



Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes

La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)

Volume 1

Rapport administratif général

Volume 2

Mises à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991)

Volume 3

Mise à jour des études originalement préparées par la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)

Volume 4

Recueil des sommaires exécutifs des mises à jour des études

- Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau) (1990-1991)
- Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)

**LA MISE À JOUR DES ÉTUDES ORIGINALEMENT PRÉPARÉES
POUR LA COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC (1990-1991) ET POUR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA
SOVERAINETÉ (1991-1992)**

Rapport soumis au Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes

Volume 1

Rapport administratif général

Janvier 2002

Monsieur Joseph Facal
Ministre délégué aux Affaires
intergouvernementales canadiennes
Ministre des Relations avec les
communautés francophones et acadiennes

Monsieur le Ministre,

En conformité avec le mandat que vous m'avez confié le 17 mai 2001, j'ai l'honneur de vous remettre le Rapport de l'opération de mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992).

Le Coordonnateur,

Claude Corbo
Professeur
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

REMERCIEMENTS

La réalisation de l'opération de mise à jour des études sur le Québec a été rendue possible grâce à la collaboration constante et diligente de fonctionnaires du ministère du Conseil exécutif que je remercie ici. Tout au long de l'opération, mesdames Carmen Bellemare et Rachel Beaulieu et messieurs Mario St-Germain et Daniel Asselin, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, ont fait preuve d'admirables qualités d'ardeur au travail, d'intelligence des dossiers, d'efficacité administrative, de jugement professionnel, de loyauté, de tact et d'intégrité. Ces personnes ont assuré le succès de l'opération, leur prestation les honore et illustre la qualité et le dévouement dont est capable la fonction publique québécoise. Je les remercie donc vivement de leur collaboration. J'adresse aussi mes remerciements à madame Diane Gaudet qui fut Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes pendant la plus grande partie de l'opération; ses conseils, sa disponibilité et son soutien furent très précieux.

Claude Corbo

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
I Nature générale de l'opération de mise à jour	1
I.1 Observations préliminaires	1
I.2 Cadre administratif de l'opération de mise à jour	2
I.2.1 Constitution du « Bureau de coordination des études »	2
I.2.2 Statut et conditions de travail du coordonnateur	3
I.2.3 Budget	4
I.2.4 Ressources matérielles	4
I.2.5 Mode général de fonctionnement du Bureau	4
I.3 Cadre conceptuel et technique général de l'opération	4
II Précisions conceptuelles et méthodologiques complémentaires	6
II.1 Notion de mise à jour	6
II.2 Contrat-type	7
II.3 Orientations pour le choix final des études devant être mises à jour	8
II.4 Cadre pour le choix d'auteurs de substitution	8
II.4.1 Appel d'offres de service	9
II.4.2 Experts pressentis	9
II.4.3 Comité d'évaluation	11
II.4.4 Critères d'évaluation des offres de service	11
III Le déroulement de l'opération de mise à jour	12
III.1 Démarches effectuées auprès des auteurs originaux	12
III.2 Recherche d'auteurs de substitution	13
III.3 Réception et traitement des mises à jour	15
III.4 Préparation du rapport de l'opération	16
IV Les résultats de l'opération de mise à jour	16
IV.1 Révision de l'échéancier	16
IV.2 Bilan des mises à jour	16
IV.3 Bilan financier	35
V Recommandations	36
APPENDICES : Rapports d'étape soumis par le coordonnateur au ministre responsable	39
LISTE DES ANNEXES	49

INTRODUCTION

Le 22 mars 2001, le Premier ministre du Québec, monsieur Bernard Landry, informait l'Assemblée nationale de la décision du gouvernement d'entreprendre une opération de mise à jour des études originalement réalisées par des experts dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (dite Commission Bélanger-Campeau, 1990-1991) et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992). Le 17 mai 2001, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et ministre des Relations avec les communautés francophones et acadiennes, monsieur Joseph Facal, annonçait la nomination de Claude Corbo, professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, à titre de « coordonnateur du processus de mise à jour des études » et fixait au 15 décembre 2001 l'échéance de l'opération. Le ministre précisait de plus que le coordonnateur ferait alors rapport sur la « réalisation de cette démarche » et que ce rapport serait rendu public (voir annexe 1).

Le présent document constitue donc le rapport requis du coordonnateur par le ministre responsable du dossier.

Ce rapport comporte quatre volumes. Le premier volume constitue le rapport administratif général de l'opération de mise à jour. Les deuxième et troisième volumes rassemblent respectivement les mises à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Enfin, le quatrième volume renferme les sommaires exécutifs des mises à jour.

I NATURE GÉNÉRALE DE L'OPÉRATION DE MISE À JOUR

Il convient, avant que de préciser comment s'est effectuée l'opération de mise à jour, d'en définir la nature générale et de décrire les cadres dans lesquels elle s'est déroulée. Une telle opération comporte, en effet, un certain nombre de caractéristiques particulières dont la connaissance sera utile à la compréhension des activités et à l'appréciation des résultats.

I.1 Observations préliminaires

La décision de procéder à la mise à jour d'un ensemble d'études, traitant d'une grande variété de questions et effectuées, au début des années 1990, à la demande de deux commissions instituées par l'Assemblée nationale, a été prise par le gouvernement du Québec. Il s'agit donc de ce que l'on doit décrire comme une décision de nature politique impliquant la responsabilité du gouvernement. Une telle décision peut susciter des appréciations fort variées quant à son bien-fondé; cela interpelle les personnes et les groupes intéressés. Cependant, il faut bien distinguer l'appréciation politique du bien-fondé d'une opération décidée par le gouvernement de l'appréciation de la façon dont l'opération a été menée et des résultats auxquels elle conduit. Le présent rapport administratif général vise à fournir les informations nécessaires à l'appréciation de la façon dont l'opération de mise à jour des études a été menée et des résultats qui en découlent.

D'entrée de jeu, il convient d'établir que, une fois prise la décision gouvernementale, le Bureau de coordination des études s'est employé, pour sa part, à mener l'opération de mise à jour des études de manière à ce qu'elle profite à l'ensemble des familles politiques québécoises, des courants d'opinion, des partis politiques, des groupes et des citoyennes et des citoyens.

Les études effectuées au début des années 1990, pour le compte de deux commissions instituées par l'Assemblée nationale, ont été réalisées par de nombreux experts québécois et non-québécois. Ces études traitent d'une grande variété de questions sur diverses facettes de la situation du Québec. À ce titre, les études ainsi réalisées ont constitué un capital intellectuel, conceptuel et scientifique très considérable, un capital de connaissances et d'expertises propre à enrichir la réflexion sur le devenir du Québec. Le passage du temps et les changements survenus au Québec et dans le monde risquaient de dégrader ce capital, de le rendre moins actuel et moins utilisable. En conséquence, le processus de mise à jour des études originales a été conçu et mené de façon à mettre à jour le capital intellectuel, conceptuel et scientifique que constituent les études originales et à le rendre disponible, rafraîchi à la lumière de l'évolution de la conjoncture de la dernière décennie, pour le bénéfice des familles politiques qui aujourd'hui encore débattent, comme c'est leur responsabilité, de l'avenir du Québec.

Afin que l'opération de mise à jour des études puisse atteindre l'objectif de rendre accessibles aux familles politiques québécoises des études susceptibles de nourrir et d'éclairer leur réflexion, un double cadre, administratif d'une part, conceptuel et technique d'autre part, a été mis en place.

I.2. Cadre administratif de l'opération de mise à jour

Le cadre administratif a permis de réaliser l'opération de mise à jour dans des conditions appropriées d'autonomie d'action, de rigueur administrative et de transparence.

I.2.1 Constitution du « Bureau de coordination des études »

Pour réaliser le travail, un « Bureau de coordination des études » (ci-après : le « Bureau ») a été constitué sous la responsabilité administrative de la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes alors en poste et ce, avec l'accord du ministre responsable. Outre le coordonnateur, le Bureau a bénéficié des services de fonctionnaires du ministère du Conseil exécutif. L'identité de ces personnes et la description de leurs responsabilités respectives sont précisées dans les documents constituant l'annexe 2 du présent rapport.

Ce cadre administratif a assuré à l'opération de mise à jour une complète autonomie d'action tout au long de son déroulement. La mise au point de compléments à la méthodologie originale, l'application de cette méthodologie, les relations avec les auteurs originaux et les auteurs de substitution ont relevé uniquement de la responsabilité du Bureau agissant en conformité avec les lois, règlements et procédures gouvernementales en vigueur et, pour les matières budgétaires, avec les compétences propres des officiers administratifs du ministère, y incluant celles de la Secrétaire générale associée et du secrétariat du Conseil du Trésor, lorsque applicables. Le Bureau et ses membres ont pris conseil, quant à l'accomplissement du mandat, auprès de la Secrétaire générale associée, lorsque la chose est apparue justifiée; cependant, le Bureau est seul responsable des décisions qu'il a prises aux fins d'accomplir son mandat. Il a donc bénéficié d'une complète autonomie d'action.

Il est particulièrement important de signaler, dans le présent contexte, que le Bureau a fonctionné indépendamment du cabinet politique du ministre responsable; la Secrétaire générale associée a assumé la responsabilité d'informer ce cabinet des travaux du Bureau. Le coordonnateur, pour sa part, a transmis au ministère des rapports d'étape, lesquels sont joints au présent rapport en appendice; hormis le dépôt de ces rapports d'étape, le coordonnateur n'a pas eu de rapports avec le cabinet politique du ministre responsable.

I.2.2 Statut et conditions de travail du coordonnateur

Pour compléter la présentation du cadre administratif de l'opération de mise à jour, il convient de préciser le statut et les conditions de travail du coordonnateur. En effet, le ministre ayant choisi de désigner un « coordonnateur » extérieur à la fonction publique et au gouvernement pour diriger le Bureau et l'ensemble de l'opération de mise à jour, comme il s'en explique dans une lettre du 8 mai 2001 à la personne pressentie à cette fin (annexe 5) et dans son communiqué du 17 mai 2001 (annexe 1), il s'imposait de définir le statut et les conditions de travail de ce coordonnateur.

La collaboration de ce dernier, professeur de carrière à l'Université du Québec à Montréal, s'est effectuée dans le cadre d'un contrat intervenu entre l'Université et le gouvernement, contrat par lequel l'UQAM a prêté, contre dédommagement financier, les services de son employé. En conséquence : (1) le coordonnateur a conservé son statut de professeur à temps complet de l'UQAM; (2) le coordonnateur, conformément aux politiques de l'Université, n'a reçu aucune rémunération personnelle pour son travail; (3) la contribution du coordonnateur a été reconnue comme composante de sa tâche professionnelle au service de l'Université. On trouvera, en annexe 3, copie du contrat intervenu entre l'UQAM et le gouvernement.

Ces dispositions contractuelles, de même que les modalités de fonctionnement convenues entre le ministre et le coordonnateur, ont assuré à ce dernier la pleine et entière autonomie professionnelle et scientifique nécessaire à son mandat.

I.2.3 Budget

Le budget accordé au Bureau s'établissait à 1,062 M \$. Les fonds ont été ventilés comme suit :

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
BUDGET (en millier de \$)

Rémunération	135,0 \$
Fonctionnement	
Frais de déplacement	90,0 \$
Loyer	30,0 \$
Autres	12,0 \$
Contrats et ententes de services	770,0 \$
Immobilisation	25,0 \$
TOTAL	1 062,0 \$

I.2.4 Ressources matérielles

L'opération de mise à jour des études n'a pas exigé de ressources matérielles particulières au sens où chacun des membres du Bureau a travaillé dans ses propres locaux avec les ressources matérielles qui lui étaient déjà attribuées. Le « siège social » du Bureau, pour fins, par exemple, de correspondance ou de réunions, a été logé dans des espaces déjà occupés à Montréal par le Ministère du Conseil exécutif (770 ouest, rue Sherbrooke, bureau 4.01).

I.2.5 Mode général de fonctionnement du Bureau

Le Bureau a tenu une vingtaine de réunions à des fins de coordination et de planification des travaux inhérents à son mandat. La majorité des réunions ont été tenues par voie de conférences téléphoniques; les réunions rassemblant les membres du Bureau ont eu lieu à Montréal.

I.3 Cadre conceptuel et technique général de l'opération

Une fois prise la décision de procéder à une mise à jour des études, il s'est avéré nécessaire d'en préciser le cadre conceptuel et technique général. En effet, le concept même de « mise à jour » appelait dès le départ un minimum de précisions et de clarifications. Aussi, un devis conceptuel et technique a été mis au point et accepté par le ministre responsable et rendu public, le 17 mai 2001, lors de l'annonce de la nomination du coordonnateur de l'opération. Ce document précise, de façon générale, la méthodologie de la mise à jour des études. En rappelant que le document

complet figure en annexe 4, il convient d'en citer ici les éléments essentiels et, en particulier, la définition et les principes de base :

MÉTHODOLOGIE DE LA MISE À JOUR

La mise à jour des études doit rendre disponibles des instruments de réflexion et d'action actualisés pour les familles politiques et pour la population québécoise. Afin d'atteindre cet objectif, une méthodologie précise doit assurer la rigueur et la validité du processus. Cette méthodologie se définit comme suit :

- 1. Les auteurs de chacune des études commandées par les deux Commissions instituées par l'Assemblée nationale seront invités à mettre à jour les études produites entre 1990 et 1992 et ce, dans le cadre d'un contrat de recherche garantissant à chaque auteur sa pleine autonomie scientifique et professionnelle.*
- 2. Lorsque l'auteur original d'une étude ne pourra ou ne voudra reprendre son étude, la mise à jour sera confiée à un autre expert choisi par voie d'appel d'offres de service ou en référence à sa compétence reconnue.*
- 3. Dans le cas d'études effectuées à l'origine par le Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec ou par le ministère des Finances, la mise à jour de ces études sera confiée soit à des experts choisis tel que prévu au paragraphe 2 ou à un ministère ou organisme gouvernemental apte à assumer ce mandat.*
- 4. Les études mises à jour seront toutes intégralement déposées à l'Assemblée nationale si elle siège ou dès qu'elle reprendra ses travaux sessionnels. Les études seront publiées, sous forme imprimée et électronique, et rendues accessibles intégralement et ce, dans les soixante jours suivant leur dépôt à l'Assemblée nationale.*
- 5. L'échéance générale pour la mise à jour des études originales est fixée au 15 décembre 2001. Des arrangements particuliers pourront être convenus si la nature de l'étude originale devait le requérir.*

Cette méthodologie a été suivie de façon constante tout au long du processus de mise à jour, comme cela sera expliqué par la suite. Ainsi, l'on ne s'est éloigné de la liste des auteurs originaux choisis par les deux Commissions dans le contexte de leur propre fonctionnement – que dans la mesure où cela fut imposé par l'impossibilité où se trouvaient ces auteurs originaux de remettre eux-mêmes à jour leurs(s) étude(s). Par ailleurs, lorsqu'il fut demandé aux auteurs de soumettre un plan de travail, ce fut uniquement afin de s'assurer, notamment dans le cas d'auteurs de substitution, que la mise à jour correspondait au thème ou à l'objet d'une étude originale. Chaque expert a donc bénéficié de sa pleine autonomie scientifique et professionnelle; cela est aussi confirmé par le contrat-type proposé aux auteurs. Le Bureau n'a en aucun temps considéré ni n'a eu à considérer une modification ou un ajout à la liste des études originales. Dans certains cas, il est apparu souhaitable et possible, avec l'accord entier des auteurs en cause, de confier à un auteur, original ou de substitution, la mise à jour consolidée de plus d'une étude lorsque la chose était conceptuellement justifiée à la lumière de l'objet des études en regard du domaine de compétence et d'expertise des experts en cause. Enfin, les auteurs de substitution ont été choisis par voie d'appel d'offres de service sur invitation. Le Bureau a pris la décision de ne pas recruter d'auteurs de substitution en dehors de la procédure d'appel d'offres de service sur invitation.

Comme le processus de mise à jour d'études datant de près d'une décennie n'est pas une pratique comportant de nombreux précédents, la méthodologie a fait l'objet d'un certain nombre de précisions au cours du processus. Cependant, comme on le verra, les précisions et les ajouts à la

méthodologie initialement définie furent établis en stricte conformité avec cette méthodologie générale.

II. PRÉCISIONS CONCEPTUELLES ET MÉTHODOLOGIQUES COMPLÉMENTAIRES

Dans le cadre de son mandat, le Bureau a été confronté à un certain nombre de questions ou de problèmes pratiques à résoudre pour mener à bon port la mise à jour des études. Le Bureau a ainsi été amené à formuler un ensemble de précisions conceptuelles et méthodologiques complémentaires au cadre conceptuel et technique établi à l'origine de l'opération. Il s'est agi, pour l'essentiel, d'explicitier de façon opérationnelle certaines notions et d'arrêter diverses dispositions relatives à la mise à jour des études.

II.1 Notion de mise à jour

La première précision conceptuelle et méthodologique nécessaire fut de circonscrire et de définir exactement la notion même de « mise à jour » dans le contexte du mandat. Ce mandat, on s'en souviendra, vise au total 79 études réalisées pour les deux commissions par une grande variété d'auteurs – chercheurs universitaires ou autres, cabinets de professionnels – relevant de multiples disciplines ou champs d'étude et traitant de questions très diverses de nature économique, financière, fiscale, géographique, démographique, sociologique, politologique, linguistique, etc. Ces études, il convient de le rappeler, ont été commandées par les commissions et publiées par celles-ci sous des titres distincts. Les études commandées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec ont été rendues publiques dans les « Documents de travail » no. 1 et no. 2 de la Commission, intitulés respectivement *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* et *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*; cela représente, au total, douze études. Dans le cas de cette Commission, il faut bien distinguer les études, qui sont considérées dans le cadre du processus de mise à jour, d'un autre type d'expertises utilisées par la Commission et constituant son « Document de travail no. 4 » intitulé : *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission*. L'opération de mise à jour a porté sur les études et non sur les avis des 55 spécialistes (parmi lesquels certains ont aussi produit une étude).

Dans le cas de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, les études commandées à des spécialistes ont été publiées dans quatre volumes d'« Exposés et études » intitulés respectivement *Les attributs d'un Québec souverain* (volume 1), *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté. Les aspects juridiques. Les services gouvernementaux* (volume 2), *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté. Les aspects économiques et les finances publiques*, première partie (volume 3) et deuxième partie (volume 4). Ces quatre volumes regroupent soixante-sept (67) études et exposés, tous considérés pour fins de mise à jour.

Il était donc nécessaire, sur la base d'une décision gouvernementale de principe de faire « mettre à jour » des études, de définir la chose de façon proprement opérationnelle.

Le Bureau a donc arrêté, en regard de la notion même de mise à jour, deux dispositions complémentaires au cadre méthodologique de départ :

- (1) une définition de la mise à jour : pour les fins du mandat, la mise à jour des études consiste à *y incorporer les ajouts, les précisions, les compléments ou les nouvelles conclusions qu'exigent les effets de l'évolution de la conjoncture de la dernière décennie*. Cette définition a été communiquée aux auteurs originaux invités à effectuer le travail en regard de leur(s) étude(s), ainsi qu'aux auteurs de substitution, afin de leur bien préciser la nature de la contribution attendue d'eux. La définition utilisée a été établie en conformité au devis conceptuel et technique joint en annexe 4 au présent rapport.
- (2) une description du produit final : le Bureau a également établi une description de la contribution attendue des auteurs originaux ou des auteurs de substitution. Cette description s'énonce comme suit :

La mise à jour de l'étude consiste à produire un addenda ou document complémentaire à l'étude originale. Ce document complémentaire répond aux exigences suivantes.

La page titre reprend celle de l'étude originale avec la mention « Mise à jour et compléments de 2001 ». Le document comporte trois parties. La première rappelle les éléments essentiels et les conclusions de l'étude originale. La deuxième comporte l'ensemble des observations, des commentaires, des analyses complémentaires rendus nécessaires par l'évolution de la conjoncture de la dernière décennie; elle fait état des données statistiques complétées pour la dernière décennie; elle examine les changements de nature juridique ou constitutionnelle survenus depuis dix ans. La troisième partie du document formule les conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière de l'examen des changements survenus depuis l'étude originale. Un sommaire exécutif des travaux est ajouté à la mise à jour de l'étude originale.

Cette description a également été communiquée aux personnes ou aux firmes impliquées dans l'opération de mise à jour. Le Bureau a constaté que tant la définition de la notion de mise à jour que la description du produit final attendu ont été bien accueillies par les auteurs et n'ont pas suscité de problèmes perceptibles de compréhension auprès de ces derniers.

II.2 Contrat-type

Le Bureau de coordination des études s'est également assuré de la mise au point, en collaboration avec les services gouvernementaux compétents, d'un contrat-type devant éventuellement être proposé aux auteurs originaux et à leurs substituts. Outre un ensemble de clauses usuellement présentes dans les contrats liant le Gouvernement du Québec et des personnes ou des entreprises auxquelles il confie des travaux, le contrat-type comporte des dispositions que le Bureau juge nécessaires à la complète réalisation de son mandat et aux objectifs visés par l'opération de mise à jour des études, tels que convenus aux origines du travail. Ainsi :

- (1) l'article 6A.3 établit la nécessité pour les auteurs de fournir un travail qui satisfasse à la méthodologie et aux règles scientifiques applicables dans la discipline de l'étude devant être

mise à jour et qui corresponde à la nature propre, c'est-à-dire à l'objet et à la portée, de l'étude originale;

- (2) l'article 6B.2 reprend les dispositions arrêtées par le Bureau concernant la description du produit final, c'est-à-dire ce que doit contenir le document constituant la mise à jour (voir section II.I ci-dessus);
- (3) l'article 9A prévoit que les études mises à jour seront déposées à l'Assemblée nationale à la session d'hiver 2002 et qu'elles seront publiées dans les soixante jours de ce dépôt. Cette dernière disposition assure aux études mises à jour la large diffusion qui correspond à l'essence d'une opération de mise à jour.

Le contrat-type est joint en annexe 6 au présent rapport.

II.3 Orientations pour le choix final des études devant être mises à jour

L'analyse détaillée des 79 études sujettes à mise à jour et les contacts établis avec les auteurs originaux ont mis en lumière diverses difficultés particulières avec lesquelles le Bureau a dû composer. Ainsi, certains des auteurs originaux sont maintenant décédés, d'autres impossibles à rejoindre, et il y a des situations où l'auteur original n'a produit aucun texte mais seulement un témoignage oral devant l'une ou l'autre commission. Il se trouve aussi des auteurs qui ne peuvent, pour une raison ou une autre, mettre à jour leur étude et pour lesquels la recherche d'un auteur de substitution s'avère hautement problématique; on songe, par exemple, à des personnes invitées, par l'une ou l'autre commission, en vertu de leur éminence scientifique ou intellectuelle ou professionnelle exceptionnelle. En outre, il existe des études qui ont été réalisées, pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel, par le propre secrétariat de cette commission, entité qui n'existe évidemment plus et qu'il est impossible de reconstituer. Par ailleurs, la nature même de certaines études a suscité des interrogations sur l'opportunité d'en entreprendre la mise à jour. Enfin, le Bureau a dû examiner très attentivement certaines études en raison de leur coût original très élevé et du coût potentiel de leur éventuelle mise à jour.

Pour traiter ces situations particulières diverses, le Bureau s'est employé à bien définir les orientations nécessaires au choix final des études devant être mises à jour. On trouvera, en annexe 7, un document du Bureau à ce sujet. Par ailleurs, dans la suite du présent rapport, les raisons pour lesquelles le Bureau a résolu de ne pas chercher à faire réaliser la mise à jour de certaines études sont expliquées de façon détaillée.

II.4 Cadre pour le choix d'auteurs de substitution

Il s'est avéré qu'un certain nombre d'auteurs originaux d'études n'ont pu, pour diverses raisons, accepter de participer à la mise à jour de leurs(s) étude(s). Cette situation était prévue dès l'origine de la démarche : le devis conceptuel et technique (annexe 4) précise qu'en de tels cas, un auteur de substitution doit être choisi « par voie d'appel d'offres de service ou en référence à sa compétence reconnue ».

Ce principe général ayant été établi au départ du processus, le Bureau, agissant en conformité avec les exigences inhérentes au processus de mise à jour et avec les règles gouvernementales

généralement applicables, a mis au point un cadre pour la recherche et l'engagement d'auteurs de substitution. Ce cadre est défini par le document intitulé « Démarches, procédures et critères pour la recherche de nouveaux experts » (document joint en annexe 8). Un certain nombre de faits saillants de ce document doivent être mis ici en lumière.

II.4.1 Appel d'offres de service

Le Bureau a recouru au mécanisme d'appel d'offres de service sur invitation pour choisir les auteurs de substitution. Pour chaque étude devant être mise à jour par un autre auteur que l'auteur original, le Bureau a invité au moins trois experts à soumettre une offre de service. Des contraintes découlant de l'échéancier de l'opération et aussi du temps qu'il a fallu consacrer à la recherche des auteurs originaux et à la détermination des conditions de leur collaboration ont rendu impraticable un appel d'offres ouvert à l'ensemble des personnes et des organismes susceptibles d'être intéressés par l'opération. Cependant, des mesures ont été prises pour que l'appel d'offres de services réponde à des exigences légitimes de transparence et d'objectivité.

II.4.2 Experts pressentis

Ainsi, pour chaque étude devant être mise à jour par un auteur de substitution, le Bureau a invité au moins trois experts à soumettre une offre de service.

La liste des experts pressentis a été établie à la lumière de plusieurs sources d'information :

- recommandations formulées par les auteurs originaux ayant décliné l'invitation de mettre à jour leur propre étude;
- intérêt exprimé à l'égard de la mise à jour d'études dans un domaine semblable, connexe ou apparenté, par des auteurs déjà engagés pour la mise à jour de leur propre étude;
- suggestions venant de ministères ou d'organismes gouvernementaux ayant déjà fait appel à des experts pour des mandats comparables;
- notoriété scientifique ou professionnelle de chercheurs universitaires ou autres.

De plus, le Bureau a complété la liste de chercheurs potentiels en consultant la banque de noms des chercheurs ayant un dossier au Fonds FCAR, l'un des principaux organismes subventionnaires québécois de la recherche universitaire. Les personnes figurant dans la banque de données du Fonds FCAR sont des chercheurs établis ayant déjà réalisé des recherches et ayant déjà fait l'objet d'évaluation par leurs pairs.

À la lumière du titre et des contenus des études à mettre à jour, le Bureau a consulté les sections de la banque de données correspondant aux domaines et sous-domaines suivants :

Domaines	Sous-domaines
Sciences administratives	Comptabilité Commerce international Marchés
Science politique	Analyse de politiques Économie politique Gouvernement et administration publique
Sciences économiques	Économie financière Économie publique Économie et droit
Fiscalité	
Actuariat	
Droit	Droit commercial et corporatif Droit constitutionnel Droit international

Le Bureau a pris en considération, dans la banque de données du Fonds, les noms de 189 chercheurs. Il a retenu les noms des chercheurs dont les sujets ou les intérêts de recherche s'apparentaient le plus aux thèmes des études à mettre à jour.

Lorsque c'était possible, le Bureau s'est assuré que les chercheurs retenus provenaient des principales universités du Québec (Université de Montréal, UQAM, ENAP, McGill, Laval et Sherbrooke). Les noms des chercheurs n'habitant pas le Québec n'ont pas été retenus.

Afin de compléter cette liste, le Bureau a également consulté les sites Internet respectifs des facultés de droit de l'Université de Montréal, de l'Université Laval et de l'Université de Sherbrooke afin d'identifier des chercheurs potentiels en droit.

L'ensemble de l'opération a permis d'identifier le nom de 23 chercheurs qui ont été invités à soumettre une offre pour mettre à jour l'une ou l'autre des 15 études dont la mise à jour nécessitait de nouveaux chercheurs.

Pour leur part, les chercheurs originaux ayant décliné l'invitation du Bureau ont fourni les noms de 34 chercheurs potentiels.

Il était évidemment impossible pour le Bureau de reconstituer les conditions originales dans lesquelles les Commissions ont identifié et choisi les auteurs auxquels elles ont confié le mandat de réaliser les études dont la mise à jour incombe au Bureau. En établissant, tel que précédemment décrit, des listes d'auteurs de substitution potentiels, le Bureau s'est employé à

identifier des personnes auxquelles les Commissions auraient elles-mêmes pu faire appel en raison de leur compétence reconnue ou qui présentent un profil et des caractéristiques correspondant à ceux des auteurs originaux dont, au premier chef, la compétence scientifique ou professionnelle déjà reconnue par les pairs, la probité et l'objectivité, ainsi que les réalisations antérieures pertinentes au travail de mise à jour.

II.4.3 Comité d'évaluation

Les offres de service reçues des personnes intéressées ont été soumises à un Comité d'évaluation constitué de trois personnes, deux membres du Bureau et une personne provenant du milieu universitaire et désignée par le coordonnateur du Bureau.

II.4.4 Critères d'évaluation des offres de service

Le Bureau de coordination des études a établi des critères pour l'évaluation des offres de service. Selon le document joint en annexe 8, les critères s'énoncent comme suit :

Les offres de service seront examinées, analysées et évaluées à la lumière des critères suivants :

a) recherches scientifiques ou travaux professionnels réalisés de façon autonome par l'auteur de l'offre de service, en général et dans le domaine relié au sujet de l'étude devant être mise à jour;

b) contrats de recherche, de consultation ou d'expertise déjà réalisés pour un organisme public ou privé dans le domaine relié au sujet de l'étude devant être mise à jour;

c) expérience professionnelle générale, y incluant la participation à des activités d'organismes gouvernementaux (p. ex. participation à des comités ou groupes de travail, témoignage devant des commissions parlementaires, etc.);

d) approche générale proposée et plan de travail proposé pour la mise à jour de l'étude pour laquelle l'offre de service est formulée.

Pour les critères a), b) et c), un curriculum vitae détaillé et / ou une bibliographie personnelle complète et à jour pourront fournir les renseignements nécessaires dans le cas d'une personne; pour un groupe ou une firme, des documents descriptifs sur les domaines d'expertise et les réalisations antérieures seront appropriés.

Pour le critère d), des documents originaux devront être fournis.

Les quatre critères auront la même pondération dans le processus d'évaluation par le comité. Chaque membre du comité évaluera individuellement les offres de service reçues et le comité compilera les résultats de ces évaluations.

Ces critères permettent d'apprécier à la fois la capacité des personnes d'agir comme auteurs de substitution, leur compréhension du travail à effectuer et leur familiarité avec l'objet de l'étude en cause.

*
* *

Le cadre conceptuel ainsi élaboré a permis de procéder au travail de mise à jour dont il faut maintenant expliquer le déroulement pendant la période de mai 2001 à janvier 2002.

III. LE DÉROULEMENT DE L'OPÉRATION DE MISE À JOUR

Outre les travaux de nature conceptuelle effectués dans les premiers mois et décrits dans la section précédente, l'opération de mise à jour des études s'est réalisée en trois grandes étapes qui se sont par moment chevauchées dans le temps même si elles furent bien distinctes par leur nature.

III. 1. Démarches effectuées auprès des auteurs originaux.

Conformément à la méthodologie arrêtée pour l'opération (annexe 4), la première étape du travail a consisté à prendre contact avec l'ensemble des auteurs des études originales pour les inviter à mettre à jour leur étude. L'essentiel de cette étape s'est réalisé de la fin du mois de mai 2001 à la fin du mois de juillet 2001, même si des échanges avec certains auteurs originaux se sont poursuivis jusqu'en décembre 2001.

Cette étape de prise de contact avec les auteurs des études originales a exigé un grand nombre de travaux que l'on peut décrire comme suit :

- ☐ Collecte d'information sur les auteurs originaux (mai – juillet 2001)
 - recherche des coordonnées personnelles;
 - documents contractuels sur la collaboration antérieure.
- ☐ Constitution d'outils administratifs pour la gestion des opérations :
 - tableau de suivi pour chacune des études originales;
 - dossier pour chaque auteur;
 - fiches de contrat.
- ☐ Premier contact téléphonique auprès des auteurs pour établir leur identité, pour valider leurs coordonnées, pour les informer de l'opération et pour les prévenir de l'envoi d'une lettre du coordonnateur les invitant officiellement à participer à l'opération de mise à jour (à compter du 22 mai 2001).
- ☐ Envoi à tous les auteurs retracés – un certain nombre sont décédés et au moins un auteur est demeuré introuvable – d'une lettre du coordonnateur leur présentant l'opération et les invitant officiellement à y participer en fournissant un devis conceptuel. Cette lettre, qui est jointe en annexe 9, rappelle la décision gouvernementale de procéder à la mise à jour des études, définit la nature de la mise à jour et s'accompagne du document définissant la méthodologie de l'opération.

- À compter du 13 juin 2001, deuxième contact téléphonique avec les auteurs pour s'assurer de la réception de la lettre du coordonnateur et pour connaître leur réponse à l'invitation de réaliser la mise à jour de leur étude originale.
- Envoi par le coordonnateur aux auteurs ayant accepté de mettre à jour leur étude d'une lettre de confirmation de l'intention du Bureau de négocier avec eux une entente contractuelle (annexe 10).
- Échanges avec les auteurs, par voie de rencontres ou de communication par téléphone, télécopie, courriel, concernant leur plan de travail, leur contrat et leurs honoraires.
- Conclusion d'ententes contractuelles avec les auteurs ayant accepté de procéder à la mise à jour de leur étude originale; cette étape du travail a requis un ensemble d'actions :
 - l'approbation du plan de travail par le coordonnateur;
 - l'approbation en principe des honoraires par le coordonnateur;
 - la préparation d'une fiche décrivant le contrat pour approbation formelle par la Secrétaire générale associée;
 - dans quelques cas, la préparation d'un dossier justifiant les honoraires pour approbation par le Conseil du Trésor lorsque la juridiction de ce dernier s'applique, compte tenu des règles gouvernementales en matière de contrat;
 - la mise au point du contrat, selon le modèle approuvé et joint en annexe 6, et la transmission à l'auteur pour signature.
- Tournées téléphoniques (en deux vagues en octobre et novembre 2001) auprès des auteurs ayant signé un contrat de mise à jour pour s'enquérir du progrès de leur travail.

Telles sont les principales tâches requises par la première étape de l'opération de mise à jour des études. La présentation qui précède, volontairement sobre, implique pourtant, on le soupçonne, un nombre très considérable de démarches (par téléphone, télécopie, courriel, lettres) auprès d'un nombre substantiel d'interlocuteurs, démarches assurées par les membres du Bureau.

À la description des tâches correspondant à cette première étape de l'opération, il convient d'ajouter deux compléments. D'une part, lorsque des auteurs d'études originales déclinèrent l'invitation du Bureau de mettre à jour leur étude, chacun fut invité à suggérer des noms de collègues qui, selon leur jugement, pouvaient être considérés comme des auteurs de remplacement possibles. D'autre part, c'est au cours de cette première étape que le Bureau a pris la décision, dans un certain nombre de cas, de ne pas chercher à faire réaliser la mise à jour de certaines études. Le document joint en annexe 7 au présent rapport explique le cadre conceptuel général dans lequel furent prises ces décisions; et la suite de ce rapport explique, cas par cas, pourquoi le Bureau a jugé que certaines études n'appelaient pas une mise à jour.

III. 2 Recherche d'auteurs de substitution

La deuxième grande étape de l'opération de mise à jour a consisté, tel que prévu à l'origine par la méthodologie retenue (annexe 4), à rechercher des auteurs de substitution pour mettre à jour une étude lorsque l'auteur initial ne pouvait accepter l'invitation du Bureau de coordination des

études. Cette étape s'est déroulée, pour l'essentiel, pendant les mois de septembre et d'octobre 2001. Le document intitulé « Démarches, procédures et critères pour la recherche de nouveaux auteurs », joint en annexe 8, et la section II.4 du présent rapport définissent le cadre conceptuel mis au point pour cette étape de l'opération.

Dans ce cadre conceptuel, la recherche d'auteurs de substitution a requis un ensemble de travaux que l'on peut décrire comme suit :

- ☐ Identification des auteurs de substitution potentiels, selon la méthode déjà décrite à la section II.4.2 du présent rapport (candidats identifiés par les auteurs d'études originales, noms tirés de banques de données – fonds FCAR, universités).
- ☐ Envoi d'une lettre du coordonnateur aux personnes susceptibles d'agir comme auteurs de substitution. Cette lettre, qui est jointe en annexe 11, rappelle la décision gouvernementale de procéder à la mise à jour des études, fournit aux destinataires les documents pertinents (exemplaire de l'étude originale, devis conceptuel et technique de l'opération et document d'appel de soumission) et invite ces destinataires à soumettre une offre de service pour la mise à jour de l'étude originale. Cette lettre a été transmise en quatre vagues successives (19, 21, 24 et 28 septembre 2001).
- ☐ Création en septembre 2001 du Comité d'évaluation pour l'examen des offres de service sollicitées. Le Comité d'évaluation a été composé des personnes suivantes : madame Carmen Bellemare, monsieur Mario St-Germain, membres du Bureau; et monsieur Marcel Belleau, docteur en science politique, chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand de l'UQAM et chargé de cours à l'Université du Québec à Trois-Rivières. Monsieur Gilles Ruel, du ministère du Conseil exécutif, a agi comme secrétaire du Comité.
- ☐ Réception des offres de service et analyse de leur conformité aux exigences du Bureau (dont un *curriculum vitae* du soumissionnaire et un plan de travail pour la mise à jour).
- ☐ Analyse, appréciation des offres de service et formulation de recommandations par le Comité d'évaluation au terme de ses réunions tenues les 3 et 10 octobre 2001.
- ☐ Acceptation des recommandations du Comité d'évaluation par le coordonnateur.

À partir de ce dernier point, la suite des travaux a été en substance la même que celle vécue avec les auteurs d'études originales une fois connu leur accord pour procéder à la mise à jour de leur étude (i.e. conclusion d'ententes de principe et de contrats).

À la description des tâches correspondant à cette deuxième étape de l'opération, il convient aussi d'ajouter des compléments. En premier lieu, tel que signalé déjà, le Bureau a jugé nécessaire de ne choisir des auteurs de remplacement que sur la base d'offres de service; cette façon de procéder est apparue prudente et transparente. En second lieu, pour toute étude appelant le recours à un auteur de substitution, au moins trois personnes ont été invitées à soumettre une offre de service; pour un certain nombre d'études, il n'a pas été possible d'identifier au moins trois auteurs de substitution potentiels; dans ces cas, le Bureau a jugé approprié de ne pas enclencher la

démarche de recherche d'un auteur de substitution. Enfin, il est arrivé, pour certaines études, que le Bureau ne reçoive pas d'offres de service ou que le Comité d'évaluation ne recommande aucune des offres de service qu'il avait analysées; dans tous ces cas, le Bureau a jugé nécessaire de renoncer à la mise à jour des études en cause. Ces décisions ont permis de choisir des auteurs de substitution dans les meilleures conditions possibles de rigueur et de transparence, et ce en tenant par ailleurs compte de l'échéancier imparti au Bureau pour compléter l'opération de mise à jour des études.

III.3 Réception et traitement des mises à jour.

La troisième étape de l'opération a été la réception et le traitement des mises à jour. Chaque mise à jour a fait l'objet d'une triple analyse :

- Analyse de conformité technique : comme il a été requis des auteurs de mises à jour de respecter un certain nombre de contraintes de nature technique, les mises à jour ont fait l'objet d'une analyse pour vérifier leur conformité à ces contraintes. En particulier, cette analyse s'est assuré que chaque mise à jour comportait les éléments demandés des auteurs (p.ex. rappel des composantes de l'étude originale, examen des effets de l'évolution de la conjoncture, nouvelles conclusions ou mise à jour des conclusions originales) et aussi la conformité aux instructions de présentation (p. ex. un original sur papier accompagné d'une disquette).
- Analyse de conformité de contenu : les auteurs, aussi bien ceux engagés par les deux Commissions que les auteurs de substitution, étaient requis de mettre à jour une étude originale précise (ou, dans certains cas, deux études précises). Une deuxième analyse a donc vérifié, de façon générale, si la mise à jour correspondait, dans son objet et dans sa portée générale, à l'objet et à la portée générale de l'étude initiale sujette à mise à jour.
- Appréciation globale et acceptation : sur la base de ces deux analyses effectuées par les membres du Bureau, il a incombé au coordonnateur de formuler une appréciation globale de chaque mise à jour et d'en prononcer l'acceptation par le Bureau, ce qui rend ensuite possible de demander, selon les procédures en vigueur au gouvernement, le paiement des honoraires à l'auteur de la mise à jour.

Certaines précisions doivent être apportées au sujet de l'analyse et de l'appréciation des mises à jour. Les études originales commandées par les deux Commissions eurent, pour auteurs, des spécialistes reconnus appartenant à un grand nombre de disciplines ou champs d'études et parfois des firmes de professionnels, les uns et les autres choisis par les Commissions. La méthodologie arrêtée pour l'opération de mise à jour (annexe 4) garantit « à chaque expert sa pleine autonomie scientifique et professionnelle », ce qui vaut évidemment tant pour les auteurs d'études originales que pour les auteurs de substitution. Il incombait donc à ces auteurs de procéder à la mise à jour en fonction des exigences et des règles méthodologiques et épistémologiques propres à leur discipline ou champ d'études; de plus, chacun de ces auteurs était maître de ses analyses et de ses conclusions, à la lumière des mêmes exigences et règles disciplinaires. Dans ces conditions, les analyses et l'appréciation globale effectuées par le Bureau et le coordonnateur visèrent donc à s'assurer du respect du contrat de mise à jour conclu avec les auteurs, à confirmer l'adéquation du produit livré aux exigences et spécifications techniques du contrat et à l'objet et à la portée de

l'étude originale. Le Bureau et le coordonnateur laissent aux spécialistes des disciplines et champs d'étude le jugement final sur la validité de la démarche scientifique et aux familles politiques l'appréciation et l'exploitation des conclusions.

III.4 La préparation du rapport de l'opération

La méthodologie de l'opération prévoit la préparation d'un rapport sur l'opération, rapport destiné à être rendu public. Le Bureau de coordination des études s'est donc interrogé, pendant ses travaux, sur la forme du rapport attendu. Après examen des différentes possibilités, il est apparu que le rapport devait prendre la forme de quatre volumes : le premier constituant le rapport administratif général de l'opération, les deuxième et troisième volumes rassemblent les mises à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et le quatrième présentant les sommaires des mises à jour.

IV. LES RÉSULTATS DE L'OPÉRATION DE MISE À JOUR

Il faut maintenant, à la lumière de l'ensemble des travaux réalisés par le Bureau de coordination des études tels que décrits dans les pages qui précèdent, faire état des résultats de l'opération de mise à jour des études.

IV.1 Révision de l'échéancier

À l'origine, il était prévu que l'ensemble de l'opération de mise à jour soit complété pour le 15 décembre 2001. Cependant, le temps requis par les deux premières étapes de l'opération a imposé une modification à cette échéance. Bien que le Bureau ait tout mis en œuvre pour respecter l'échéance du 15 décembre 2001, il s'est confirmé d'une part qu'un certain nombre d'auteurs d'études originales ont demandé un délai supplémentaire pour compléter la mise à jour de leur étude, en raison essentiellement d'autres engagements professionnels, et d'autre part que le recrutement d'auteurs de substitution n'a pu commencer que lorsque le Bureau eut réussi à déterminer les études requérant un auteur de substitution. Ces contraintes expliquent le dépassement de l'échéance d'origine; cette situation a été portée à la connaissance du ministre responsable au début de novembre 2001.

IV.2 Bilan des mises à jour

Le tableau 1 qui suit dresse le bilan des mises à jour. Sur un total de 79 études commandées par les deux Commissions, 48 ont finalement fait l'objet d'une mise à jour, soit 60 %. Cependant, comme l'explique le tableau 1, le total de 79 études doit être nuancé : en effet, pour diverses raisons résumées dans le tableau 2 et les fiches d'identification des études contenues dans les volumes 2 et 3 du rapport du Bureau, un certain nombre d'études n'appelaient pas une mise à jour. Au total, 11 études furent soustraites du processus de mise à jour. Sur un total de 68 études sujettes au processus, 70 % ont effectivement été mises à jour.

Tableau 1 BILAN DES MISES À JOUR

	Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991)	Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté (1991-1992)	Total
A) Nombre total d'études	12	67	79
B) Études exclues du processus de mise à jour (tableau 2)	3	8	11
C) Études sujettes à mise à jour	9	59	68
D) Études mises à jour			
- auteur original	4	40	44
- auteur de substitution	2	2	4
- Total	6	42	48
E) Études non mises à jour (tableau 3)	3	17	20

Études mises à jour / n. total avant exclusions : 60.7 %

Études mises à jour / n. total après exclusions : 70.5 %

Tableau 2. MOTIFS D'EXCLUSION DE CERTAINES ÉTUDES DU PROCESSUS DE MISE À JOUR *

Référence **	Auteur	Titre de l'étude	Motif d'exclusion du processus de mise à jour
BC/Vol. 1 p. 303-350	Secrétariat de la Commission	Analyse des activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral, évolution et comparaisons inter-provinciales	Le sujet de cette étude est susceptible d'être traité par la Commission d'étude sur le déséquilibre fiscal.
BC/Vol. 1 p. 353-391	Ministère des Finances du Québec	La présence du gouvernement fédéral du Québec : les programmes de transferts fédéraux aux provinces, fonctionnement et évolution récente	Le sujet de cette étude est susceptible d'être traité par la Commission d'étude sur le déséquilibre fiscal.
BC/Vol. 1 p. 393-566	Secrétariat de la Commission	Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec	Difficulté de trouver un auteur de substitution de nature comparable à l'auteur original. Par ailleurs, on peut consulter le document <i>L'État des finances publiques d'un Québec souverain</i> réalisé par Claude Lamonde et Pierre Renaud et publié en 1995 (IBSN-2551-16486-9)
QA/Vol. 1 p. 3-12	DUMONT, Fernand	Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté	L'exceptionnelle notoriété scientifique et intellectuelle de Fernand Dumont a rendu inappropriée la recherche d'un substitut. Par ailleurs, on peut se référer aux ouvrages postérieurs à l'étude en cause, dans lesquels Dumont poursuit sa réflexion (<i>Genèse de la Société québécoise</i> , 1993; <i>Raisons communes</i> , 1995).
QA/Vol. 1 p. 249	DESCHENES, Jules	Les droits des minorités	Cet éminent juriste, maintenant décédé, n'a pas produit de texte, mais livré un témoignage à la Commission. Sa grande notoriété personnelle et professionnelle a rendu inapproprié la recherche d'un substitut.
QA/Vol. 3 p. 5	MASSON, Claude	Exposé économique (voir BC, « Document de travail » no. 4, p. 665-680)	Reprise d'une étude faite pour la Commission BC, cette étude est une présentation conceptuelle générale de diverses formes possibles d'association économique.
QA/Vol. 3 p. 69-99	LANDRY, Bernard	Les relations commerciales d'un Québec souverain.	L'auteur est présentement Premier ministre du Québec; par ailleurs, il est apparu impossible de trouver un auteur de substitution disposant d'une expérience ministérielle comparable à celle de l'auteur original.

TABLEAU 2. MOTIFS D'EXCLUSION DE CERTAINES ÉTUDES DU PROCESSUS DE MISE À JOUR * (suite)

Référence **	Auteur	Titre de l'étude	Motif d'exclusion du processus de mise à jour
QA/Vol. 3 p. 255-304	COTÉ, André (Stradeco)	Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement	Il a été impossible de rejoindre l'auteur; par ailleurs, l'auteur a publié une étude sur le même sujet en 1995. <i>Impact de la souveraineté sur les industries du textile et de l'habillement</i> (ISBN-2-551-16542-3).
QA/Vol. 3 p. 357	NOEL, Émile	La Communauté européenne	L'auteur, aujourd'hui décédé, n'a pas produit de texte, mais livré un témoignage à la Commission. Par ailleurs, des études récentes sur l'évolution de la Communauté européenne existent.
QA/Vol. 4 p. 267-282	BEAUDRY, Marcel (président)	Le comité Outaouais	Cette étude a été réalisée par un Comité qui n'existe plus. La Communauté urbaine de l'Outaouais n'ayant pu accepter l'invitation du Bureau, ce dernier a conclu que l'impossibilité de trouver un organisme représentatif de la région entraînait l'impossibilité de mettre l'étude à jour.
QA/Vol. 4 p. 575-588	GRADY, Patrick (Global Economics Ltd)	Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec	L'auteur a décliné l'invitation du Bureau. De plus, il a expressément signifié son désir que la mise à jour ne soit pas confiée à une autre personne.

* Voir aussi la Fiche d'identification de l'étude dans les volumes 2 ou 3 du rapport.

** Nom de la Commission (BC : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, QA : Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté), volume, pages

Tableau 3 **ÉTUDES NON MISES À JOUR : COMMENTAIRES SUPPLÉMENTAIRES**

Références	Auteur	Titre de l'étude	Commentaires
BC/Vol. 1 p. 1-17	BERNIER, Ivan	Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec	Voir la mise à jour par Maurice Arbour (intitulée <i>L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien</i>) de l'étude du secrétariat de la Commission (<i>L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien</i>).
BC/Vol. 1 p. 243-282	RACETTE, Daniel	Intégration financière internationale et interdépendance des politiques macro-économiques nationales	Étude de nature générale susceptible d'être mise à jour ultérieurement. Voir aussi la littérature économique générale sur ce thème.
BC/Vol. 1 p. 283-302	FORTIN, Bernard	Les options monétaires d'un Québec souverain	Voir la mise à jour de Vély Leroy concernant sa propre étude <i>Les options monétaires d'un Québec souverain</i> .
QA/Vol. 1 p. 377-461	FRANCK, Thomas, HIGGINS, Rosalyn, PELLET, Alain, SHAW, Malcolm N., TOMUSCHAT, Christian	L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté.	Voir les mises à jour de leur propre étude par Henri Dorion, Stephen A. Scott, Henri Brun et Jonathan I. Charney et traitant aussi du territoire.
QA/Vol. 2 p. 41-60	TREMBLAY, Carole	Les contrats conclus par la Couronne du Chef du Canada avec des personnes morales ou physiques dont l'objet se rattache au territoire du Québec.	Évaluer l'opportunité d'une mise à jour ultérieure en vérifiant d'abord qu'il n'existe pas d'études sur le thème dans la littérature juridique générale déjà disponible.
QA/Vol. 2 p. 67-191	Consortium LAMONDE MALLETTE	Gestion de la prise en charge des services fédéraux	Voir le document <i>Étude sur la restructuration administrative d'un Québec souverain</i> réalisé par un groupe de fonctionnaires sous la direction de Jean Laliberté et publié en 1995 (ISBN-2-551-16529-6)
QA/Vol. 3 p. 9-67	BERNIER, Ivan	La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec indépendant	Voir la recommandation 3 section V et les commentaires concernant l'étude du même auteur BC/1/1-17 et examiner la littérature juridique sur cette question.

Tableau 3 ÉTUDES NON MISES À JOUR : COMMENTAIRES SUPPLÉMENTAIRES (suite)

Références	Auteur	Titre de l'étude	Commentaires
QA/Vol. 4 p. 157-165	SAINT-GERMAIN, Maurice	Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec	Voir sur un thème apparenté l'étude du même auteur intitulée <i>La souveraineté du Québec et l'économie outaouaise</i> publiée en 1995 (ISBN-2-551-16415-x) et la mise à jour par B. Vermot-Desroches de sa propre étude intitulée <i>Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté</i> .
QA/Vol. 4 p. 285	FORTIN, Bernard	Les options monétaires d'un Québec souverain	Voir la mise à jour de Vély Leroy concernant sa propre étude <i>Les options monétaires d'un Québec souverain</i> .
QA/Vol. 4 p. 311	LAIDLER, David	La monnaie d'un Québec souverain	L'auteur n'avait pas produit d'étude originale pour la Commission mais témoigné en déposant une étude antérieure. Voir aussi la mise à jour précédemment citée de Vély Leroy.
QA/Vol. 4 p. 335-369	GENDRON, Claude et Daniel DESJARDINS	Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques	Voir sur un thème apparenté l'étude réalisée par les mêmes auteurs et publiée en 1995 sous le titre <i>La monnaie, le crédit et les institutions financières dans un Québec souverain</i> (ISBN-2-551-16488-5).
QA/Vol. 4 p. 371-559	COULOMBE, Gérard	La souveraineté et les institutions financières	Voir la recommandation 3 section V et la littérature générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 561-572	McCALLUM, John	Commentaires à l'intention de la Commission	L'auteur est député au Parlement fédéral.
QA/Vol. 4 p. 631-656	FORTIN, Pierre	L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec	Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème. Voir aussi l'étude réalisée par Claude Lamonde et Pierre Renaud et publiée en 1995 sous le titre <i>L'état des finances publiques d'un Québec souverain</i> (ISBN-2-551-16486-9).
QA/Vol. 4 p. 659-687	DAGENAIS, Marcel G.	L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté	L'auteur est aujourd'hui décédé. Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème.

Tableau 3 ÉTUDES NON MISES À JOUR : COMMENTAIRES SUPPLÉMENTAIRES (suite)

Références	Auteur	Titre de l'étude	Commentaires
QA/Vol. 4 p. 689-707	RACETTE, Daniel	Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit au compte courant d'un Québec souverain	Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 709-735	TREMBLAY, Rodrigue	L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain	Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 737-745	POLESE, Mario	La souveraineté et les emplois de siège social : éléments d'analyse et de réflexion	Voir l'étude réalisée par le même auteur et Sylvain LEFEBVRE et publiée en 1995 sous le titre <i>Les sièges sociaux et la souveraineté du Québec</i> (ISBN-2-551-16417-6).
QA/Vol. 4 p. 747-780	LAMONDE, Claude	Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté.	Voir l'étude réalisée par le même auteur et Jacques BOLDUC et publiée en 1995 sous le titre <i>Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada</i> (ISBN-2-551-16389-7); voir aussi la mise à jour de sa propre étude par Malcolm N. SHAW.
QA/Vol. 4 p. 805-822	GENDRON, Claude et DESJARDINS, Daniel	Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada	Voir le commentaire précédent; voir aussi la recommandation 3 section V et la littérature sur ce thème général.

L'exclusion de certaines études du processus de mise à jour doit être appréciée à la lumière de certaines considérations. Ainsi, le thème de deux études réalisées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec par son Secrétariat apparaît susceptible d'être traité par la Commission sur le déséquilibre fiscal. Ainsi, encore, certaines études exclues traitent de questions très générales (p. ex. les modes possibles d'association économique entre États ou l'évolution de la Communauté européenne) pour lesquelles il existe par ailleurs une documentation importante. Des études portent aussi sur des objets qui seront repris dans la mise à jour d'autres études. Enfin, certains auteurs (p. ex. Fernand Dumont) ont poursuivi leur réflexion sur les questions dont ils traitèrent dans leur étude originale dans des ouvrages qu'ils ont publiés ultérieurement et auxquels on peut se référer (voir, à ce sujet, le tableau 2 et les fiches d'identification au volume 3).

On constate, à la lecture du tableau 1, que la très grande majorité des études mises à jour l'ont été par les auteurs originaux recrutés par les deux Commissions. Le processus de recrutement d'auteurs de substitution a permis de faire mettre à jour quatre études. Pour éclairer cet état de choses, il faut rappeler que l'appel d'offres de service a été lancé à des professeurs à un moment généralement très chargé de l'année universitaire et aussi que les délais pour la préparation d'une offre de service et, éventuellement, d'une mise à jour étaient comprimés par un échéancier contraignant. Il subsiste donc une vingtaine d'études dont les auteurs originaux n'ont pu, pour une raison ou une autre, réaliser la mise à jour. Cet état de choses doit être apprécié à la lumière de considérations qu'il convient de préciser. D'une part, il se trouve des études sur des questions traitées par la mise à jour d'autres études originales. D'autre part, certaines études des deux Commissions ont fait l'objet d'études comparables en 1994-1995 auxquelles on peut se référer; et dans plusieurs de ces cas, comme l'établissent les fiches d'identification du volume 3, il s'agit des mêmes auteurs. Enfin, il demeure loisible et au gouvernement et au ministre responsable de commander eux-mêmes, s'ils le jugent nécessaire, la mise à jour d'études dont le Bureau n'a pu assurer la mise à jour dans le cadre temporel de son mandat (voir la recommandation 3 section V).

Par delà ce bilan quantitatif de l'opération de mise à jour, on peut s'interroger sur un bilan plus qualitatif ou plus analytique qui chercherait à mesurer, par exemple, si les mises à jour confirment ou modifient les conclusions auxquelles les auteurs étaient parvenus dans les études originales.

Pour fixer sa conduite à l'égard de cette possibilité d'un bilan qualitatif ou analytique de l'opération de mise à jour des études, le Bureau a examiné la propre conduite des deux Commissions. La référence aux documents des Commissions révèle ce qui suit :

- Dans la « Présentation » du « Document de travail » no. 1 de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, les co-présidents de cette Commission, Michel Bélanger et Jean Campeau, s'expriment comme suit :
« Le présent document reproduit intégralement les divers textes produits soit par le Secrétariat ou par ces spécialistes. La Commission ne s'est pas prononcée sur le contenu de ces textes ni sur les opinions émises par leurs auteurs. En regroupant et en publiant ces ouvrages dans un même volume, la Commission a voulu les rendre accessibles à un grand nombre de personnes et, surtout, souligner la remarquable contribution de

leurs auteurs à la réalisation de son mandat et les remercier d'avoir mis à sa disposition leur temps et leur expertise ».

- Dans l'« Avertissement au lecteur » du « Projet de rapport » de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté se trouve la précision suivante :

« Le présent document a été produit par le Secrétariat de la Commission [...] il a été préparé à l'intention des parlementaires membres de la Commission et son contenu n'a pas été approuvé par ceux-ci ou par l'Assemblée nationale ».

Par ailleurs, on lit, dans l'« Avant propos » du document « Exposés et études » (volume 1), publié sous l'autorité de la même Commission parlementaire et sous la signature de son président, le député Guy Bélanger (16 septembre 1992) :

« Il est utile de préciser que les opinions exprimées dans ces documents sont celles des experts; en conséquence, elles ne représentent pas nécessairement celles de la Commission ou de ses membres ».

Le Bureau constate donc que ni l'une ni l'autre des Commissions n'a tenté un bilan qualitatif ou analytique des études qu'elles commandèrent à des experts. Les deux Commissions ont eu pour essentielle préoccupation, à l'égard de ces études, de les rendre accessibles non seulement à leurs propres membres mais aussi à l'ensemble des personnes, des groupes, des familles politiques qui composent la société québécoise. Pour sa part, le Bureau juge qu'il doit reprendre à son propre compte la conduite des Commissions et rendre accessibles, à l'ensemble des personnes, des groupes et des familles politiques composant la société québécoise, les mises à jour des études originellement produites pour ces Commissions, sans chercher à en établir un bilan qualitatif ou analytique.

Le tableau 4 qui suit rend compte du traitement de chacune des 79 études originales.

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
BC/Vol.1 p. 1-17	Ivan Bernier	Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec	Non	Voir la mise à jour par Maurice Arbour intitulée <i>L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien</i> de l'étude du Secrétariat de la Commission (<i>L'accès du Québec aux marchés extérieurs et l'espace économique canadien.</i>).
BC/Vol. 1 p. 19-54	Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec	L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien	AS	L'auteur de substitution de la mise à jour, Maurice Arbour a été choisi par suite d'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation. Il a été invité à considérer des questions traitées dans l'étude d'Ivan Bernier.
BC/Vol. 1 p. 55-166	Pierre-Paul Proulx	Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde	AO	
BC/Vol. 1 p. 167-241	Pierre Fortin	La question de l'emploi au Québec : la photo et le film	AS	L'auteur original ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination des études, la mise à jour de son étude a été confiée à Mario Fortin par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.
BC/Vol. 1 p. 243-282	Daniel Racette	Intégration financière internationale et interdépendance des politiques macro-économiques nationales	Non	Étude de nature générale susceptible d'être mise à jour ultérieurement. Voir aussi la littérature économique générale sur ce thème.
BC/Vol. 1 p. 283-302	Bernard Fortin	Les options monétaires d'un Québec souverain	Non	Voir la mise à jour de Vély Leroy concernant sa propre étude intitulée <i>Les options monétaires d'un Québec souverain.</i>
BC/Vol. 1 p. 303-350	Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec	Analyse des activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral : évolution et comparaisons interprovinciales	Exc.	Le sujet de cette étude est susceptible d'être traité par la Commission d'étude sur le déséquilibre fiscal.

*** Abréviations :** « BC » :

« QA » :

« Exc. » :

« AO » et « AS » :

« Non » :

Document de travail 1 ou 2 de la Commission sur le statut politique et constitutionnel du Québec

Exposés et études 1,2,3, ou 4 de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté

Étude exclue du processus de mise à jour

Étude mise à jour par l'auteur original (AO) ou pour un auteur de substitution (AS)

Étude n'ayant pas été mise à jour

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
BC/Vol. 1 p. 353-391	Ministère des Finances du Québec	La présence du gouvernement fédéral au Québec : les programmes de transferts fédéraux aux provinces, fonctionnement et évolution récente	Exc.	Le sujet de cette étude est susceptible d'être traité par la Commission d'étude sur le déséquilibre fiscal.
BC/Vol. 1 p. 393-566	Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec	Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec	Exc.	Difficulté de trouver un auteur de substitution de nature comparable à l'auteur original. Par ailleurs, on peut consulter le document <i>L'État des finances publiques d'un Québec souverain</i> réalisé par Claude Lamonde et Pierre Renaud et publié en 1995 (IBSN-2551-16486-9)
BC/Vol. 2 p. 1-110	José Woehrling	Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec	AO	
BC/Vol. 2 p. 111-237	Luc Bergeron	L'intégration européenne	AO	
BC/Vol. 2 p. 239-329	Marc Termote	L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada	AO	
QA/Vol. 1 p. 3-12	Fernand Dumont	Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté	Exc.	L'exceptionnelle notoriété scientifique et intellectuelle de Fernand Dumont a rendu inappropriée la recherche d'un substitut.
QA/Vol. 1 p. 15-29	Simon Langlois	Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec	AO	
QA/Vol. 1 p. 31-59	Danielle Juteau (et Marie McAndrew)	Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain	AO	
QA/Vol. 1 p. 61-113	Claude C. Emanuelli	L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité	AO	
QA/Vol. 1 p. 115-190	François Crépeau	Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration	AO	

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 1 p. 195-247	José Woehrling	Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain	AO	
QA/Vol. 1 p. 249	Jules Deschênes	Les droits des minorités	Exc.	Cet éminent juriste, maintenant décédé, n'a pas produit le texte, mais livré un témoignage à la Commission. Sa grande notoriété personnelle et professionnelle a rendu inappropriée la recherche d'un substitut.
QA/Vol. 1 p. 255-290	Éric Gourdeau	La question autochtone	AO	
QA/Vol. 1 p. 293-305	Jean-Jacques Simard	Le problème autochtone	AO	
QA/Vol. 1 p. 307-345	Bradford Morse	Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad	AO	
QA/Vol. 1 p. 353-374	Henri Dorion	Les frontières du Québec : l'état de la question	AO	
QA/Vol. 1 p. 463-474	Stephen A. Scott	Autodétermination, sécession, division, légalité : observations	AO	
QA/Vol. 1 p. 347-461	Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, Christian Tomuschat	L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté	Non	Voir les mises à jour de leur propre étude par Henri Dorion, Stephen A. Scott, Henri Brun et Jonathan I. Charney et traitant aussi du territoire.
QA/Vol. 1 p. 477-490	Henri Brun	Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté	AO	
QA/Vol. 1 p. 493-577	Jonathan I. Charney	The Maritime Boundaries of Québec	AO	

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 1 p. 581-595	Nicole Duplé	Une constitution pour fonder l'État du Québec	AS	L'auteure originale ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination des études, la mise à jour de son étude a été confiée à Pierre Trudel et Jacques Frémont par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.
QA/Vol. 1 p. 597-607	Jacques-Yvan Morin	La constitution d'un Québec souverain	AO	
QA/Vol. 1 p. 611-620	André Patry	La reconnaissance des États et le cas du Québec	AO	
QA/Vol. 1 p. 623-632	Louis Balthazar	Les États-Unis face à un Québec souverain	AO	
QA/Vol. 1 p. 635-644	Edward McWhinney	Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne	AO	
QA/Vol. 1 p. 647-652	Joseph T. Jockel	Déclaration d'ouverture (Exposé sur les relations internationales)	AO	
QA/Vol. 1 p. 655-686	Daniel Turp	Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté)	AO	
QA/Vol. 1 p. 687-911	Daniel Turp	Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté	AO	
QA/Vol. 2 p. 5-38	Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis	L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé	AO	

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 2 p. 41-60	Carole Tremblay	Les contrats conclus par la Couronne du chef du Canada avec des personnes morales ou physiques et dont l'objet se rattache au territoire québécois	Non	Évaluer l'opportunité d'une mise à jour ultérieure en vérifiant d'abord qu'il n'existe pas d'études sur le thème dans la littérature juridique générale déjà disponible.
QA/Vol. 2 p 67-191.	Consortium Lamonde Mallette (Jacques Lamonde)	Gestion de la prise en charge des services fédéraux	Non	Voir le document <i>Étude sur la restructuration administrative d'un Québec souverain</i> réalisé par un groupe de fonctionnaires sous la direction de Jean Laliberté et publié en 1995 (ISBN-2-551-16529-6)
QA/Vol. 2 p. 193-307	Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet)	Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté	AO	
QA/Vol. 2 p. 309-369	Albert Legault	Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant	AO	
QA/Vol. 2 p. 371-393	Albert Legault	Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain	AO	
QA/Vol. 2 p. 395-409	Charles-Philippe David	La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités	AO	
QA/Vol. 2 p. 411-417	Jocelyn Coulon	La défense dans un Québec indépendant	AO	
QA/Vol. 3 p. 5	Claude Masson	Exposé économique	Exc.	Reprise d'une étude faite pour la Commission BC, cette étude est une présentation conceptuelle générale de diverses formes possibles d'association économique.

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 3 p. 9-67	Ivan Bernier	La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain	Non	Voir la recommandation 3 section V et les commentaires concernant l'étude du même auteur BC/1/1/-17 et examiner la littérature juridique sur cette question.
QA/Vol. 3 p. 69-99	Bernard Landry	Les relations commerciales d'un Québec souverain	Exc.	L'auteur est présentement Premier ministre du Québec; par ailleurs, il est apparu impossible de trouver un auteur de substitution disposant d'une expérience ministérielle comparable à celle de l'auteur original.
QA/Vol. 3 p. 101-118	Pierre-Paul Proulx	Intégration économique, souveraineté et relations commerciales	AO	
QA/Vol. 3 p. 121-136	Gordon Ritchie (Strategico inc.)	Réparer les pots cassés : libre-échange, le scénario de rupture	AO	
QA/Vol. 3 p. 139-184	Roma Dauphin et Stanislas Slosar	Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté	AO	
QA/Vol. 3 p. 187-238	Robert Saint-Louis	Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agro-alimentaire	AO	
QA/Vol. 3 p. 241-249	Armand de Mestral	Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT	AO	
QA/Vol. 3 p. 251	Robert A. Jenness (Informetrica)	L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie agro-alimentaire	AO	
QA/Vol. 3 p. 255-304	André Côté (Stradeco)	Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement	Exc.	Il a été impossible de rejoindre l'auteur; par ailleurs, l'auteur a publié une étude sur le même sujet en 1995 <i>Impact de la souveraineté sur les industries du textile et de l'habillement</i> (ISBN-2-551-16542-3).

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 3 p. 307-355	Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive Consultants)	The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec	AO	
QA/Vol. 3 p. 357	Émile Noël	La Communauté européenne	Exc.	L'auteur, aujourd'hui décédé, n'a pas produit de texte, mais livré un témoignage à la Commission. Par ailleurs, des études récentes sur l'évolution de l'Union européenne existent.
QA/Vol. 3 p. 361-372	Hjalte Rasmussen	European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison	AO	
QA/Vol. 3 p. 375-413	Christian Louit	L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne	AO	
QA/Vol. 3 p. 415-484	Edmond Orban	Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne	AO	
QA/Vol. 4 p. 1-154	Bernard Vermot-Desroches	Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté	AO	
QA/Vol. 4 p. 157-265	Maurice Saint-Germain	Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec	Non	Voir sur un thème apparenté l'étude du même auteur intitulée <i>La souveraineté du Québec et l'économie outaouaise</i> publiée en 1995 (ISBN-2-551-16415-x) et la mise à jour par Bernard Vermot-Desroches de sa propre étude intitulée <i>Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté</i> .
QA/Vol. 4 p. 267-282	Marcel Beaudry	Le Comité Outaouais	Exc.	Cette étude a été réalisée par un Comité qui n'existe plus. La Communauté urbaine de l'Outaouais n'ayant pu accepter l'invitation du Bureau, ce dernier a conclu que la difficulté de trouver un organisme représentatif de la région entraînait l'impossibilité de mettre l'étude à jour.

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 4 p. 285	Bernard Fortin	Les options monétaires d'un Québec souverain	Non	Voir la mise à jour de Vély Leroy concernant sa propre étude intitulée <i>Les options monétaires d'un Québec souverain</i> .
QA/Vol. 4 p. 289-326	Vély Leroy	Les options monétaires d'un Québec souverain	AO	
QA/Vol. 4 p. 331	David Laidler	La monnaie d'un Québec souverain	Non	L'auteur n'avait pas produit d'étude originale pour la Commission mais témoigné en déposant une étude antérieure. Voir aussi la mise à jour précédemment citée de Vély Leroy.
QA/Vol. 4 p. 335-369	Claude Gendron et Daniel Desjardins	Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques	Non	Voir sur un thème apparenté l'étude réalisée par les mêmes auteurs et publiée en 1995 sous le titre <i>La monnaie, le crédit et les institutions financières dans un Québec souverain</i> (ISBN-2-551-16488-5).
QA/Vol. 4 p. 371-559	Gérard Coulombe (Desjardins Ducharme)	La souveraineté et les institutions financières	Non	Voir la recommandation 3 section V et la littérature générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 561-572	John McCallum	Commentaires à l'intention de la Commission	Non	L'auteur de l'étude originale a examiné attentivement l'invitation du Bureau de coordination des études mais a informé le Bureau de sa conclusion que sa position politique et son emploi du temps comme député fédéral ne lui permettaient pas de s'engager dans la procédure de mise à jour.
QA/Vol. 4 p. 575-588	Patrick Grady (Global Economics Ltd.)	Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec	Exc.	L'auteur a décliné l'invitation du Bureau. De plus, il a expressément signifié son désir que la mise à jour ne soit pas confiée à une autre personne.
QA/Vol. 4 p. 591-629	Pierre Fortin	Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire	AS	L'auteur original ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination des études, la mise à jour de son étude a été confiée à Claude Fluet et Pierre Lefebvre par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

Tableau 4 SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 4 p. 631-656	Pierre Fortin	L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec	Non	Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème. Voir aussi l'étude réalisée par Claude Lamonde et Pierre Renaud et publiée en 1995 sous le titre <i>L'état des finances publiques d'un Québec souverain</i> (ISBN-2-551-16486-9).
QA/Vol. 4 p. 659-687	Marcel G. Dagenais	L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté	Non	L'auteur est aujourd'hui décédé. Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 689-707	Daniel Racette	Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain	Non	Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 709-735	Rodrigue Tremblay	L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain	Non	Voir la recommandation 3 section V et la littérature économique générale sur ce thème.
QA/Vol. 4 p. 737-745	Mario Polèse	La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion	Non	Voir l'étude réalisée par le même auteur et Sylvain Lefebvre et publiée en 1995 sous le titre <i>Les sièges sociaux et la souveraineté du Québec</i> (ISBN-2-551-16417-6).
QA/Vol. 4 p. 747-789	Gary Caldwell	L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise	AO	
QA/Vol. 4 p. 757-789	Claude Lamonde	Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté	Non	Voir l'étude réalisée par le même auteur et Jacques Bolduc et publiée en 1995 sous le titre <i>Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada</i> (ISBN-2-551-16389-7); voir aussi la mise à jour de sa propre étude par Malcolm N. Shaw.
QA/Vol. 4 p. 783-799	Malcolm N. Shaw	Succession d'États aux biens et aux dettes	AO	

Tableau 4 **SYNTHÈSE : LE TRAITEMENT DES 79 ÉTUDES (suite)**

Référence	Auteur	Titre	Statut	Commentaires
QA/Vol. 4 p. 801	Geneviève Burdeau	Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec	AO	
QA/Vol. 4 p. 805-822	Claude Gendron et Daniel Desjardins	Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada	Non	Voir l'étude réalisée par le même auteur et Jacques Bolduc et publiée en 1995 sous le titre <i>Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada</i> (ISBN-2-551-16389- 7); voir aussi la mise à jour de sa propre étude par Malcolm N. Shaw; voir aussi la recommandation 3 section V et la littérature sur ce thème.

IV.3 Bilan financier

Au terme de l'opération de mise à jour des études, le bilan financier du Bureau de coordination des études s'établit comme suit :

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

BILAN FINANCIER AU 31 JANVIER 2002
(en millier de \$)

	Budget	Dépenses
Rémunération (1)	135,0 \$	133,0 \$
Fonctionnement		
Frais de déplacement	90,0 \$	8,4 \$
Loyer	30,0 \$	27,0 \$
Autres	12,0 \$	2,0 \$
Contrats et ententes de services	770,0 \$	428,0 \$
Immobilisation	25,0 \$	
Sous-total	1 062,0 \$	465,4 \$
TOTAL	1 062,0 \$	598,4 \$

(1) Rémunération du personnel attaché au ministère du Conseil exécutif

V. RECOMMANDATIONS

Au terme de la démarche de mise à jour des études originalement effectuées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté, il apparaît approprié de formuler les recommandations qui suivent.

Les deux premières recommandations sont conformes à la méthodologie générale ayant présidé à l'ensemble de l'opération :

Recommandation 1

Que les mises à jour des études originalement réalisées entre 1990 et 1992 soient intégralement déposées à l'Assemblée nationale du Québec aussitôt que la procédure le permettra à la reprise des travaux sessionnels à l'hiver 2002.

Recommandation 2

Que les mises à jour déposées à l'Assemblée nationale soient rendues intégralement publiques et accessibles à l'ensemble des personnes et des groupes intéressés sous forme imprimée (au coût de production et avec un numéro ISBN) et sous forme informatique (par un site Internet accessible gratuitement) et ce, dans les soixante (60) jours suivant le dépôt à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, comme on l'a expliqué, il y a vingt études qui n'ont pas été mises à jour dans le cadre du mandat du Bureau de coordination des études. Le Bureau s'est interrogé sur les suites à donner à cet état de choses. Après réflexion, le Bureau soumet deux recommandations.

D'une part, il y a lieu pour le ministre responsable de réfléchir à l'opportunité de faire mettre à jour les études qui ne l'ont pas été et ce, pour fournir aux familles politiques et à la population québécoise l'actualisation la plus complète possible du capital intellectuel et scientifique accumulé par les deux Commissions du début des années 1990. De l'avis du Bureau, toute décision de poursuivre le travail de mise à jour doit s'inspirer de critères d'évaluation précis. Ainsi, il faut apprécier l'intérêt intrinsèque des études qui pourraient donner lieu à une mise à jour, aussi bien que le coût qu'impliquerait cette démarche. Par ailleurs, il y aurait lieu également d'examiner si des études réalisées par des chercheurs universitaires, de leur propre initiative, au cours des dernières années, ne peuvent être considérées comme des mises à jour adéquates sur les thèmes ou questions abordés par les études originales. En conséquence, le Bureau recommande :

Recommandation 3

Que le Ministre responsable évalue l'opportunité de faire réaliser la mise à jour des études qui ne l'ont pas été dans le cadre de la présente opération. Que cette évaluation se fasse à la lumière des critères suivants :

- (1) examen de l'intérêt intrinsèque et de la nature propre des études demeurant sujettes à une mise à jour;
- (2) examen de la littérature scientifique produite depuis une décennie, au Québec ou ailleurs, dans les domaines correspondant à ces études pour y rechercher des travaux déjà réalisés et pouvant tenir lieu de mise à jour des études en cause;
- (3) examen des coûts éventuels de nouvelles mises à jour.

Advenant qu'une décision soit prise d'entreprendre la mise à jour des études qui n'ont pu l'être dans le cadre du mandat du Bureau de coordination des études, il y a lieu de procéder en tirant tout le profit possible de la méthodologie et des procédures mises en œuvre par le Bureau. En conséquence, le Bureau recommande :

Recommandation 4

Qu'advenant une décision de mettre à jour les études qui ne l'ont pas encore été, la nouvelle opération se déroule selon la méthodologie utilisée dans le cadre de la présente opération.

APPENDICES

Rapports d'étape soumis par le coordonnateur au ministre responsable;

- (1) le 13 juin 2001
- (2) le 10 septembre 2001
- (3) le 4 novembre 2001

Le 13 juin 2001

Monsieur Joseph Facal
Ministre délégué aux Affaires
intergouvernementales canadiennes
Ministre responsable des Relations avec
les communautés francophones et acadiennes

Monsieur le Ministre,

Quatre semaines après l'annonce de ma nomination à titre de coordonnateur du processus de mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau de 1991 et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992, je désire par la présente vous soumettre un premier rapport d'étape de mon mandat. Ce mandat a permis jusqu'à maintenant de réaliser les tâches décrites ci-après.

1. Organisation du Bureau de coordination des études

Le 22 mai 2001, en présence de la Secrétaire générale associée du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, madame Diane Gaudet, j'ai tenu une première réunion avec les personnes constituant le Bureau de coordination des études, aux fins de confirmer les tâches de chaque personne, d'établir un mode de fonctionnement et de planifier le travail. Depuis lors, le Bureau a tenu quatre réunions, par conférence téléphonique, et je puis vous assurer que le Bureau et ses membres travaillent à mon entière satisfaction. Je joins en annexe 1 à la présente la liste des membres du Bureau et la description de leurs responsabilités.

2. Définition de la mise à jour des études originales

L'une des tâches prioritaires du Bureau était de définir précisément en quoi consiste la mise à jour d'une étude réalisée il y a une décennie, et ce aux fins d'assurer la cohérence de l'opération et de préciser aux auteurs originaux ou, éventuellement, aux auteurs de substitution la nature de la collaboration attendue d'eux. Après analyse de la question, le Bureau de coordination a établi une définition précise de ce que constitue la mise à jour recherchée. Je joins en annexe 2 le document qui établit cette définition.

3. Prise de contact avec les auteurs des études originales

Le gros des efforts du Bureau à ce jour a consisté à retracer et à prendre contact avec chacun des auteurs des études originales de 1990-1992 afin de les inviter à participer à la mise à jour de leur étude. L'annexe 3 reproduit la lettre que j'ai envoyée à ces auteurs au fur et à mesure que le Bureau les a retracés. Par ailleurs, le tableau constituant l'annexe 4 dresse le bilan actuel de cette opération de prise de contact avec les auteurs originaux. À l'heure actuelle, un contact téléphonique et écrit a été établi avec la quasi-totalité des auteurs originaux et des démarches

(2)

se poursuivent pour compléter ce travail. Cette dimension du mandat est donc, pour l'essentiel, complétée avec succès.

Certaines études commandées par la Commission Bélanger-Campeau ont été effectuées soit par le Secrétariat de cette Commission, soit par le Ministère des Finances. Madame Gaudet et le Bureau réfléchissent présentement à la façon d'assurer une mise à jour appropriée de ces études.

Certains auteurs originaux sont décédés; d'autres m'ont confirmé qu'ils sont dans l'impossibilité de procéder eux-mêmes à la mise à jour de leurs études; le Bureau s'assurera dans les prochaines semaines de l'établissement d'une procédure pour le recrutement d'auteurs de substitution; cette procédure impliquera des appels d'offre de services afin que le choix de nouveaux auteurs et le processus de mise à jour d'études comportent toutes les garanties de compétence, d'objectivité et d'impartialité.

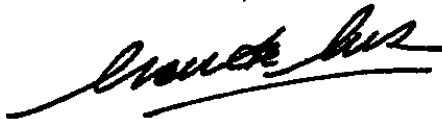
4. Etablissement d'un contrat-type

Le Bureau a également préparé un contrat-type qui devra intervenir avec les auteurs originaux acceptant de procéder à la mise à jour de leur étude ou avec les auteurs de substitution. Ce contrat comporte les clauses usuelles de tels contrats impliquant le Gouvernement du Québec; il comporte aussi des clauses spécifiques définissant précisément la nature de la mise à jour ainsi que des dispositions relatives au dépôt à l'Assemblée nationale et à la publication des études dans les soixante jours de ce dépôt, et ce conformément aux modalités dont nous avons convenu au moment de l'établissement de mon mandat. Le contrat-type est joint en annexe 5 à la présente.

Il m'apparaît donc que l'opération de mise à jour des études de 1990-1992 est très bien engagée et que toutes les tâches nécessaires à la mise en oeuvre de cette opération ont été complétées ou sont en voie de l'être. Deux tâches prioritaires occuperont le Bureau au cours des prochaines semaines: la négociation et la conclusion de contrats avec les auteurs originaux acceptant de mettre leurs études à jour et l'identification et l'engagement d'auteurs de substitution. Je vous ferai rapport à la fin du mois d'août de la réalisation de ces tâches.

Espérant que ces informations vous seront utiles et demeurant à votre entière disposition, je vous prie d'agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux,

Le coordonnateur,



Claude Corbo,
Professeur,
Département de Science politique, UQAM

Le 10 septembre 2001

Monsieur Joseph Facal
Ministre délégué aux Affaires
intergouvernementales canadiennes
Ministre responsable des Relations avec
les communautés francophones et acadiennes

Monsieur le Ministre,

Je vous transmets par la présente un deuxième rapport d'étape à titre de coordonnateur du processus de mise à jour des études effectuées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Ce rapport fait suite à celui que je vous ai adressé le 13 juin 2001.

1. Réunions du Bureau de coordination

A ce jour, le Bureau de coordination a tenu quatorze réunions, la plupart par conférence téléphonique.

2. Travaux de nature conceptuelle et méthodologique

Le Bureau a réalisé un certain nombre de travaux de nature conceptuelle et méthodologique. En effet, l'opération de mise à jour des études a requis, au fur et à mesure de son déploiement, la clarification de questions de nature conceptuelle et méthodologique aux fins d'assurer la validité de ses résultats. Le Bureau a donc traité des questions suivantes en particulier:

(1) la définition précise de ce que constitue la notion de mise à jour d'une étude originale. L'annexe 2 à ma lettre du 13 juin 2001 fournit une telle définition.

(2) l'établissement d'orientations pour le choix final des études originales devant être mises à jour. De telles orientations se sont avérées nécessaires pour traiter de cas particuliers (p.ex. auteurs originaux décédés, nature spécifique de l'étude originale, etc.). Le document intitulé "Orientations concernant le choix final des études devant être mises à jour", que je vous ai transmis le 30 juillet 2001, répond à cette problématique.

(3) les démarches, procédures et critères nécessaires à la recherche de nouveaux experts devant être substitués aux experts originaux qui ne peuvent, pour une raison ou une autre, mettre eux-mêmes à jour leur(s) étude(s), ont fait l'objet d'un travail de clarification par le Bureau de coordination. Le document intitulé "Démarches, procédures et critères pour la recherche de nouveaux experts" précise les choses et est joint en annexe 1 à la présente.

3. Contacts avec les auteurs des études originales

Le travail de prise de contact avec les auteurs des études originales, aux fins d'établir leur intérêt et leur disponibilité pour le travail de mise à jour, est pratiquement complété, comme le précise

(2)

le document "Sommaire du tableau de suivi des démarches effectuées auprès des auteurs", joint en annexe 2. En substance, pour 79 études originales, 44 auteurs ont accepté de procéder à une mise à jour, 4 n'ont pas encore répondu, 21 ont décliné et il ne reste plus d'auteurs originaux devant encore être contactés. Mes collaborateurs, messieurs Mario Saint-Germain et Daniel Asselin, ont effectué, avec les conseils de madame Carmen Bellemare et le soutien de madame Rachel Beaulieu, un travail à la fois considérable, diligent et efficace dont il faut leur savoir gré.

4. Etudes effectuées par des organismes gouvernementaux

La Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec avait commandé deux études à son propre secrétariat et deux autres au ministère des Finances. Deux de ces études, concernant respectivement les activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral (secrétariat de la Commission) et les programmes de transferts fédéraux aux provinces (ministère des Finances), apparaissent, *parmi facie*, traiter de matières pouvant intéresser la commission que préside actuellement monsieur Yves Séguin. Si tel est bien le cas, il n'y a pas lieu, pour le Bureau de coordination, de faire faire des mises à jour qui dupliqueraient le rapport de cette commission. En conséquence, en accord avec la Secrétaire générale associée, madame Diane Gaudet, j'ai pris contact avec monsieur Séguin pour établir si les travaux de la commission qu'il préside sont susceptibles de traiter de questions correspondant à l'objet des deux études précitées. Je vous informerai des conclusions de ces échanges.

5. Recherche de nouveaux experts

Au cours de semaines qui viennent, le Bureau de coordination consacrera l'essentiel de ses efforts à la recherche d'experts de substitution pour assumer la mise à jour des études dont les auteurs originaux ne sont pas disponibles à cette fin. Ce travail s'effectuera selon les dispositions du document joint en annexe 1 à la présente.

La réalisation du mandat que vous m'avez confié se poursuit donc conformément aux exigences de validité intrinsèques à une opération de cette nature et à l'échéance fixée. Je me propose de vous transmettre un nouveau rapport d'étape au début de novembre 2001; entretemps, je demeure disponible pour toute information supplémentaire.

Agréé, je vous prie, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux,

Le coordonnateur,



Claude Corbo, professeur,
Département de Science politique, UQAM

p.j.
SAIGC.8

Le 4 novembre 2001

Monsieur Joseph Facal
Ministre délégué aux Affaires
intergouvernementales canadiennes
Ministre responsable des Relations avec
les communautés francophones et acadiennes

Monsieur le Ministre,

Je vous prie de recevoir un troisième rapport d'étape que je vous sou mets à titre de coordonnateur de l'opération de mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Ce rapport d'étape fait suite à ceux que je vous ai transmis les 3 juin et 10 septembre 2001.

1. Contacts avec les auteurs des études originales

La période écoulée depuis mon précédent rapport d'étape a permis d'achever le travail de prise de contact avec les auteurs des études originales. Tous les auteurs qu'il était possible de rejoindre l'ont été. Tous les auteurs ainsi contactés ont fait savoir leur décision de mettre à jour ou non leur(s) étude(s) originale(s). Les résultats obtenus par cette démarche ont permis d'entreprendre une deuxième démarche, soit la recherche d'auteurs de substitution pour remplacer les auteurs qui ne peuvent pour une raison ou une autre procéder eux-mêmes au travail de mise à jour.

2. Recherche d'auteurs de substitution

La plus grande partie des efforts du Bureau de coordination, au cours des deux derniers mois, a été consacrée à la recherche d'auteurs de substitution. Compte tenu des auteurs originaux ayant accepté de participer à la mise à jour et de l'existence d'un certain nombre d'études pour lesquels une mise à jour ne s'avère pas nécessaire (pour des raisons qui seront précisément expliquées dans le rapport final), le Bureau de coordination s'est employé à trouver des experts de substitution pour quinze études.

Le travail de recherche d'auteurs de substitution s'est effectué en conformité avec le document élaboré par le Bureau et intitulé "Démarches, procédures et critères pour la recherche de nouveaux experts", document joint en annexe à mon rapport d'étape du 10 septembre 2001.

Afin de procéder au choix des auteurs de substitution, le Bureau de coordination s'est imposé le cadre suivant:

- (1) Constitution d'une liste d'experts potentiels: le Bureau a d'abord dressé une liste d'experts pouvant être invités à soumettre une offre de service pour la mise au point des études pour lesquelles il est impossible de recourir aux auteurs originaux. À cette fin, le Bureau a pris en considération, le cas échéant, les recommandations des auteurs originaux ou l'intérêt manifesté par des auteurs originaux, déjà engagés dans la mise à jour de leur propre étude, pour

la mise à jour d'études portant sur des questions apparentées. Surtout, le Bureau a pu consulter les listes de spécialistes du principal organisme subventionnaire du Québec, le Fonds FCAR, ainsi que les sites internet des facultés de droit des universités québécoises.

- (2) Appel d'offres de service sur invitation: pour chacune des quinze études requérant un expert de substitution, le Bureau a adressé des invitations à soumettre une offre de service à au moins trois experts identifiés afin de pouvoir choisir la meilleure proposition.
- (3) Critères pour l'évaluation des offres de service: le Bureau a utilisé des critères précis pour l'évaluation des offres de service, critères préalablement définis et communiqués aux personnes invitées à soumettre une offre.
- (4) Comité d'évaluation: les offres de service reçues ont été évaluées par un comité de trois membres, une personne du Bureau, un membre de la fonction publique extérieur au Bureau et un universitaire complètement extérieur à toute l'opération de mise à jour. Seules les offres de service recommandées par ce comité d'évaluation ont donné lieu à l'octroi d'un contrat pour la mise à jour d'une étude.

Bien que la méthodologie dont nous avons convenu aux origines de l'opération de mise à jour ait prévu la possibilité de désigner des experts de substitution sans appel d'offres de service, sur la base de la compétence reconnue de tels experts, le Bureau ne s'est pas prévalu de cette possibilité, jugeant qu'elle n'offrait pas les garanties de transparence et d'objectivité requises par l'opération de mise à jour. Ce choix, de même que les contraintes de temps imposées par les délais requis pour la recherche des auteurs originaux et l'établissement de leur accord pour effectuer la mise à jour de leur(s) étude(s), explique que les études pour lesquelles un expert de substitution était nécessaire ne seront finalement pas toutes mises à jour.

3. Rapport final

Le Bureau de coordination a déterminé quelle serait la forme du rapport final de l'opération qui vous sera transmis pour dépôt à l'Assemblée nationale et pour publication.

Le rapport tiendra en trois volumes. Le premier volume sera le rapport administratif général de l'opération et il expliquera de façon précise, détaillée et documentée le déroulement des travaux effectués par le Bureau. Les deuxième et troisième volumes rassembleront les mises à jour des études originales: le deuxième volume contiendra la version mise à jour des études originellement produites pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et le troisième, la mise à jour de celles produites pour la Commission parlementaire. En fonction du nombre de pages correspondant à ces mises à jour, ces volumes pourront être divisés en cahiers distincts. Chaque étude sera précédée d'une fiche d'identification établissant l'identité de l'auteur de la mise à jour ou expliquant, le cas échéant, pourquoi une étude donnée ne comporte pas de mise à jour.

4. Echéancier

En raison des demandes de certains auteurs originaux ou de la date à laquelle les auteurs de substitution ont été choisis, l'échéance du 31 décembre 2001 apparaît désormais hors d'atteinte. Le Bureau de coordination mettra tout en oeuvre pour que le rapport final complet de l'opération vous soit remis entre le 21 et le 31 janvier 2002.

Je conclus ce rapport en réitérant la très grande satisfaction que m'inspirent la diligence, le zèle, l'efficacité et l'initiative dont témoignent sans faille les membres du Bureau de coordination.

Espérant que ces informations vous seront utiles et demeurant à votre entière disposition pour toute information supplémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux,

Le coordonnateur,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Corbo', is written over a horizontal line.

Claude Corbo,
Professeur,
Département de Science politique, UQAM
SAIGC.10

LISTE DES ANNEXES

1. Communiqué du Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et Ministre responsable des Relations avec les communautés francophones et acadiennes, monsieur Joseph Facal, publié à Québec, le 17 mai 2001, sous le titre « Mise à jour des études : nomination de M. Claude Corbo à titre de coordonnateur ».
2. Identité des fonctionnaires affectés au Bureau de coordination des études et description de leurs tâches respectives.
3. Entente intervenue le 17 juillet 2001 entre le gouvernement du Québec et l'Université du Québec à Montréal concernant le prêt de service du professeur Claude Corbo.
4. Lettre de Claude Corbo à monsieur Joseph Facal en date du 3 mai 2001 et document intitulé « La mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992). Devis conceptuel et technique ».
5. Lettre de monsieur Joseph Facal, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et ministre responsable des Relations avec les communautés francophones et acadiennes, à Claude Corbo, en date du 8 mai 2001.
6. Contrat-type avec les auteurs originaux ou substituts établi par le Bureau de coordination des études.
7. Bureau de coordination des études, « Orientations concernant le choix final des études devant être mises à jour », 30 juillet 2001.
8. Bureau de coordination des études, « Démarches, procédures et critères pour la recherche de nouveaux experts », 12 septembre 2001.
9. Lettre initiale du coordonnateur aux auteurs des études originales, mai 2001.
10. Lettre du coordonnateur aux auteurs ayant accepté de mettre à jour leur étude originale, juin 2001.
11. Lettre du coordonnateur aux personnes susceptibles d'agir à titre d'auteurs de substitution, septembre 2001.

COMMUNIQUÉ

Pour publication immédiate
CNW, code 01

MISE À JOUR DES ÉTUDES :

NOMINATION DE M. CLAUDE CORBO À TITRE DE COORDONNATEUR

Québec, le jeudi 17 mai 2001 - Le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et ministre responsable des Relations avec les communautés francophones et acadiennes, M. Joseph Facal, a annoncé aujourd'hui que M. Claude Corbo, professeur titulaire au département de Science politique à l'Université du Québec à Montréal et recteur de cette université de 1986 à 1996, a accepté d'agir comme coordonnateur du processus de mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau de 1991 et de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992.

« M. Corbo est un intellectuel et un gestionnaire d'une exceptionnelle qualité. Sa contribution à la vie universitaire et à l'administration publique du Québec fait de lui la personne toute désignée pour réaliser avec rigueur et professionnalisme ce mandat. Je le remercie très sincèrement d'avoir accepté, alors qu'il termine à peine le mandat que lui a confié le ministre de la Sécurité publique sur la libération et l'encadrement des détenus, de consacrer plusieurs dizaines d'heures de son temps à une démarche qui permettra aux Québécoises et aux Québécois de mieux comprendre leur société et d'être à même de faire le meilleur choix pour son évolution », a déclaré M. Facal.

Par ailleurs, le ministre a rendu publics une lettre et un devis préparés par M. Corbo qui assurent aux auteurs des études une totale autonomie scientifique et professionnelle. Les études mises à jour seront déposées à l'Assemblée nationale et publiées dans les soixante jours de ce dépôt.

L'échéance générale pour la mise à jour des études est fixée au 15 décembre 2001 et un rapport sur la réalisation de cette démarche sera produit par M. Corbo et rendu public.

La décision de procéder à la mise à jour des études réalisées en 1991 et 1992 avait été annoncée par le premier ministre, M. Bernard Landry, dans le discours d'ouverture du 22 mars 2001. MM. Corbo et Facal considèrent que les modalités de réalisation des mises à jour assurent aux citoyennes et aux citoyens que cette démarche se fera dans un contexte de crédibilité, de transparence et à un coût raisonnable et permettra à la population québécoise et à ses diverses familles politiques d'éclairer la question du statut politique et constitutionnel du Québec.

- 30 -

Source : Marie Barrette
Attachée de presse
Téléphone : (418) 646-5950

**DESCRIPTION DE TÂCHES SOMMAIRE
DE LA RESPONSABLE ADMINISTRATIVE
DU BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES**

CARMEN BELLEMARE
Ministère du Conseil exécutif

La titulaire de cette fonction a la responsabilité de la dimension administrative du mandat confié au Bureau de coordination des études. À cette fin, elle :

- Supervise le processus de gestion des dépenses
- Effectue le suivi budgétaire et présente un rapport mensuellement
- Établit en collaboration avec le Secrétaire les paramètres budgétaires de chacun des contrats et les propose au coordonnateur (montant et modalités de versements)
- S'assure que le contenu de chaque contrat respecte les règles gouvernementales en cette matière
- Maintient à jour ou s'assure de la mise à jour du système informatique de suivi des contrats
- Effectue le suivi régulièrement des dates où les travaux sont requis, des dates de versement et obtient les autorisations nécessaires et préalables au versement des sommes convenues aux contrats
- Supporte le Secrétaire dans le cadre de ses responsabilités
- Supporte le coordonnateur pour les aspects administratifs du mandat
- Maintient des relations continues avec les unités administratives concernées du ministère du Conseil exécutif dans le cadre de ses responsabilités.

DESCRIPTION DE TÂCHES SOMMAIRE DU SECRÉTAIRE DU BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

MARIO ST-GERMAIN
Ministère du Conseil exécutif

Le titulaire de cette fonction agit à titre de Secrétaire du Bureau de coordination des études et a la responsabilité de la dimension conceptuelle du mandat. À cette fin, il :

- Supporte et assiste le coordonnateur
- Négocie les contrats pour la mise à jour des études avec les chercheurs pour la mise à jour des études, plus particulièrement quant à l'objet du contrat et les obligations respectives des parties. Quant aux sommes impliquées et aux modalités de versements, elles sont préalablement discutées avec la responsable de la dimension administrative du mandat
- Assure le suivi contractuel quant au respect des obligations du contrat
- Propose au coordonnateur les modalités pour rendre public le résultat des travaux
- Fournit l'information générale à l'égard du mandat
- Maintient des relations continues avec le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC), avec les autres unités administratives concernées du ministère du Conseil exécutif et avec les autres ministères
- Maintient des relations avec les services concernés de l'Assemblée nationale
- Collabore au suivi administratif.

Le titulaire de cette fonction pourra également être appelé à collaborer aux suites qui pourront être données à cette opération.

2001.05.18

**DESCRIPTION DE TÂCHES SOMMAIRE
DU RESPONSABLE DES CONTRATS
DU BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES**

**DANIEL ASSELIN
Ministère du Conseil exécutif**

Le titulaire de cette fonction :

- Assiste le Secrétaire dans ses négociations avec les chercheurs
- Maintient à jour le système de suivi des contrats
- Prépare tous les documents à être autorisés en vue d'effectuer les versements sur les contrats
- Prépare les commandes de matériel et traite les factures en vue de leur autorisation et comptabilisation au SYGBEC
- Supporte le Coordonnateur et le Secrétaire du Bureau ainsi que la responsable de la dimension administrative du mandat
- Effectue le suivi constant des échéances apparaissant aux contrats et en informe les responsables
- Contacte les contractants s'il y a lieu, en accord avec le Secrétaire
- Maintient des relations continues avec les autres membres du personnel du Bureau et les unités administratives concernées du ministère du Conseil exécutif , s'il y a lieu
- Met en place et gère un système de classement des documents
- Gère la structure des répertoires informatiques

2001.05.20

**DESCRIPTION DE TÂCHES SOMMAIRE
DE LA RESPONSABLE DU SECRÉTARIAT
DU BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES**

**RACHEL BEAULIEU
Ministère du Conseil exécutif**

La titulaire de cette fonction :

- Effectue les diverses tâches de Secrétariat requises pour le bon fonctionnement du Bureau
- Reçoit et traite la correspondance adressée au coordonnateur du Bureau
- Participe à l'organisation des réunions et des conférences téléphoniques du Bureau
- Est responsable de la production technique des documents du Bureau dont le rapport final.

2001.05.20

ENTRÉ: LE PREMIER MINISTRE, pour et au nom du Gouvernement du Québec, représenté par madame Diane Gaudet, Secrétaire générale associée au ministère du Conseil exécutif, dûment autorisée

ci-après appelé « Le Ministre »

ET: L'Université du Québec à Montréal, personne morale légalement constituée, ayant son siège social au 1430, rue Saint-Denis, C.P. 8888, succursale Centre-ville, Montréal (Québec), H3C 3P8, agissant par madame Hélène Thibault, directrice, Partenariats en Recherche et Développement, Bureau de développement des partenariats, dûment autorisée ainsi qu'elle le déclare,

ci-après appelée « l'UQAM »

Les parties conviennent de ce qui suit :

1. OBJET DE L'ENTENTE DE SERVICE

Le Ministre retient les services de l'UQAM aux fins de la mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992.

2. INTERPRÉTATION

La présente entente de service constitue la seule entente intervenue entre les parties et toute autre entente non reproduite à la présente entente est réputée nulle et sans effet.

3. LOIS APPLICABLES ET TRIBUNAL COMPÉTENT

L'entente de service est régie par le droit applicable au Québec et en cas de contestation, les tribunaux du Québec seront seuls compétents.

4. REPRÉSENTANTS DES PARTIES

Le Ministre, aux fins de l'application de la présente entente de service, y compris pour toute approbation qui y est requise, désigne Madame Diane Gaudet, secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes, pour le représenter. Si un remplacement était rendu nécessaire, le Ministre en avisera l'UQAM dans les meilleurs délais.

De même, l'UQAM désigne Madame Hélène Thibault, directrice, Partenariats en Recherche et Développement, Bureau de développement des partenariats, pour la représenter. Si un remplacement était rendu nécessaire, l'UQAM en avisera le Ministre dans les meilleurs délais.

5. DURÉE DE L'ENTENTE DE SERVICE

Malgré la date de sa signature par les deux parties, la présente entente de service entre en vigueur le 17 mai 2001 pour se terminer le 31 décembre 2001.

Le Ministre s'engage à :

- A.1 Verser à l'UQAM, moyennant services rendus, des honoraires de cent quinze dollars (115,00 \$) l'heure conformément aux modalités prévues à l'article 7.
- A.2 Fournir à l'UQAM tous les renseignements, documents et instructions nécessaires et utiles avec toute la célérité possible, de façon à lui permettre de remplir adéquatement son mandat.

B) OBLIGATIONS DE L'UQAM

L'UQAM s'engage à :

- B.1 Réaliser le mandat décrit à l'annexe A.
- B.2 Affecter monsieur Claude Corbo à titre de coordonnateur lors de la mise en jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992, pour la durée complète et entière du mandat. Advenant une obligation de remplacer monsieur Claude Corbo, l'UQAM devra obtenir préalablement l'autorisation du Ministre.
- B.3 Advenant que des activités du présent mandat soient confiées en sous-traitance, à ce que celles-ci ne peuvent excéder 10 % du montant de l'entente de service.

7. MODALITÉS DE PAIEMENT

La somme et considération maximale prévue à l'article 8 pourra être réclamée à compter du moment où les obligations de l'UQAM auront été remplies et sera payable par le Ministre, conditionnellement à l'acceptation des travaux, dans les soixante (60) jours qui suivront la réception des pièces justificatives relatives aux travaux exécutés par l'UQAM.

Le paiement s'effectuera sur présentation d'une facture dûment acceptée par le Ministre et selon l'échéancier et les montants suivants :

- à la signature du contrat :	5 250,00 \$
- le ou vers le 30 septembre 2001 :	6 000,00 \$
- à la remise du rapport le ou vers le 31 décembre 2001	Solde

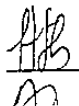
Cette facture doit être acheminée comme suit :

Madame Diane Gaudet
Secrétaire générale associée
Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
Ministère du Conseil exécutif
875, Grande-Allée Est, bureau 2.600
Québec (Québec) G1R 4Y8

8. LIMITE DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

La responsabilité financière du Ministre pour les honoraires et dépenses encourus dans l'exécution de la présente entente de service ne pourra excéder la somme maximale de treize mille huit cents dollars (13 800,00 \$) et le Ministre ne sera pas tenu de verser à l'UQAM toute somme excédentaire à ce montant.

Initiales des parties



Les travaux réalisés par l'UQAM en vertu de la présente entente de service, y compris tous les accessoires tels les rapports de recherche et autres, deviendront la propriété entière et exclusive du Ministre qui pourra en disposer à son gré.

B) DROITS D'AUTEUR

L'UQAM cède les droits d'auteur sur tous les documents réalisés en vertu de la présente entente de service.

C) GARANTIES

Le Ministre garantit à l'UQAM qu'il détient tous les droits lui permettant de réaliser la présente entente de service et garantit l'UQAM contre tous recours, réclamations, demandes, poursuites et autres procédures pris par toute personne relativement à l'objet de ces garanties.

Le Ministre s'engage à prendre fait et cause et à indemniser l'UQAM pour tous recours, réclamations, demandes, poursuites et autres procédures pris par toute personne relativement à l'objet de ces garanties.

10. RESPONSABILITÉ DU MINISTRE

Sauf le cas de faute intentionnelle ou de faute lourde de la part du Ministre, ce dernier n'assumera aucune responsabilité à l'égard de tous dommages matériels subis par l'UQAM, ses employés, agents, représentants ou sous-traitants.

11. RESPONSABILITÉ DE L'UQAM

L'UQAM sera responsable de tout dommage causé par elle, ses employés, agents, représentants ou sous-traitants dans le cours ou à l'occasion de l'exécution de la présente entente de service y compris le dommage résultant d'un manquement à un engagement pris en vertu de la présente entente de service.

L'UQAM s'engage à indemniser, protéger et prendre fait et cause pour le Ministre contre tous recours, réclamations, demandes, poursuites et autres procédures pris par toute personne en raison de dommages ainsi causés.

12. CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'UQAM accepte d'éviter toute situation qui mettrait en conflit son intérêt personnel et l'intérêt du Ministre. Si une telle situation se présente, l'UQAM doit immédiatement en informer le Ministre qui pourra à sa discrétion, émettre une directive indiquant à l'UQAM comment remédier à ce conflit d'intérêts ou résilier l'entente de service.

Le présent article ne s'applique pas à un conflit pouvant survenir sur l'interprétation ou l'application de l'entente de service.

13. CONFIDENTIALITÉ

L'UQAM s'engage à ce que ni elle ni aucun de ses employés ne divulgue, sans y être dûment autorisé par le Ministre, quoi que ce soit dont elle aurait eu connaissance dans l'exécution de la présente entente de service.

Initiales des parties


1/1

entente de service.

15. CESSIION DE L'ENTENTE DE SERVICE

Les droits et obligations contenus à la présente entente de service ne peuvent sous peine de nullité, être cédés, en tout ou en partie, sans l'autorisation écrite et préalable du Ministre.

16. RÉSILIATION

Le Ministre se réserve le droit de résilier cette entente de service sans qu'il soit nécessaire pour lui de motiver la résiliation.

Pour ce faire, le Ministre doit adresser un avis écrit de résiliation à l'UQAM. La résiliation prendra effet de plein droit et à la date de la réception de cet avis par l'UQAM.

L'UQAM aura droit aux honoraires représentant la valeur réelle des services rendus jusqu'à la date de résiliation de l'entente de service.

17. INSPECTION

Le Ministre se réserve le droit de faire inspecter, par des personnes dûment autorisées, sans préavis nécessaire mais à des heures normales, le travail relié aux services rendus par l'UQAM. Celle-ci sera tenue de se conformer sans délai aux exigences et aux directives que lui donnera le Ministre à la suite de ces inspections dans la mesure où elles se situent dans le cadre de la présente entente de service.

Toute inspection ainsi effectuée ne dégage pas pour autant l'UQAM de sa responsabilité à l'égard de la réalisation finale de l'objet de la présente entente de service.

18. VÉRIFICATION

Les demandes de paiement découlant de l'exécution de l'entente de service peuvent faire l'objet d'une vérification par le Contrôleur des Finances qui, à cette fin, a tous les pouvoirs prévus à la *Loi sur les commissions d'enquête*, (L.R.Q., c. C-37) dont celui de prendre connaissance et de faire examen de tous les registres et documents qu'il juge utile à cette vérification.

19. EXEMPTION RELATIVE À LA T.P.S. ET À LA T.V.Q.

Ceci est pour certifier que les services retenus en vertu de la présente entente de service sont requis et payés par le ministère du Conseil exécutif avec les deniers de la Couronne pour son utilisation propre et que, par conséquent, ils ne sont donc pas assujettis à la taxe de vente du Québec ni à la taxe fédérale sur les produits et services.

20. COMPENSATIONS FISCALES

Conformément à l'article 31.1.1 de la *Loi sur le ministère du Revenu* (L.R.Q., c. M-31), si l'UQAM est redevable d'un montant exigible en vertu d'une loi fiscale, le ministère ou l'organisme acquéreur, dans le cas où ce dernier est un organisme public tel que défini à l'article 31.1.4 de cette loi, pourra, s'il en est requis par le ministre du Revenu, transmettre à celui-ci tout ou partie du montant payable en vertu de la présente entente de service afin qu'il puisse affecter tout ou partie de ce montant au paiement de cette dette.

Initiales des parties



télécopieur, messenger ou par poste ou poste recommandée à l'adresse de la partie concernée telle qu'indiquée ci-après :

Le Ministre : Madame Diane Gaudet
Secrétaire générale associée
Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
Ministère du Conseil exécutif
875, Grande Allée Est,
Édifice H, bureau 2.600
Québec (Québec) G1R 4Y8

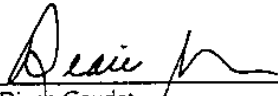
L'UQAM : Madame Hélène Thibault
Directrice, Partenariats en Recherche et Développement
Bureau de développement des partenariats
Université du Québec à Montréal
1430, rue Saint-Denis
C.P. 8888, succursale Centre-ville
Montréal (Québec) H3C 3P8

Tout changement d'adresse de l'une des parties doit faire l'objet d'un avis à l'autre partie.

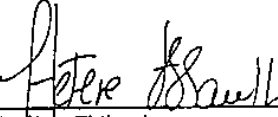
22. CLAUSE FINALE

Toute entente de service qui prévoit le paiement de sommes d'argent par le gouvernement du Québec renferme la condition que le paiement prévu ne peut se faire sans qu'il existe sur un crédit un solde disponible-suffisant pour exécuter les engagements découlant de cette entente de service et venant à échéance dans l'année financière où cette entente de service est faite et où ce paiement est dû.

EN FOI DE QUOI, les parties ont signé cette entente de service à Québec, en double exemplaire.


Diane Gaudet
Secrétaire générale associée

17-07-01
Date


Hélène Thibault
L'UQAM
Directrice, Partenariats en Recherche et Développement

8 juillet 2001
Date

AUX PRÉSENTES INTERVIENT : Claude Corbo, professeur au Département de science politique, qui reconnaît avoir lu ce contrat et en accepte toutes les conditions. Il accepte également de faire en sorte que tous les participants de l'UQAM soient informés de leurs obligations en vertu de ce contrat. Il reconnaît avoir pris connaissance de la méthode administrative n° 21 de l'UQAM relative à l'administration financière des projets de recherche et du cadre normatif pour l'éthique de la recherche avec des êtres humains et s'engage à exécuter les obligations qui en découlent.


Claude Corbo
L'UQAM
Professeur au Département de science politique

11/07/01
Date

• VISÉ •
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
DÉPARTEMENT DES AFFAIRES JURIDIQUES
6.07.2001
R ✓



Université du Québec à Montréal

Casa postale 6868, succursale Centre-Ville
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8

Département de science politique

Téléphone : (514) 987-4141 - Télécopieur : (514) 987-0218

Courriel : dept.sc.politiques@uqam.ca

Site Internet : <http://www.politis.uqam.ca>

Montréal, le 3 mai 2001

Monsieur Joseph Facal
Ministre des Affaires intergouvernementales
Gouvernement du Québec

Monsieur le Ministre,

Afin de donner suite à notre rencontre du 23 avril 2001, je vous confirme, par la présente, les modalités de mon accord pour agir comme coordonnateur du processus de mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (présidée par MM. Bélanger et Campeau) de 1990-1991, et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992.

1. Ma collaboration s'effectuera dans le cadre d'un contrat de recherche ou de consultation conclu entre le Secrétariat des affaires intergouvernementales canadiennes et l'Université du Québec à Montréal, mon employeur. Par ce contrat, mon employeur prêtera mes services au Secrétariat ; mes services seront incorporés à ma tâche régulière de professeur et donc, non rémunérés ; l'UQAM en ce qui me concerne facturera le Secrétariat pour le prêt de mes services. Je proposerai à mon employeur d'établir le contrat sur la base de 150 heures de travail d'ici le 31 décembre 2001 ; le contrat comportera une clause d'ajustement quant au nombre d'heures et celles-ci feront l'objet d'un inventaire précis et détaillé de ma part.

2. La tâche qui m'incombera consistera à :

- a) Prendre contact avec les auteurs des études originales devant être mises à jour et les inviter, s'ils sont disponibles et intéressés, à préparer la mise à jour nécessaire, avec comme échéance générale la date du 15 décembre 2001 ;
- b) Dans le cas où certaines personnes ne seraient pas en mesure de mettre à jour leur(s) étude(s) originale(s), identifier les personnes susceptibles de mettre à jour les études en cause ;
- c) Trouver des personnes ou des organismes susceptibles de mettre à jour des études réalisées à l'origine par le Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec ;
- d) Suivre, de façon générale, le processus de mise à jour des études par les auteurs d'origine ou des auteurs de substitution, jusqu'au dépôt des études mises à jour ;
- e) Préparer un rapport sur l'ensemble de l'opération, rapport qui vous sera remis au plus tard le 31 décembre 2001. Ce rapport sera sujet à des compléments advenant que certaines mises à jour seraient complétées au delà de cette date.

3. Les ressources nécessaires à la réalisation de ce mandat s'établissent comme suit :

- a) affectation de deux fonctionnaires de niveau supérieur dont l'un serait responsable de la dimension administrative du mandat (v.g. négociation de contrats avec les personnes engagées pour la mise à jour des études, gestion budgétaire, logistique générale, etc.) et dont l'autre serait responsable de la dimension conceptuelle (v.g. connaissance des travaux originaux, connaissance de l'évolution générale du dossier du statut politique et constitutionnel du Québec depuis 1990, familiarité avec des études ou recherches effectuées sur ce sujet dans les ministères et organismes du gouvernement depuis 1990, etc.) ;
- b) affectation du personnel de soutien nécessaire ;
- c) budget de fonctionnement administratif ;
- d) budget pour les contrats de mise à jour des études originales ;
- e) budget pour la publication des études ;
- f) locaux et équipement nécessaires à Montréal.

Ces précisions sont offertes compte tenu que mon employeur ne fournira que mes propres services.

4. Il me sera loisible de consulter ou de m'adjoindre à titre de conseillers scientifiques, notamment pour le choix d'experts de substitution, des membres de la communauté universitaire québécoise.

5. La nature et la portée de ma collaboration sont définies par le document annexé à la présente que je considère comme partie intégrante de cette lettre.

Espérant que ces informations vous seront utiles, je demeure à votre entière disposition et vous prie d'agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Claude Corbo
Professeur
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

LA MISE À JOUR DES ÉTUDES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC (1990-1991) ET DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ (1991-1992)

Devis conceptuel et technique

INTRODUCTION

Au début des années 1990, deux Commissions instituées par l'Assemblée nationale, la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau), en 1990-1991, et la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, en 1991-1992, ont été l'occasion pour un certain nombre d'experts de mener des recherches et de préparer des études sur un ensemble de questions précises découlant du mandat de l'une et l'autre Commission. Environ soixante-quinze études ont été préparées et publiées. L'ensemble de ces études représente une masse impressionnante d'informations, d'analyses et de réflexions sur les diverses dimensions de la question du statut politique et constitutionnel du Québec.

Lors du discours inaugural des travaux de l'Assemblée nationale, en mars 2001, le Premier ministre a annoncé la décision de son gouvernement de procéder à une mise à jour des études réalisées dans le cadre des travaux des deux Commissions ayant examiné, au début des années 1990, le statut politique et constitutionnel du Québec.

Le présent document a pour objet de préciser le cadre conceptuel et technique dans lequel sera réalisée la mise à jour des études réalisées au début de la dernière décennie. La définition de ce cadre conceptuel et technique vise à assurer la rigueur méthodologique et la qualité scientifique du processus de mise à jour des études.

DESCRIPTION SOMMAIRE DES ÉTUDES

Les études réalisées pour les deux Commissions traitent d'une grande variété de questions intéressant le statut politique et constitutionnel du Québec, comme l'illustre la liste des titres des études jointe en annexe au présent document. On peut sommairement regrouper en quatre grands thèmes et en sous-thèmes l'objet des diverses études :

Études économiques :

- finances publiques, monnaie, rapports financiers entre gouvernements ;
- emploi ;
- commerce et intégration économique internationale ;
- activité économique et changements constitutionnels.

Études juridiques :

- droits de la personne, droits des minorités, droit de l'immigration ;
- droit du territoire ;
- continuité juridique et succession d'États ;
- droit constitutionnel et institutionnel.

Études sociologiques et culturelles ;

- évolution démolinguistique ;
- langues et minorités ;
- identité culturelle.

Études politiques :

- mécanismes d'accession à la souveraineté ;
- structures internationales de concertation et d'intégration des États ;
- rapports entre le Québec et d'autres pays ;
- politiques de défense ;
- succession d'États, organisation administrative, gestion de programmes et de services.

Cette énumération est sommaire et seule la lecture des titres des études effectuées permet d'en bien apprécier la diversité et la richesse en regard des thèmes et sous-thèmes abordés et traités. Ces études ont permis, lors de leur préparation, de mieux connaître et de mieux comprendre à la fois le statut politique et constitutionnel du Québec et les implications économiques, juridiques, politiques et socio-culturelles de modifications éventuelles de ce statut selon l'une ou l'autre des options défendues par les familles politiques québécoises.

UNE MISE À JOUR NÉCESSAIRE

Les études réalisées au début des années 1990 ont la double caractéristique d'être à certains égards déphasées, en raison de l'évolution considérable de la conjoncture mondiale aussi bien que québécoise, et aussi de demeurer indispensables à une réflexion et à une action continue sur la question du statut politique et constitutionnel au Québec.

La conjoncture, mondiale aussi bien que québécoise, a beaucoup évolué depuis le début des années 1990. Des phénomènes, allant de l'implosion de l'empire soviétique à l'établissement de nouveaux équilibres géo-stratégiques à l'échelle mondiale, en passant par l'ALÉNA et les perspectives de libre-échange englobant les Amériques, mettent en place des rapports économiques et politiques nouveaux entre les pays, ainsi que des formes inédites de concurrence et d'interdépendance entre eux. Par ailleurs, la situation du Québec se trouve influencée par des transformations importantes dans l'environnement politique canadien : échec de l'accord du Lac Meech, échec de l'accord de Charlottetown, tenue du référendum de 1995, émergence de l'union sociale canadienne, renvoi de la Cour Suprême en 1998, adoption de la loi C-20, etc.

À travers ces transformations dans la conjoncture mondiale et québécoise perdure, à l'évidence, la question encore irrésolue du statut politique et constitutionnel du Québec. L'impasse constitutionnelle résultant d'une modification fondamentale de la constitution fédérale en 1982 sans l'accord du Québec – accord constamment refusé par l'Assemblée nationale composée de différentes majorités partisans successives – subsiste toujours. Par ailleurs, des provinces comme l'Ontario et l'Alberta contestent aussi, à leur manière

propre, l'évolution du fédéralisme canadien et les façons d'agir du gouvernement fédéral, ce qui met en lumière des difficultés structurelles fondamentales dans le cadre politique et constitutionnel où se trouve le Québec. On peut vouloir mettre de côté la question du statut politique et constitutionnel du Québec ; elle ressurgit inévitablement dès lors qu'il est question des grands domaines de l'action gouvernementale, en matière de santé, de rapports économiques internationaux, d'éducation, d'environnement, de culture, etc. L'action des divers ordres de gouvernement continue à se heurter ou à s'entrechoquer sous la poussée de problèmes incontournables liés au statut politique et constitutionnel du Québec, comme sous l'effet de conflits entre d'autres provinces et le gouvernement fédéral.

La mise à jour des études du début des années 1990 vise à éclairer les enjeux confrontant aujourd'hui le Québec en incorporant dans ces études les effets de l'évolution de la conjoncture depuis une décennie.

MÉTHODOLOGIE DE LA MISE À JOUR

La mise à jour des études doit rendre disponibles des instruments de réflexion et d'action actualisés pour les familles politiques et pour la population québécoise. Afin d'atteindre cet objectif, une méthodologie précise doit assurer la rigueur et la validité du processus. Cette méthodologie définit comme suit :

1. Les auteurs de chacune des études commandées par les deux Commission instituées par l'Assemblée nationale seront invités à mettre à jour les études produites entre 1990 et 1992 et ce, dans le cadre d'un contrat de recherche garantissant à chaque expert sa pleine autonomie scientifique et professionnelle.
2. Lorsque l'auteur original d'une étude ne pourra ou ne voudra reprendre son étude, la mise à jour sera confiée à un autre expert choisi par voie d'appel d'offre de services ou en référence à sa compétence reconnue.
3. Dans le cas d'études effectuées à l'origine par le Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec ou par le ministère des Finances, la

mise à jour de ces études sera confiée soit à des experts choisis tel que prévu au paragraphe 2 ou à un ministère ou organisme gouvernemental apte à assumer ce mandat.

4. Les études mises à jour seront toutes intégralement déposées à l'Assemblée nationale si elle siège ou dès qu'elle reprendra ses travaux sessionnels. Les études seront publiées, sous forme imprimée et électronique, et rendues accessibles intégralement et ce, dans les soixante jours suivant leur dépôt à l'Assemblée nationale.
5. L'échéance générale pour la mise à jour des études originales est fixée au 15 décembre 2001. Des arrangements particuliers pourront être convenus si la nature de l'étude originale devait le requérir.
6. Un rapport sur la réalisation de cette opération de mise à jour sera produit et rendu public.

La méthodologie ainsi établie permettra de mettre à jour d'une façon rigoureuse et valide un ensemble d'études susceptibles d'éclairer en profondeur la question du statut politique et constitutionnel du Québec telle qu'elle se pose aujourd'hui et ce, pour le bénéfice de la population québécoise dans son ensemble et de ses diverses familles politiques.



Québec, le 8 mai 2001

Monsieur Claude Corbo
 Professeur
 Département de science politique
 Université du Québec à Montréal
 Case postale 8888, succursale Centre-Ville
 Montréal (Québec) H3C 3P8

Monsieur,

J'ai pris connaissance de votre lettre datée du 3 mai dernier dans laquelle vous me faites part des modalités de votre accord pour agir comme coordonnateur du processus de mise à jour des études effectuées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec de 1991, et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992. Les modalités présentées dans votre lettre nous satisfont.

Par ailleurs, je pense que nous partageons les mêmes buts relativement au déroulement des futurs travaux. En effet, le gouvernement tient, tout comme vous, à ce que le processus de mise à jour des études se déroule dans un contexte de crédibilité et de transparence. Le gouvernement accorde aussi de l'importance au fait que cette mise à jour doit être réalisée à un coût raisonnable. Je suis convaincu que nous pouvons atteindre ensemble ces objectifs.

Je vous invite par ailleurs à communiquer avec la secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes, madame Diane Gaudet, pour assurer le suivi administratif de ce dossier dans le cadre des règles gouvernementales applicables.

875, Grande Allée Est, bureau 2.600
 Québec (Québec) G1R 4Y8
 Téléphone : (418) 646-5950
 Télécopieur : (418) 643-8730

En vous remerciant encore une fois d'avoir accepté de mener à terme cet important mandat et dans l'anticipation d'une collaboration fructueuse, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Facal.' with a stylized initial 'J' and a period at the end.

JOSEPH FACAL

CONTRAT

ENTRE : **LE PREMIER MINISTRE**, pour et au nom du gouvernement du Québec, et représenté par madame Diane Gaudet, secrétaire générale associée au ministère du Conseil exécutif

ci-après appelé « Le Ministre »

ET : nom
adresse

ci-après appelé « Le Fournisseur »

Les parties conviennent de ce qui suit :

1. OBJET DU CONTRAT

Le Ministre retient les services professionnels de XXX qui accepte de fournir les services professionnels auprès du Bureau de coordination des études pour réaliser les travaux de mise à jour du document intitulé « XXX » et réalisé dans le cadre de la Commission XXX

2. INTERPRÉTATION

Le présent contrat constitue la seule entente intervenue entre les parties et toute autre entente non reproduite au présent contrat est réputée nulle et sans effet.

3. LOIS APPLICABLES ET TRIBUNAL COMPÉTENT

Le contrat est régi par le droit applicable au Québec et en cas de contestation, les tribunaux du Québec seront seuls compétents.

4. REPRÉSENTANT DU MINISTRE

Le Ministre, aux fins de l'application du présent contrat, y compris pour toute approbation qui y est requise, désigne monsieur Claude Corbo, coordonnateur, pour le représenter. Si un remplacement était rendu nécessaire, le Ministre en avisera le Fournisseur dans les meilleurs délais.

5 DURÉE DU CONTRAT

Malgré la date de sa signature par les deux parties, le présent contrat entre en vigueur le XX XX XXXX pour se terminer au plus tard le 7 décembre 2001.

6 OBLIGATIONS DES PARTIES

A) OBLIGATIONS DU MINISTRE

Le Ministre s'engage à :

- A.1 Verser au Fournisseur moyennant services rendus, un montant forfaitaire de XXXX dollars (0000 \$) conformément aux modalités de paiement à l'article 7.
- A.2 Faire connaître son acceptation des travaux réalisés par le fournisseur dans les quinze (15) jours ouvrables de leur remise au Bureau de coordination des études.

Le Ministre se réserve le droit de refuser tout ou partie des travaux qui ne seront pas satisfaisants en regard de la méthodologie et des règles scientifiques applicables dans la discipline ou le champ d'étude en cause ou en regard de la nature de l'étude originale devant être mise à jour.

B) OBLIGATIONS DU FOURNISSEUR

Le Fournisseur s'engage à :

- B.1 Produire un *addenda* ou document complémentaire à l'étude originale intitulée « XXXX ».
- B.2 Présenter le résultat de ses travaux selon les quatre parties suivantes :
 - la première partie rappelle les éléments essentiels et les conclusions de l'étude originale;
 - la deuxième partie comporte l'ensemble des observations, des avis ou des commentaires, des analyses complémentaires rendues nécessaires par l'évolution de la conjoncture de la dernière décennie. Elle fait état des données

- statistiques complétées pour la dernière décennie; elle examine les changements de nature juridique ou constitutionnelle survenus depuis dix ans;
- la troisième partie formule les conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière de l'examen des changements survenus depuis l'étude originale;
- un sommaire exécutif d'environ une à deux pages est requis.

B.3 Respecter les indications suivantes :

- transmettre les originaux (format papier 8.5 X 11, simple interligne) au plus tard le 7 décembre 2001;
- transmettre la version électronique du document ou disquette au plus tard le 7 décembre 2001;
- utiliser les logiciels Word et Excel;
- utiliser le format de page titre (tel que présenté à l'annexe A).

7 MODALITÉS DE PAIEMENT

La somme et considération maximale prévue à l'article 8 pourra être réclamée à compter du moment où les obligations du Fournisseur auront été remplies et sera payable par le Ministre, conditionnellement à l'acceptation des travaux, dans les soixante (60) jours qui suivront la réception des pièces justificatives relatives aux travaux exécutés par le Fournisseur.

Le paiement s'effectuera sur présentation de facture dûment acceptée par le Ministre et contenant l'information suivante :

- les services fournis;
- la période couverte;
- le montant dû.

La facture devra être acheminée comme suit :

Monsieur Claude Corbo
Coordonnateur
Bureau de coordination des études
Ministère du Conseil exécutif
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 4.01
Montréal (Québec) H3A 1G1
Courriel : daniel.asselin@cex.gouv.qc.ca

8 LIMITE DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

La responsabilité financière du Ministre pour le montant forfaitaire dans l'exécution du présent contrat ne pourra excéder la somme de XXXX dollars (0000 \$) et le Ministre ne sera pas tenu de verser au Fournisseur toute somme excédentaire à ce montant.

9 PROPRIÉTÉ MATÉRIELLE ET DROITS D'AUTEUR

A) DROITS D'AUTEUR ET PROPRIÉTÉ MATÉRIELLE

Tous les travaux réalisés par le Fournisseur en vertu du présent contrat, y compris tous les accessoires tels les rapports de recherche et autres, deviendront la propriété entière et exclusive du Ministre.

Toutefois, lorsque l'étude mise à jour aura été déposée à l'Assemblée nationale et publiée dans les soixante jours de ce dépôt, lequel dépôt aura lieu à la session d'hiver 2002, le Fournisseur pourra utiliser les résultats de ses travaux aux fins de recherche et de formation. Toute utilisation des résultats de l'étude aux fins de publication devra être préalablement autorisée par le Ministre.

B) GARANTIES

Le Ministre garantit au Fournisseur qu'il détient tous les droits lui permettant la réalisation du présent contrat et garantit le Fournisseur contre tous recours, réclamations, demandes, poursuites et autres procédures pris par toute personne relativement à l'objet de ces garanties.

Le Ministre s'engage à prendre fait et cause et à indemniser le Fournisseur pour tous recours, réclamations, demandes, poursuites et autres procédures pris par toute personne relativement à l'objet de ces garanties.

10 RESPONSABILITÉ DU MINISTRE

Sauf le cas de faute intentionnelle ou de faute lourde de la part du Ministre, ce dernier n'assumera aucune responsabilité à l'égard de tous dommages matériels subis par le Fournisseur, ses employés, agents, représentants ou sous-traitants.

11 RESPONSABILITÉ DU FOURNISSEUR

Le Fournisseur sera responsable de tout dommage causé par lui, ses employés, agents, représentants ou sous-traitants dans le cours ou à l'occasion de l'exécution du présent contrat y compris le dommage résultant d'un manquement à un engagement pris en vertu du présent contrat.

Le Fournisseur s'engage à indemniser, protéger et prendre fait et cause pour le Ministre contre tous recours, réclamations, demandes, poursuites et autres procédures pris par toute personne en raison de dommages ainsi causés.

12 CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le Fournisseur accepte d'éviter toute situation qui mettrait en conflit son intérêt personnel et l'intérêt du Ministre. Si une telle situation se présente, le Fournisseur doit immédiatement en informer le Ministre qui pourra, à sa discrétion, émettre une directive indiquant au Fournisseur comment remédier à ce conflit d'intérêts ou résilier le contrat.

Le présent article ne s'applique pas à un conflit pouvant survenir sur l'interprétation ou l'application du contrat.

13 CONFIDENTIALITÉ

Le Fournisseur s'engage à ce que ni lui ni aucun de ses employés ne divulgue, sans y être dûment autorisé par le Ministre, quoi que ce soit dont il aurait eu connaissance dans l'exécution du présent contrat.

14 MODIFICATION DU CONTRAT

Toute modification au contenu du présent contrat devra faire l'objet d'une entente écrite entre les deux parties. Cette entente fera partie intégrante du présent contrat.

15 CESSION DU CONTRAT

Les droits et obligations contenus au présent contrat ne peuvent, sous peine de nullité, être cédés, en tout ou en partie, sans l'autorisation écrite et préalable du Ministre.

16 RÉSILIATION

Le Ministre se réserve le droit de résilier ce contrat pour l'un des motifs suivants:

- a) le Fournisseur fait défaut de remplir l'un ou l'autre des termes, conditions ou obligations qui lui incombent en vertu du présent contrat;
- b) le Fournisseur cesse ses opérations de quelque façon que ce soit, y compris en raison de la faillite, liquidation ou cession de ses biens.

Pour ce faire, le Ministre adresse un avis écrit de résiliation au Fournisseur énonçant le motif de résiliation. S'il s'agit d'un motif de résiliation prévu au paragraphe a), le Fournisseur aura 10 jours ouvrables pour remédier au défaut énoncé dans l'avis à défaut de quoi ce contrat sera automatiquement résilié, la résiliation prenant effet de plein droit à l'expiration de ces 10 jours. S'il s'agit d'un motif de résiliation prévu au paragraphe b), la résiliation prendra effet de plein droit à compter de la date de la réception de l'avis par le Fournisseur.

Le Fournisseur aura alors droit aux frais, déboursés et sommes représentant la valeur réelle des services rendus jusqu'à la date de résiliation du contrat, conformément au présent contrat, sans autre indemnité que ce soit et ce, à la condition qu'il remette au Ministre tous les travaux déjà effectués au moment de la résiliation. Si le Fournisseur avait obtenu une avance, il devra la restituer dans son entier.

17 VÉRIFICATION

Les demandes de paiement découlant de l'exécution du contrat peuvent faire l'objet d'une vérification par le Contrôleur des Finances qui, à cette fin, a tous les pouvoirs prévus à la *Loi sur les commissions d'enquête* (L.R.Q., c. C-37), dont celui de prendre connaissance et de faire examen de tous les registres et documents qu'il juge utiles à cette vérification.

18 EXEMPTION RELATIVE À LA T.P.S. ET À LA T.V.Q.

Ceci est pour certifier que les services retenus en vertu du présent contrat sont requis et payés par le ministère du Conseil exécutif avec les deniers de la Couronne pour son utilisation propre et que, par conséquent, ils ne sont donc pas assujettis à la taxe de vente du Québec ni à la taxe fédérale sur les produits et services.

19 COMPENSATIONS FISCALES

Conformément à l'article 31.1.1 de la *Loi sur le ministère du Revenu* (L.R.Q., c. M-31), si le Fournisseur est redevable d'un montant exigible en vertu d'une loi fiscale, le ministère ou l'organisme acquéreur, dans le cas où ce dernier est un organisme public tel que défini à l'article 31.1.4 de cette loi, pourra, s'il en est requis par le ministre du Revenu, transmettre à celui-ci tout ou partie du montant payable en vertu du présent contrat afin qu'il puisse affecter tout ou partie de ce montant au paiement de cette dette.

20 COMMUNICATIONS

Tout avis exigé en vertu du présent contrat, pour être valide et lier les parties, doit être donné par écrit et être remis en mains propres ou transmis par télégramme, télex, télécopieur, messenger ou par poste ou poste recommandée à l'adresse de la partie concernée telle qu'indiquée ci-après :

Le Ministre : Madame Diane Gaudet
Secrétaire générale associée
Ministère du Conseil exécutif
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 4Y8
télécopieur : (418) 528-0052

Le Fournisseur : Nom
 adresse

Tout changement d'adresse de l'une des parties doit faire l'objet d'un avis à l'autre partie.

21 CLAUSE FINALE

Tout contrat qui prévoit le paiement de sommes d'argent par le gouvernement du Québec renferme la condition que le paiement prévu ne peut se faire sans qu'il existe sur un crédit un solde disponible suffisant pour exécuter les engagements découlant de ce contrat et venant à échéance dans l'année financière où ce contrat est fait et où ce paiement est dû.

EN FOI DE QUOI, les parties ont signé ce contrat, en double exemplaire.

Madame Diane Gaudet
Secrétaire générale associée

Date

Nom
adresse

Date

ANNEXE « A »

Mise à jour de l'étude intitulée

« »

Produite dans le cadre des travaux de la

Commission

Par :

En date du

BUREAU DE COORDINATION DES ETUDES

Orientations concernant le choix final des études devant être mises à jour

INTRODUCTION

Depuis le début de ses travaux sous la responsabilité du coordonnateur, le 22 mai 2001, le Bureau de coordination des études a procédé à un examen des études réalisées dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. On peut observer en particulier que ces études sont fort diverses par leur nature et par leur style: études scientifiques au sens strict, avis, témoignages personnels, déclarations ou exposés non accompagnés d'un texte et dont il ne subsiste qu'une transcription qui n'a pas nécessairement été validée par la personne citée, etc.

De plus, conformément à son mandat, le Bureau a pris contact avec l'ensemble des auteurs originaux des études, hormis quelques exceptions tenant à des circonstances insurmontables (personnes décédées ou ayant quitté le Québec sans laisser de coordonnées). Il ressort de ces contacts des réactions diverses des personnes impliquées: une majorité se montre intéressée et disponible à mettre à jour des études originales, les conditions de participation à la mise à jour pouvant varier selon les personnes en cause.

Un certain nombre de conclusions se dégagent de ces travaux du Bureau. Ces conclusions amènent le Bureau à formuler des orientations concernant le choix final des études devant être mises à jour.

1. Orientation générale

Conformément à son mandat, le Bureau entend continuer à déployer tous les efforts nécessaires pour assurer la mise à jour des études originales et ce, dans le respect de deux contraintes incontournables: d'une part, le respect de l'enveloppe budgétaire dégagée pour le mandat et, d'autre part, le respect de l'échéance du 31 décembre 2001. Cette orientation générale sera mise en oeuvre sous réserve d'orientations particulières qui découlent des observations et des opérations effectuées depuis le début des travaux et définies ci-après.

2. Orientations particulières

2.1 Plusieurs études consistent, en fait, en courts témoignages personnels d'experts reconnus dans leur domaine respectif. Ces témoignages ont été donnés de vive voix, sans nécessairement être accompagnés d'un texte écrit, dans le contexte d'auditions tenues par l'une ou l'autre des deux Commissions. Dans ces cas, il n'est évidemment pas possible, pour le Bureau, de reconstituer les conditions de témoignage, d'échange et de dialogue encadrant la présentation de ce type d'avis lors des travaux des Commissions. En conséquence, le Bureau envisage de poursuivre les contacts avec les auteurs sur la base de l'ajout, s'ils le jugent opportun, d'un commentaire à leur exposé initial (leur texte d'origine ou la transcription de leurs

(2)

propos), en contrepartie d'un montant forfaitaire.

2.2 Dans un certain nombre de cas de tels témoignages, la nature, la crédibilité et la valeur même du témoignage ont un lien direct et indissociable avec la qualité et l'expertise individuelles de la personne. Dans le cas où la personne est décédée (on songe, par exemple, au sociologue Fernand Dumont) ou qu'elle n'accepte pas de mettre à jour son témoignage initial, le Bureau juge qu'il n'y a pas lieu de demander à quelque autre personne de formuler une mise à jour.

2.3 Certaines études originales ont été réalisées à un coût très important; de plus, leur contenu apparaît sujet à être très rapidement périmé; on pense par exemple à des études visant la comparaison de conventions collectives de travail de différents corps d'emploi. Le Bureau considère nécessaire de différer la mise à jour de ce type d'études jusqu'à un moment plus propice. Cette orientation est d'autant plus justifiée qu'une opération de révision de la classification des emplois est en cours au gouvernement du Québec, ce qui non seulement rend particulièrement difficiles des travaux de comparaison, mais risque de les rendre prématurément caducs.

2.4 Certaines études concernaient un secteur bien précis de l'activité économique et revêtaient un caractère très pointu. Le choix des études à mettre à jour doit être fait en fonction de l'importance actuelle pour l'économie du Québec du secteur d'activité.

2.5 Certains thèmes, certains sujets ou certaines questions ont donné lieu à plusieurs études par plusieurs auteurs différents. L'objectif constant du Bureau est d'inviter tous les auteurs originaux à mettre à jour leur(s) étude(s). Cependant, il se trouve des cas où l'auteur original est décédé ou dans l'incapacité de mettre à jour son étude. Dans de tels cas, le Bureau juge approprié de ne pas rechercher à tout prix un auteur de remplacement pour une étude donnée si d'autres auteurs ont accepté de mettre à jour leur étude originale sur un thème, un sujet ou une question identique ou semblable.

3. Considérations budgétaires

Les contacts établis à ce jour donnent à penser que l'établissement des honoraires des auteurs originaux acceptant de mettre à jour leur étude pourra être plus complexe qu'on pouvait le penser au départ ou que la mise à jour de certaines études pourra s'avérer plus coûteuse que ce qui était envisagé au départ. Cet état de fait s'explique.

En premier lieu, il faut être conscient que les chercheurs d'origine ont plus d'expérience professionnelle qu'au début des années 1990 et on progressé dans leur carrière; en conséquence, ils commandent aujourd'hui des honoraires plus élevés qu'il y a une décennie ou presque, au delà du seul facteur de l'inflation depuis leur contrat initial.

En second lieu, la mise à jour de certaines études pourra demander beaucoup plus d'efforts et de travail que d'autres en raison de leur nature même; par exemple, l'étude visant à répertorier les traités entre le Québec et le Canada exigera un travail considérable en raison du nombre

(3)

appréciable de traités devenus caducs et de nouveaux traités conclus au cours des récentes années. Il pourra en aller de même pour des études impliquant l'analyse de certaines dimensions de droit constitutionnel ou de commerce international en raison des changements souvent très considérables survenus dans ces domaines au Québec, au Canada et dans le monde depuis le début des années 1990.

La stratégie adoptée par le Bureau vise, entre autres, à maintenir le coût des travaux de mise à jour des études à l'intérieur du budget alloué, tout en assurant la mise à jour de toutes les études importantes malgré un coût potentiellement plus élevé non seulement par rapport à la norme prévue pour fins d'établissement des contrats (soit 60 % de l'étude originale) mais par rapport au coût de l'étude originale elle-même. Sur ce dernier point en particulier, le Bureau doit composer à la fois avec l'inflation des dernières années, avec les honoraires plus élevés que commandent des chercheurs plus expérimentés et avec la complexification parfois très considérable de certaines questions.

CONCLUSION

Le Bureau de coordination des études poursuivra donc ses travaux en application des considérations et des orientations qui précèdent, sous réserve d'éclaircissements de son mandat ou de précisions supplémentaires qui pourraient être portées à son attention.

SAIGC.3/30 07 01

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Démarches, procédures et critères pour la recherche de nouveaux experts

1 INTRODUCTION

Conformément à son mandat, le Bureau de coordination des études s'est employé, depuis le mois de mai 2001, à communiquer avec les experts ayant produit une ou des études pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau) ou pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, pour leur proposer de procéder à la mise à jour de leur étude. Un certain nombre d'auteurs ont refusé le travail; d'autres sont décédés ou sont dans l'impossibilité pratique de mettre à jour leur étude.

Il est donc nécessaire, pour compléter son mandat, que le Bureau de coordination des études recoure à de nouveaux experts pour remplacer les auteurs originaux qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent procéder à la mise à jour de leur étude. Le présent document définit les démarches, les procédures et les critères de recherche et d'embauche des nouveaux experts.

1. Études devant être mises à jour

Le Bureau de coordination des études a défini, dans son document intitulé *Orientations concernant le choix final des études devant être mises à jour* (30 juillet 2001), les raisons en vertu desquelles il n'y a pas nécessairement lieu de remettre à jour certaines des études originales de 1990-1992. Le Bureau de coordination des études établit donc, en conformité avec ses orientations, la liste des études pour lesquelles il y a lieu de rechercher des experts de substitution.

2. Appel d'offres de service

Il n'est pas possible pour le Bureau de coordination des études de reconstituer les conditions originales dans lesquelles les deux Commissions précitées ont identifié et choisi les experts auxquels elles ont confié le mandat de réaliser les études dont la mise à jour incombe au Bureau. Un autre mécanisme doit donc être mis en œuvre.

Afin d'assurer au processus de mise à jour des études la transparence et l'objectivité nécessaires à la validité et à la recevabilité des résultats, le Bureau utilise le mécanisme d'appel d'offres de service sur invitation. Pour chacune des études devant être mises à jour, le Bureau invite des experts (individus ou firmes) à soumettre une offre de service. Au moins trois experts seront pressentis pour chaque étude et invités à soumettre une offre de service.

La liste des personnes ou firmes ainsi pressentis est établie à la lumière de sources multiples d'informations : recommandations des experts originaux ayant décliné l'invitation de mettre à jour leur propre étude; intérêt exprimé à l'égard de la mise à jour d'études dans un domaine semblable, connexe ou apparenté, par des experts déjà engagés pour la mise à jour de leur propre étude; suggestions venant de ministères ou d'organismes gouvernementaux ayant déjà fait appel à des experts pour des mandats comparables; notoriété scientifique ou professionnelle de chercheurs universitaires ou autres. L'objectif poursuivi par le Bureau est d'identifier des personnes ou des groupes auxquels les Commissions précitées auraient pu elles-mêmes faire appel en raison de leur compétence reconnue ou qui présentent un profil et des caractéristiques correspondant à ceux des experts originaux, dont, au premier chef, la compétence scientifique ou professionnelle reconnue par leurs pairs, la probité et l'objectivité, ainsi que les réalisations antérieures pertinentes au travail de mise à jour.

3. Démarches auprès des experts pressentis

Pour chaque étude devant être mise à jour par un nouvel expert, le Bureau de coordination des études invite par lettre au moins trois experts potentiels à formuler une offre de service expliquant comment ils conçoivent la mise à jour, ainsi qu'un prix (sous pli confidentiel). Pour préparer leur offre de service, les experts pressentis reçoivent, outre un exemplaire de l'étude devant être mise à jour, les documents du Bureau de coordination des études expliquant la démarche de mise à jour, une copie du présent document et un document décrivant les règles gouvernementales d'attribution de contrats. Les experts pressentis devront transmettre leur offre de service selon les modalités et l'échéance définies dans la lettre d'invitation.

4. Comité d'évaluation des offres de service

Le Bureau de coordination des études constituera un comité d'évaluation des offres de service dont les membres seront nommés par lui. Ce comité se composera d'un fonctionnaire du ministère, d'un représentant du Bureau et d'une personne désignée par le coordonnateur du Bureau. Le secrétaire accrédité du ministère du Conseil exécutif agira à titre de secrétaire du comité d'évaluation lorsque des firmes seront impliquées. Le comité recevra toutes les offres de service qui auront été transmises au Bureau. Les travaux du comité seront confidentiels, seules les informations prévues à l'article 80 du règlement sur

les contrats d'approvisionnement de construction, et de services des ministères et des organismes publics seront accessibles aux personnes ou organismes ayant soumis l'offre de service.

5. Critères d'évaluation des offres de service

Les offres de service seront examinées, analysées et évaluées à la lumière des critères suivants :

- a) recherches scientifiques ou travaux professionnels réalisés de façon autonome par l'auteur de l'offre de service, en général et dans le domaine relié au sujet de l'étude devant être mise à jour;
- b) contrats de recherche, de consultation ou d'expertise déjà réalisés pour un organisme public ou privé dans le domaine relié au sujet de l'étude devant être mise à jour;
- c) expérience professionnelle générale, y incluant la participation à des activités d'organismes gouvernementaux (p.ex. participation à des comités ou groupes de travail, témoignage devant des commissions parlementaires, etc.);
- d) approche générale proposée et plan de travail proposé pour la mise à jour de l'étude pour laquelle l'offre de service est formulée.

Pour les critères a), b) et c), un *curriculum vitae* détaillé et/ou une bibliographie personnelle complète et à jour pourront fournir les renseignements nécessaires dans le cas d'une personne; pour un groupe ou une firme, des documents descriptifs sur les domaines d'expertise et les réalisations antérieures seront appropriés.

Pour le critère d), des documents originaux devront être fournis.

Les quatre critères auront la même pondération dans le processus d'évaluation par le comité. Chaque membre du comité évaluera individuellement les offres de service reçues et le comité compilera les résultats de ces évaluations.

6. Procédure de réception et d'étude des offres de service

- Les propositions seront transmises au Bureau de coordination des études, 770, rue Sherbrooke Ouest, Bureau 4.01, Montréal (Québec) H3A 1G1, à l'attention de madame Rachel Beaulieu. Celle-ci indiquera sur l'enveloppe la date de réception et l'heure. Elle vérifiera les documents afin de s'assurer que tout est conforme

et préparera tous les documents pour la tenue de la rencontre du comité d'évaluation.

Pour l'évaluation des offres :

- Les membres utilisent une grille comportant quatre critères. La pondération totale doit être égale à 20.
- L'offre de prix doit être présentée sous pli séparé et l'évaluation des offres selon les critères établis s'effectue sans que l'offre de prix ne soit connue.
- Chaque critère reçoit une note variant de zéro à cinq, la note trois est allouée lorsque l'évaluation est considérée satisfaisante.
- La note finale est le résultat de la multiplication de la note attribuée par la pondération établie. Un minimum de 60% peut être exigé pour l'un ou l'autre des critères.
- Une offre est considérée acceptable lorsqu'elle obtient 70% ou 60% lorsque le nombre d'offre retenue est inférieur à trois. Pour les offres non acceptables, les enveloppes de prix ne sont pas ouvertes mais retournées à l'auteur de l'offre de service.
- Pour les auteurs d'offre retenus, celui qui a présenté l'offre de prix la plus basse obtient 100. Les autres reçoivent un pointage en fonction de l'écart entre le prix présenté et la meilleure offre.
- À la suite d'un appel d'offre sur invitation, l'organisme peut négocier le prix avec l'auteur lorsque ce prix accuse un écart important avec l'estimation initiale.

7. Rapport au Bureau de coordination des études

Le comité d'évaluation fournira au Bureau de coordination des études un rapport détaillé de son analyse et de son évaluation des offres de service; il lui sera loisible de formuler toute recommandation qu'il jugera utile, y incluant celle de n'accepter aucune offre de service pour la mise à jour d'une étude donnée.

8. Décision du Bureau de coordination des études

Le Bureau de coordination des études déterminera, à la lumière du rapport du comité d'évaluation, la liste des nouveaux experts auxquels il confiera la mise à jour d'études. Il lui est loisible de n'accorder aucun contrat pour une étude donnée.

2001-09-12

ANNEXE 9

Montréal, le XXXX

XXXXXXXXXX
XXXXXX

Monsieur, Madame,

À l'occasion du discours d'ouverture de la session de l'Assemblée nationale, le 22 mars 2001, le premier ministre du Québec, M. Bernard Landry, annonçait la décision du gouvernement de procéder à la mise à jour des études réalisées respectivement en 1991 et 1992 dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Le 17 mai dernier, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et ministre responsable des Relations avec les communautés francophones et acadiennes, M. Joseph Facal, annonçait mon acceptation d'agir à titre de coordonnateur du processus de mise à jour des études effectuées dans le cadre de ces deux commissions.

La mise à jour de ces études consiste à y incorporer les ajouts, les précisions, les acceptations ou les nouvelles conclusions qu'exigent les effets de l'évolution de la conjoncture de la dernière décennie. Le document ci-joint précise les modalités de la mise à jour. Il est éminemment souhaitable que la mise à jour soit rédigée par l'auteur original de chaque étude. Par ailleurs, comme le précise le document joint, les études mises à jour seront rendues publiques.

Selon les informations qui m'ont été fournies, vous avez contribué à la réalisation de l'étude intitulée « XXXXXXXX » produite dans le cadre des travaux de la Commission XXXXXXXX

Je vous invite aujourd'hui à participer au processus de mise à jour de cette étude. À cet effet, le secrétaire du Bureau de coordination des études, M. Mario St-Germain communiquera d'ici peu avec vous afin de convenir des suites à donner.

...2

2...

Si d'autres informations étaient nécessaires, n'hésitez pas à communiquer avec le Bureau de coordination des études au numéro (514) 873-7029.

Veillez agréer, Monsieur, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coordonnateur des études,

CC/rb

Claude Corbo

Professeur,
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

p.j. Modalités de mise à jour

ANNEXE 10

Montréal, le 11

XXXXXX
XXXXX

Monsieur, Madame,

Il m'a été très agréable d'apprendre que vous acceptez de participer au processus de mise à jour de l'étude intitulée : « XXXX » produite dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et l'étude intitulée « XXXX » produite dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger Campeau).

Le secrétaire du Bureau de coordination des études, monsieur Mario St-Germain, communiquera avec vous afin de discuter des modalités administratives de l'opération et de la rétribution qui vous sera offerte pour votre travail. Par la suite, si le tout vous convient, un projet de contrat vous sera acheminé pour signature. Je joins à la présente une note précisant en quoi consiste la mise à jour des études

Je vous remercie de nous offrir votre collaboration et je demeure personnellement à votre disposition pour tout échange éventuel.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, Madame, mes salutations les meilleures.

Le coordonnateur des études,

CC/rb

Claude Corbo
Professeur,
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

ANNEXE 11

Montréal, le XXXX

XXXXX
XXXXX

Objet : Mise à jour de l'étude intitulée « XXXXXXXX » et réalisée pour la Commission
XXXXX

Monsieur, Madame,

À l'occasion du discours d'ouverture de la session de l'Assemblée nationale, le 22 mars 2001, le premier ministre du Québec, monsieur Bernard Landry, annonçait la décision du gouvernement de procéder à la mise à jour des études réalisées respectivement en 1991 et 1992 dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Un bureau de coordination des études a été constitué à cette fin.

Les auteurs originaux de ces études ont été invités à procéder à leur mise à jour dans le cadre d'un contrat de recherche.

Un certain nombre d'auteurs ont décliné l'invitation; d'autres sont décédés ou sont dans l'impossibilité pratique de mettre à jour leur étude.

Vous ainsi que deux autres personnes êtes invités à présenter une soumission afin de réaliser la mise à jour de l'étude citée en rubrique.

A cet effet, nous vous invitons à lire attentivement les documents suivants :

1. Exemplaire de l'étude;
2. Devis conceptuel et technique;
3. Document d'appel de soumission.

Advenant votre accord de donner suite à cet appel d'offre, nous vous demandons de transmettre au plus tard le XXXXX 2001 à 17 h votre proposition au : **Bureau de**

coordination des études, 770, rue Sherbrooke Ouest bureau 4.01, Montréal (Québec) H3A 1G1 à l'attention de madame Rachel Beaulieu, téléphone (514) 873-7029. Compte tenu de nos échéances, le processus d'adjudication des contrats sera très rapide.

Nous vous indiquons que le document de mise à jour doit être complété et transmis au Bureau au plus tard le 7 décembre 2001.

Si des informations additionnelles étaient nécessaires, vous pouvez communiquer avec monsieur Mario St-Germain du Bureau de coordination des études.

Veillez agréer, Monsieur, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coordonnateur des études,

CC/rb

Claude Corbo
Professeur,
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Pièces jointes : (3)

Secrétariat aux
affaires intergouvernementales
canadiennesMise à jour des études originalement préparées pour la
Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du
Québec (1990-1991)

NOTE DE PRÉSENTATION

Le présent volume du rapport du Bureau de coordination des études rassemble les mises à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991).

Afin de faciliter la référence aux études originales et la comparaison des mises à jour avec celles-ci, le présent volume a adopté l'organisation suivante :

1) Division en deux parties correspondant aux « Documents de travail » no 1 et no 2 de la Commission où se trouvent rassemblées les études originales. Ces deux « Documents de travail » sont respectivement intitulés : *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* (no 1) et *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* (no 2).

Ces titres généraux sont repris pour identifier les deux parties du présent volume.

2) Ordre de présentation des mises à jour identique à l'ordre de présentation des études originales établi dans les « Documents de travail » no 1 et no 2 de la Commission.

3) Chaque étude et mise à jour, est précédée d'une Fiche d'identification fournissant les informations suivantes :

- nom de la Commission
- référence de l'étude originale dans les « Documents de travail »
- nom de l'auteur original
- titre de l'étude originale
- nom de l'auteur de la mise à jour
- titre de la mise à jour
- commentaires s'il y a lieu.

4) Explications, dans la fiche d'identification pour les études originales qui n'ont pas été mises à jour.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut
politique et constitutionnel du Québec

Ivan Bernier : Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec / 1

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec : L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien / 2

Pierre-Paul Proulx : Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde / 3
1^{ère} partie 2^e partie 3^e partie

Pierre Fortin : La question de l'emploi au Québec : la photo et le film / 4

Daniel Racette : Intégration financière internationale et interdépendance des politiques macro-économiques nationales / 5

Bernard Fortin : Les options monétaires d'un Québec souverain / 6

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec : Analyse des activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral : évolution et comparaisons interprovinciales / 7

Ministère des Finances du Québec : La présence du gouvernement fédéral au Québec : les programmes de transferts fédéraux aux provinces, fonctionnement et évolution récente / 8

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec : Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec / 9

DEUXIÈME PARTIE : Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec

José Woehrling : Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec / 10

Luc Bergeron : L'intégration européenne / 11

Marc Termote : L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada / 12



Politique de confidentialité

Québec 

© Gouvernement du Québec, 2004

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 1 à 17

Auteur : Ivan Bernier

Titre : Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Il faut par ailleurs signaler que le thème de cette étude s'apparente à celui d'une autre étude préparée par le Secrétariat de la Commission, pour laquelle la mise à jour a été confiée à un nouvel expert (Maurice Arbour, Université Laval) désigné par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation. Cette dernière mise à jour, intitulée *L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien*, reprend des éléments de l'étude d'Ivan Bernier.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 19 à 54

Auteur : Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Titre : L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien

MISE À JOUR

Auteur : Maurice Arbour

Titre : L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien

Commentaires : L'auteur de la mise à jour a été choisi par suite d'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation. Il a été invité à considérer des questions traitées dans l'étude d'Ivan Bernier (*Vol 1 p. 1 à 17*).

2001-12-23

Mise à jour de l'étude intitulée

***L'Accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique
canadien***

Produite

**dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel
du Québec**

Par

J.Maurice Arbour

Décembre 2001

PLAN

Résumé.....	1
Introduction.....	1
1-Conclusions des études publiées en 1991.....	3
1.1- Conclusions de l'étude du Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau	
1.1.1- Accès au marché mondial hors États-Unis	
1.1.2- Accès au marché américain	
1.1.3- Accès au marché canadien	
1.2- Conclusions de la seconde étude	
1.2.1- Accès au marché mondial hors États-Unis	
1.2.2- Accès au marché américain	
1.2.3- Accès au marché canadien	
1.3-Conclusion générale.....	5
2- Évolution des données juridiques depuis 1991.....	5
2.1- L'accès au marché mondial hors États-Unis et la question de la succession par rapport à l'OMC.....	5
2.1.1- Du Gatt à l'OMC	
2.1.2- Pratique récente en matière d'admission (1995-2001).....	9
2.1.2.1- État successeurs nés de la dissolution de la Tchécoslovaquie	
2.1.2.2- États successeurs nés de la dissolution de la Yougoslavie	
2.1.2.3- Autres cas (États successeurs de l'ex-URSS)	
2.1.2.4- Conclusion.....	11
2.1.3- Modalités relatives à l'accession.....	12
2.2- L'accès au marché américain et la question de la succession par rapport à l'ALÉNA.....	12
2.2.1- Dans le cadre de la <i>Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités</i>	13
2.2.1.1- Le statut de la Convention de 1978	
2.2.1.2- Le régime général de la succession aux traités	
2.2.1.3- Le principe de la continuité adopté lors de la Conférence de Vienne en cas de sécession	
2.2.1.4- Les exceptions au principe de continuité	
-L'objet et le but du traité	
-Le changement radical dans l'exécution du traité	

2.2.2. - Dans le cadre du droit coutumier.....	17
2.2.2.1- Les travaux préparatoires de la CDI	
2.2.2.2- Continuité et rupture	
2.2.2.3- La <i>tabula rasa</i> comme principe de droit coutumier	
2.2.2.4- <i>Tabula rasa</i> et droit d'option	
2.2.3- Pratique récente en matière de succession.....	24
2.2.3.1- Considérations générales	
2.2.3.2- Succession aux traités soviétiques	
2.2.3.3- Succession aux traités tchécoslovaques	
2.2.3.4- Succession aux traités yougoslaves	
2.2.4- État de la doctrine.....	28
2.2.5- Les solutions de l'Avant-projet de loi de 1994 et du Projet de loi de 1995 sur l'avenir du Québec	30
2.2.5.1- L'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec (1994)	
2.2.5.2- Le Projet de loi no1 sur l'avenir du Québec (1995)	
2.2.6-Conclusion.....	31
2.3 - L'accès au marché canadien.....	33
3-Conclusion générale.....	33
Annexe 1- Membres de l'OMC depuis 1995.....	35
Annexe 2- État des candidatures actuelles à l'OMC.....	36
Bibliographie.....	38

Mise à jour de l'étude intitulée L'Accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien

Résumé

Parmi les questions majeures étudiées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger / Campeau, 1991), celle de l'accès éventuel du Québec souverain aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien occupe une place centrale. L'objet de la présente étude est de vérifier dans quelle mesure l'application des ententes commerciales internationales qui encadrent actuellement le commerce international du Québec, du fait de son appartenance à la fédération canadienne, pourrait être affectée ou mise en péril du seul fait de l'accession à la souveraineté du Québec. On pense ici tout naturellement à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), ainsi qu'aux nombreux accords conclus dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cette question est extrêmement importante car il y va de la continuité ou de la rupture, d'un point de vue strictement légal, des liens juridiques qui unissent présentement le Québec au reste du monde sur le chapitre de ses exportations de biens et services et qui assurent à la fois la stabilité et le développement de son économie.

Une réflexion assez intéressante avait été amorcée sur toute cette question en 1991; dix ans plus tard, un travail de réévaluation s'avère d'autant plus nécessaire que l'OMC a succédé au Gatt à la date du 1er janvier 1995, que l'ALÉNA a succédé à l'ALÉ le 1er janvier 1994 et qu'on parle maintenant de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques d'ici 2005, Zone qui aurait pour objectif de généraliser les normes de l'Aléna à l'ensemble des Amériques. On doit encore souligner que la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* est entrée en vigueur le 6 novembre 1996, que 31 nouveaux États sont devenus indépendants et membres des Nations Unies depuis 1991 et que la pratique des États au cours de la dernière décennie peut fournir des éléments de réflexion extrêmement intéressants.

Les conclusions du Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau sur la question précise de la succession d'États aux traités étaient les suivantes: alors que le Québec nouvellement indépendant devient automatiquement membre du Gatt sur la base d'une simple procédure notification, il doit négocier son adhésion à l'Accord de libre-échange canado-américain. En raison de l'évolution des données juridiques depuis les dix dernières années, ce sont ces conclusions qu'il faut maintenant réévaluer soit pour les confirmer, soit pour les fortifier ou soit encore pour les invalider en tout ou en partie.

La présente étude conclut que le Québec devra demander son admission à l'OMC, contrairement à la situation qui prévalait sous le régime du Gatt, et que cette demande passe par un processus de négociations plus ou moins long selon le degré de conformité du système commercial du réquérant par rapport au droit de l'OMC et les attentes de ses principaux partenaires commerciaux.

Pour ce qui est de l'ALÉNA, il paraît difficile de donner une opinion tranchée, tant les données juridiques sont à la fois dispersées et évolutives. En cette matière, tout porte à croire qu'on doive écarter les positions extrémistes. On doit tout d'abord rejeter absolument le point de vue selon lequel l'ALÉNA s'appliquerait

au Québec automatiquement, *ipso jure*, sans processus de négociation aucun, à compter de la date de l'indépendance ; s'il est vrai que le texte de la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* (Convention de Vienne de 1978) établit le principe de la succession, il ne faut surtout pas oublier qu'il ne lie pas les trois États intéressés (Canada, États-Unis, Mexique) puisque ceux-ci n'ont pas ratifié ladite Convention ; on doit alors s'en remettre à la pratique traditionnelle des États sur ce point, i.e. au droit coutumier international et celui-ci confirme plutôt le principe de rupture ou de non-succession. Il faut ensuite rejeter toute opinion voulant imposer un fin de non-recevoir à toute idée de succession; tant l'esprit de la Convention de Vienne de 1978 que la pratique récente des États au regard des dissolutions de l'URSS, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie nous enseignent en effet que la stabilité et la sécurité des relations internationales sont mieux assurées par le principe de continuité ou de succession que par le principe de rupture. Des auteurs parlent à ce propos d'une présomption de continuité des traités dans les cas de sécession et c'est forcément cette position que le Québec doit mettre de l'avant dans l'hypothèse où il désire maintenir son appartenance à l'ALÉNA. Le principe de rupture, est-il besoin de le souligner, ne s'impose finalement qu'à défaut d'entente entre les États intéressés; on cherche en vain, à l'heure de la ZLÉA, la logique d'une politique commune chez les membres actuels de l'ALÉNA qui viserait à expulser le Québec de la zone ALÉNA.

Dans son étude de 1991, le Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau entrevoit la possibilité que l'Accord de libre-échange canado-américain devienne applicable au Québec par voie de succession après entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à apporter à ce dernier. Ce scénario nous apparaît encore plus probable dans le cadre de l'ALÉNA que celle d'une complète rupture et on doit alors parler d'ajustements à opérer plutôt que d'une renégociation globale à opérer. Il n'en demeure pas moins que le consentement des trois autres partenaires semble bien être un préalable nécessaire et il reste possible et même très probable, en bout de piste, que le Québec doive négocier son admission dans le cadre d'un processus où chacun des États parties à l'ALÉNA garde l'ultime choix de considérer le Québec souverain comme un État non-partie. La question fondamentale que le gouvernement du Québec doit résoudre est de savoir ce qu'un tel processus de négociations peut théoriquement impliquer en termes de concessions additionnelles, si jamais il devait y en avoir.

J.Maurice Arbour
Novembre 2001

Introduction

Parmi les questions majeures étudiées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger / Campeau, 1991), celle de l'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien occupe une place centrale. Divers auteurs ont été invités à se pencher sur la question et le Secrétariat de la Commission a présenté aussi ses propres analyses. C'est précisément l'étude réalisée par le Secrétariat et intitulée *L'Accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien* qui doit être revue ici sous l'angle particulier du statut éventuel d'un Québec souverain par rapport aux accords commerciaux internationaux qui constituent actuellement son environnement et qui garantissent la stabilité de ses échanges extérieurs. Ce travail de réévaluation s'avère d'autant plus nécessaire que l'OMC a succédé au Gatt à la date du 1er janvier 1995, que l'ALÉNA a succédé à l'ALÉ le 1er janvier 1994 et qu'on parle maintenant de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques d'ici 2005, Zone qui aurait pour objectif de généraliser les normes de l'ALÉNA à l'ensemble des Amériques. On doit encore souligner que la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* est entrée en vigueur le 6 novembre 1996, que 31 nouveaux États sont devenus indépendants et membres des Nations Unies depuis 1991 et que la pratique des États au cours de la dernière décennie peut fournir des éléments de réflexion extrêmement intéressants, tant sur les plans théoriques et pratiques.

Toute cette question de l'accès aux marchés internationaux dans l'hypothèse d'un Québec souverain est loin d'être purement académique. On connaît par exemple l'impact économique des exportations québécoises sur la création d'emplois directs et indirects qui représentent le quart de l'emploi total au Québec pour l'année 1997¹; il n'est donc pas étonnant dans ce contexte qu'on parle de l'ouverture de l'économie du Québec sur le monde² : selon une étude³ de l'Institut de la Statistique du Québec qui analyse l'évolution du commerce extérieur du Québec entre 1981 et 1998, «la part relative des exportations internationales de biens dans le produit intérieur brut (PIB) réel du Québec double en 18 ans, passant de 14,0 % à 28,0 %»; pour l'année 2000, la part des exportations internationales, en pourcentage du PIB,

¹-Gouvernement du Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Impact économique des exportations québécoises, années 1990, 1995 et 1997*, Août 1999 [Document en ligne: <http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/economi/pdf/impaco.pdf>]. Ce document constate que pour l'année 1997, les exportations québécoises ont généré 798,000 emplois directs et indirects et représentent 24,5% de l'emploi total en 1997, comparativement à 23,1% en 1995 et à 23,6% en 1990.

²-Institut de la Statistique du Québec, *Commerce extérieur du Québec, 1981-1998* [Document en ligne:<http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/economi/comm-ext.htm>. Selon les données du Ministère de l'Industrie et du Commerce, le Québec se classait au 6ième rang, en 1999, parmi les pays de l'OCDE pour le pourcentage de ses exportations en termes de PIB (58,1%). Voir:-Gouvernement du Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Le Commerce intérieur du Québec*, Calepin, mai 2001, tableau 7 sur 35, [Document en ligne: <http://www.mic.gouv.qc.ca/commerce-exterieur/Calepin-tab-07.html#cadre>]

³-Ibidem, p. 59

serait de 41% ⁴.

Si nous examinons maintenant la répartition des exportations internationales québécoises selon leur destination, on découvre assez facilement qui sont les principaux partenaires commerciaux du Québec. Les chiffres⁵ démontrent en effet ce que tout le monde sait: la plus grande partie est acheminée aux États-Unis dans une proportion de 85% en 1999, comparativement à 75.7% en 1990; du côté européen, quatre grands pays accaparent l'essentiel des exportations; ce sont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Si nous essayons de voir ensuite quelle est la part des exportations internationales par rapport aux exportations du Québec sur le marché canadien, les analyses⁶ du Ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec constatent que depuis 1992, «[l]es marchés internationaux supplantent le marché du reste du Canada comme destination principale pour les exportations québécoises». Il apparaît en effet que les exportations internationales augmentent plus rapidement, à partir de 1992 que celles vers les autres provinces⁷; les exportations interprovinciales constituent environ 20% du PIB québécois depuis 1995 alors que les exportations internationales sont passées de 33,4% en 1995 à 41,0% pour l'année 2000. On sait par ailleurs que l'Ontario est la principale province de destination des exportations interprovinciales de biens et services du Québec⁸.

On est ainsi amené à constater que le commerce extérieur québécois est particulièrement intégré à l'économie internationale, notamment à celle des États-Unis d'Amérique. L'objet de la présente étude est de vérifier dans quelle mesure l'application des ententes commerciales internationales qui encadrent actuellement le commerce international du Québec, du fait de son appartenance à la fédération canadienne, pourrait être affectée ou mise en péril du seul fait de l'accession à l'indépendance du Québec. On pense ici tout naturellement à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), ainsi qu'aux nombreux accords conclus dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cette question est extrêmement importante car il y va de la continuité ou de la rupture, d'un point de vue strictement légal, des

⁴-Gouvernement du Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Le Commerce intérieur du Québec*, Calepin, mai 2001, tableau 4 sur 35, données préliminaires [Document en ligne: [ligne:http://www.mic.gouv.qc.ca/commerce-exterieur/Calepin-tab-03.html#cadre](http://www.mic.gouv.qc.ca/commerce-exterieur/Calepin-tab-03.html#cadre)]

⁵-Ibidem, p.76

⁶-*Le Commerce extérieur du Québec 1981 à 1999* [Document en ligne: <http://www.mic.gouv.qc.ca/commerce-exterieur/notes/1981-1999.htm>]

⁷-Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Le Commerce extérieur du Québec*, Calepin, mai 2001 [Document en ligne:<http://www.mic.gouv.qc.ca/commerce-exterieur/Calepin-tab-03.html#cadre>]

⁸, -Institut de la Statistique du Québec, *Commerce extérieur du Québec, 1981-1998* [Document en ligne:<http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/economi/comm-ext.htm>] p. 67

liens juridiques qui unissent présentement le Québec au reste du monde sur le chapitre de ses exportations de biens et services et qui assurent à la fois la stabilité et le développement de son économie.

1-Conclusions des études publiées en 1991.

Nous rappellerons brièvement les conclusions de l'étude du Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau sur la question précise de la succession d'États⁹ aux traités (1.1) ; comme cette étude reconnaît elle-même qu'elle emprunte largement, sur le point qui nous intéresse ici, à une autre étude réalisée à la demande du Secrétariat, il devient nécessaire d'examiner aussi très brièvement les conclusions de cette autre étude sur le sujet qui nous préoccupe (1.2).

1.1- Conclusions de l'étude originale du Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau

Le Secrétariat opère une distinction entre la question de l'accès au marché mondial hors États-Unis (1.1.1) et celle de l'accès au marché américain (1.1.2). Cette distinction se justifie pleinement puisque le commerce avec les États-Unis est fondé sur des normes particulières découlant de l'Accord de libre-échange canado-américain qui est entré en vigueur le 1er janvier 1989 tandis que les règles qui régissent le commerce canadien avec les autres pays est régi par l'accord du Gatt de 1947.

1.1.1- Accès au marché mondial

Sur la question de l'accès au marché mondial, ce sont pour l'essentiel les règles du Gatt qui s'appliqueraient. Le Québec deviendrait membre du Gatt sur la base de la procédure d'accession par voie de succession, prévue à l'article XXV¹⁰ du Gatt, ce qui signifie qu'il «est présumé accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État dont il dépendait auparavant»; en pratique, l'étude conclut que «si le Québec devenait membre du Gatt par cette procédure, il adopterait la grille tarifaire canadienne au moment de l'accession à la souveraineté» et devrait prendre «à sa charge les différentes concessions faites par l'État prédécesseur au fil des négociations antérieures».

1.1.2- Accès au marché américain

⁹ - Au sens ordinaire des mots, ce concept réfère à un transfert automatique de droits et obligations, à une transmission légale. Techniquement, il s'agit de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire, substitution qui ne préjuge en rien de la transmission de droits et d'obligations.

¹⁰ - Art. XXV1- Si un territoire pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord *ou s'il acquiert cette autonomie*, ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante qui établira les faits susvisés par une déclaration

Le Secrétariat analyse d'abord la question sous l'angle du droit international coutumier et conclut qu'un « Québec souverain devrait [...] renégocier et résigner (sic) un accord de libre-échange avec les États-Unis ». Abordant ensuite la question à la lumière de la *Convention de Vienne en matière de succession aux traités*- convention qui n'avait pas été signée par le Canada à l'époque et qui n'était pas en vigueur non plus- le Secrétariat conclut que « le Québec deviendrait automatiquement partie aux traités bilatéraux en vigueur entre le Canada et d'autres pays à ce même moment », tout en notant l'importante exception à cette règle et qui exclut toute idée de succession automatique si l'application du traité à l'égard du Québec se révélait finalement incompatible avec l'objet et le but du traité ou changeait radicalement les conditions d'exécution du traité. Le Secrétariat conclut que « l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme bilatéral changerait radicalement, par la force des choses, les conditions d'exécution du traité » et qu'il ne saurait être question pour le Québec d'une succession de plein droit; il opine néanmoins que les États-Unis auraient un intérêt à reconduire l'accord actuel de libre-échange avec le Québec tant pour des raisons économiques que pour des raisons liées à la philosophie du libre-échange.

1.1.3- Accès au marché canadien

L'étude du Secrétariat conclut qu'en acquérant le statut d'État souverain, le Québec pourrait poursuivre des politiques différentes de celles du reste du Canada et que le maintien des dispositions essentielles du marché commun actuel nécessiterait des harmonisations continues des politiques nationales québécoises et canadiennes dans les domaines de la monnaie, de la politique commerciale de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux; elle précise que la préservation du libre-échange et de l'union douanière actuels entre le Québec et le reste du Canada nécessiterait une entente formelle de coordination impliquant la mise sur pied d'institutions communes.

1.2- Conclusions de la seconde étude sur l'accès aux marchés extérieurs

Dans le Document de travail numéro 1 publié par la Commission Bélanger / Campeau et intitulé *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, le chapitre 1 est consacré lui aussi à la question de l'accès aux marchés extérieurs et analyse certaines questions juridiques liées à la succession d'États aux traités internationaux. Cette étude comme nous l'avons dit, a servi de référence quasi unique à l'étude du Secrétariat sur la question de la succession aux traités; son auteur est Ivan Bernier de l'Université Laval.

1.2.1- Accès au marché mondial hors États-Unis

Sur la question de l'accès au Gatt, la seconde étude conclut qu'en vertu du droit de cette Organisation, le Québec n'aurait qu'à communiquer sa décision de vouloir devenir membre du Gatt pour y être admis à part entière à compter de la date même de la succession. Il souligne que dans ces conditions, le Québec « est présumé accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État dont il dépendait auparavant » et qu'en pratique il doit prendre « à sa charge les différentes concessions faites par l'État prédécesseur au fil des négociations ». L'auteur note finalement que le « Québec pourrait décider de ne pas assumer les concessions consenties par le Canada pour négocier plutôt un nouvel engagement avec le Gatt » mais il constate que les avantages d'une telle façon de faire ne sont pas évidents, *a fortiori* si le Québec cherche à négocier une association économique avec le Canada hors Québec.

1.2.2- Accès au marché américain-

Que la question soit considérée sous l'angle du droit coutumier ou sous l'angle du droit nouveau tel que reflété par la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, l'auteur estime qu'il ne saurait être question d'une succession d'États de plein droit et que le Québec devrait négocier son adhésion à l'Accord de libre-échange canado-américain; il justifie son raisonnement en déclarant que « l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme un accord bilatéral changerait radicalement, par la force des choses, les conditions d'exécution du traité ». Pour des raisons à la fois économiques, politiques et stratégiques, l'auteur de l'étude juge néanmoins qu'il est très plausible que l'ALE devienne applicable au Québec à la suite d'une entente formelle avec le Canada et les États-Unis et qu'une application *de facto* de l'accord assure la période transitoire, «à l'instar de ce qui se fait fréquemment au Gatt».

1.2.3- Accès au marché canadien-

En l'absence d'entente particulière avec le Canada, l'étude conclut que rien n'empêcherait le Canada d'appliquer au Québec les droits de douane applicables aux autres membres du Gatt, (à l'exception des États-Unis) sur la base de la clause générale du traitement de la nation la plus favorisée.

1.3- Conclusion générale.

Les analyses du Secrétariat sur la question précise de la succession d'États aux traités reposant sur les travaux du professeur Bernier, il n'est donc pas étonnant que les deux études posent la même évaluation: alors que le Québec nouvellement indépendant devient automatiquement membre du Gatt sur la base d'une simple procédure notification, il doit négocier son adhésion à l'Accord de libre-échange canado-américain.

En raison de l'évolution des données juridiques depuis les dix dernières années, ce sont ces conclusions qu'il faut maintenant réévaluer, soit pour les confirmer, soit pour les fortifier ou soit encore pour les invalider en tout ou en partie.

2- Évolution des données juridiques depuis 1991

L'Organisation Mondiale du Commerce a été établie dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de l'Uruguay et fonctionne officiellement depuis le 1er janvier 1995; le droit issu de l'Accord sur l'OMC, notamment celui de l'admission comme membre et celui de la portée de la qualité de membre de l'OMC, est très différent de celui qu'on connaissait sous le Gatt; il faut rendre compte de ces nouvelles règles du jeu (2.1). En même temps, l'ALÉNA a remplacé pour l'essentiel l'Accord de libre-échange canado-américain (ALÉ) qui était entré en vigueur le 1er janvier 1989; l'ALÉNA, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1994, n'est plus un accord bilatéral mais bien un accord multilatéral restreint ou mieux, un accord plurilatéral qui demeure ouvert à tout autre État; par ailleurs, on discute actuellement depuis quelques années déjà de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA); il faut examiner en quoi ce nouveau contexte juridique peut modifier les analyses qu'on pouvait faire en 1991 en relation avec l'éventuelle succession du Québec à l'ALÉ (2.2)

2.1- L'accès au marché mondial hors États-Unis et la question de la succession par rapport à l'OMC

Une cinquantaine d'États ont pu devenir « membres » du Gatt par le seul effet de la succession d'États; la question se pose si le Québec pourrait devenir membre de l'OMC selon les mêmes modalités puisque le droit de l'OMC s'applique déjà sur le territoire du Québec. On verra que la situation a changé en passant du Gatt à l'OMC et que le Québec devra négocier son admission.

2.1.1- Du Gatt à l'OMC

Techniquement, le Gatt de 1947 est un traité multilatéral signé entre une vingtaine d'États et ouvert à d'autres États selon des conditions convenues; il porte sur le commerce des marchandises. À la fin de 1994, il comptait 128 États qui étaient désignés comme des Parties Contractantes. Établie depuis le 1^{er} janvier 1995, l'OMC est une véritable organisation internationale. Son champ d'action est beaucoup plus large que le Gatt puisqu'elle réglemente aussi le commerce des services et le commerce des idées. Aux termes de l'article 2 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (Accord OMC)

Les accords et instruments juridiques connexes repris dans les Annexes 1, 2 et 3 (ci-après dénommés les "Accords commerciaux multilatéraux") font partie intégrante du présent accord et sont contraignants pour tous les Membres.

Il s'agit en l'espèce de 29 textes juridiques distincts¹¹, y compris les accords sur le commerce des marchandises qui relèvent du Gatt de 1994. C'est dire qu'en devenant membre de l'OMC, un État se voit maintenant lié par un réseau complexe d'accords multilatéraux; par exception, les accords et instruments juridiques repris dans l'Annexe 4¹² ne créent ni obligations ni droits pour les Membres qui ne les ont pas acceptés.

¹¹ -Liste des annexes:

ANNEXE 1

ANNEXE 1A: Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; Accord sur l'agriculture ; Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ; Accord sur les textiles et les vêtements ; Accord sur les obstacles techniques au commerce ; Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce; Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ; Accord sur la mise en oeuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ; Accord sur l'inspection avant expédition ; Accord sur les règles d'origine ; Accord sur les procédures de licences d'importation ; Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ; Accord sur les sauvegardes. **ANNEXE 1B: Accord général sur le commerce des services et Annexes. ANNEXE 1C:** Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. **ANNEXE 2** Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. **ANNEXE 3:** Mécanisme d'examen des politiques commerciales

¹²-**ANNEXE 4 : Accords commerciaux plurilatéraux** Accord sur le commerce des aéronefs civils ; Accord sur les marchés publics ; Accord international sur le secteur laitier; Accord international sur la viande bovine

Parmi les accord mentionnés dans l'Annexe 1, on trouve l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (Gatt de 1994) qui est juridiquement distinct¹³ de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947 (Gatt de 1947). L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 comprend une série d'instruments divers¹⁴ dont le Gatt du 30 octobre 1947 tel qu'amendé et les décisions prises sous son empire. On comprend dès lors que le Gatt de 1994 est fondé en grande partie sur le Gatt de 1947 tel qu'amendé et complété par des accords particuliers. Si l'accord sur l'OMC comprend entre autres accords le «Gatt de 1994", il devient logique de conclure que la procédure d'admission à l'OMC ne peut plus se faire sur la base de l'article XXV1 du «Gatt de 1994" mais bien en vertu des nouvelles dispositions régissant l'accession à l'OMC.

C'est en effet l'article X11 de l'Accord OMC qui régleme maintenant le processus d'admission; il n'y a pas d'autre article sur la question, contrairement au Gatt de 1947 qui, on le sait, contenait une disposition concernant l'accession par voie de succession¹⁵, en plus de celle régissant l'accession par voie de négociation, et qui a permis à une cinquantaine d'États de devenir partie contractante du Gatt sans avoir à passer par le processus de négociations. L'article X11 de l'Accord OMC se lit comme suit:

¹³- Aux termes de l'article 4 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation Mondiale du commerce

¹⁴- Voir l'art. 1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 . Le "GATT de 1994" comprendra: a) les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en date du 30 octobre 1947, annexé à l'Acte final adopté à la clôture de la deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi (à l'exclusion du Protocole d' application provisoire), tel qu'il a été rectifié, amendé ou modifié par les dispositions des instruments juridiques qui sont entrés en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC; b) les dispositions des instruments juridiques mentionnés ci-après qui sont entrés en vigueur en vertu du GATT de 1947 avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC: i) protocoles et certifications concernant les concessions tarifaires; ii) protocoles d'accession (à l'exclusion des dispositions a) concernant l'application provisoire et la dénonciation de l'application provisoire et b) prévoyant que la Partie II du GATT de 1947 sera appliquée à titre provisoire dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur à la date du Protocole); iii) décisions sur les dérogations accordées au titre de l'article XXV du GATT de 1947 et encore en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC ; iv) autres décisions des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947; c) les Mémoires d'accord mentionnés ci-après: i) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article II:1 b) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; ii) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; iii) Mémoire d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements; iv) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord

¹⁵- Art. XXV1, parag.5 c) Si un territoire douanier pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration.

Article XII Accession

- 1. Tout Etat ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent accord et dans les Accords commerciaux multilatéraux pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC. Cette accession vaudra pour le présent accord et pour les Accords commerciaux multilatéraux qui y sont annexés.*
- 2. Les décisions relatives à l'accession seront prises par la Conférence ministérielle. La Conférence ministérielle approuvera l'accord concernant les modalités d'accession à une majorité des deux tiers des Membres de l'OMC.*
- 3. L'accession à un Accord commercial plurilatéral sera régie par les dispositions dudit accord.*

À sa face même, cet article X11 est une reformulation de l'article XXX111 du Gatt de 1947¹⁶ qui réglementait le processus d'accession par voie de négociations. On constate en effet que le processus impliqué par ce nouvel article X11 de l'Accord OMC en est un d'accession qui implique des négociations préalables puisqu'il fait état des «conditions à convenir entre lui et l'OMC». En pratique, chaque demande d'accession est traitée par un groupe de travail qui négocie les conditions d'entrée avec l'État intéressé.

¹⁶-Article XXXIII *Accession* Tout gouvernement qui n'est pas partie au présent Accord ou tout gouvernement agissant au nom d'un territoire douanier distinct qui jouit d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent Accord, pourra adhérer au présent Accord, pour son compte ou pour le compte de ce territoire, à des conditions à fixer entre ce gouvernement et les PARTIES CONTRACTANTES. Les PARTIES CONTRACTANTES prendront à la majorité des deux tiers les décisions visées au présent paragraphe.

En l'absence d'une clause successorale du genre de celle qui se trouvait dans le Gatt de 1947, il reste donc à voir comment l'article X11 de l'Accord OMC sera interprété dans une hypothèse de succession d'États. Deux dispositions de l'Accord OMC peuvent éclairer notre réflexion. L'article XV1, parag. 3 indique tout d'abord que l'OMC doit se guider dans son action «par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947". Comme nous le savons, le Gatt de 1947 avait une disposition spécifique sur la question de la succession; il pourrait donc être difficile pour l'OMC de s'inspirer des textes de 1947 pour ajouter un nouvel article à l'Accord OMC, d'autant plus qu'une autre disposition¹⁷ de celui-ci déclare qu'en «cas de conflit entre une disposition du présent accord et une disposition de l'un des Accords commerciaux multilatéraux, la disposition du présent accord prévaudra dans la limite du conflit». On est ainsi amené à conclure¹⁸ que toute nouvelle admission à l'OMC doit se faire sur la base de l'article X11uniquement; cette conclusion est d'ailleurs conforme tant à la lettre de la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* qu'aux solutions habituellement retenues par le droit coutumier sur la question de la succession.

La *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, que nous analyserons plus profondément au cours de la prochaine section, s'applique naturellement aux traités constitutifs d'organisations internationales; mais elle s'y applique seulement sous réserve des règles spéciales concernant l'acquisition de la qualité de membre d'une organisation particulière¹⁹. On conclut donc que si le droit de l'OMC prévoit des conditions précises pour l'admission de nouveaux membres, ce sont ces conditions qui s'appliquent et que le nouvel État successeur (le Québec en l'occurrence) n'acquiert pas automatiquement le droit de devenir membre de l'OMC du seul fait que les traités de l'OMC trouvaient déjà application sur son territoire à la date de la succession. Il semble qu'on soit là en présence d'une règle de droit coutumier²⁰ qui trouve bonne application non seulement dans le droit et la pratique de l'ONU mais

¹⁷-Art.XV1, parag.3

¹⁸- John H. Jackson mentionne bien la clause successorale de l'article XXV1 5 (c) du Gatt et souligne qu'une cinquantaine d'État ont en profité mais il signale en même temps que beaucoup de ces pays n'avaient pas de listes de concessions; il mentionne que dans le droit de l'OMC, ce ne sera plus le cas car chaque nouveau membre doit accepter une liste de concessions et des obligations tant en regard du Gatt que de l'Accord sur les services. Voir: *The World Trading System*. The MIT Press, Cambridge/ London, 1997, p. 60. Les auteurs Jeffrey S.Thomas et Michael A. Meyer ne parlent pas de la disparition de la clause successorale quand ils traitent de l'admission. Voir: *The New Rules of global Trade*, Carswell 1997, pp. 41-42

¹⁹-Art.4

²⁰-Martti Koskenniemi, «The present state of research carried out by the English-speaking section of the Center for studies and researchs» in: Académie de Droit International de La Haye, *La Succession d'États: la codification à l'épreuve des faits*, Martinus Nijhoff publishers, 1996, p 146: "The view that there is no succession to membership in international organizations and that the organization's own rules governing membership override any rule of succession has been widely accepted. New States are required to apply for the membership of an organization notwithstanding the form or legal qualification of the succession»

aussi dans le droit et la pratique d'autres organisations internationales²¹. Aux Nations Unies par exemple, lorsqu'un nouvel État est créé, ce nouvel État ne peut y être admis comme membre que s'il y a été formellement admis; on sait par exemple que l'ancien État yougoslave, contrairement à l'ex-URSS²², n' a pas continué son existence sous son nouveau nom de République fédérale de Yougoslavie et que cette dernière dut, conformément à une décision du Conseil de Sécurité²³, demander son admission à l'ONU, ce qui fut fait le 1er novembre 2000.

2.1.2- Pratique récente

²¹- Voir :Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, Vienne, 4 avril- 6 mai 1977 et 31 juillet-23 août 1978, *Documents officiels*, vol.111, A/Conf.80/16/add.2, pp.10-12

²²- Par exception, la Fédération de Russie a succédé à l'URSS à l'ONU, les 11 États membres de la Communauté des États Indépendants ayant accepté ce fait dans le cadre de l'accord d'Alma-Ata du 21 décembre 1991, fait qui a été accepté par les autres États de la Communauté internationale

²³- Rés. 777 / 1992

L'OMC a accueilli 16 nouveaux membres²⁴ entre le 2 janvier 1995 et le 7 décembre 2001, les derniers en date étant la Chine et Taiwan admis lors de la dernière Conférence ministérielle de novembre 2001, à Doha, au Qatar. Vingt-neuf États²⁵ avaient soumis leur candidature au mois d'août 2001. Dans tous les cas, des groupes de travail ont été établis pour déterminer les conditions d'entrée de chaque candidat au sein de l'OMC²⁶. Étant donné l'intérêt spécial que peut présenter le cas des deux États (République Tchèque et République Slovaque) issus de la dissolution de la Tchécoslovaquie survenue avant la création de l'OMC, nous rappellerons brièvement les principaux éléments de leur dossier d'admission à l'OMC avant d'analyser le cas des États successeurs nés de la dissolution de la Yougoslavie.

2.1.2.1- État successeurs nés de la dissolution de la Tchécoslovaquie

Dans le cas de l'ex-Tchécoslovaquie, qui a cessé d'exister le 31 décembre 1992, les deux États successeurs (République Slovaque et République Tchèque) sont devenus membres des Nations Unies le 19 janvier 1993. Puisque ces deux nouvelles Républiques étaient déjà membres du Gatt au 31 décembre 1994, elles font donc parties des membres originels de l'OMC au sens de l'article XI de l'Accord OMC. On sait en effet que la Tchécoslovaquie était une Partie Contractante du Gatt de 1947, que le processus de libéralisation de son économie avait débuté en 1989 et que chacune des nouvelles Républiques voulait assumer toutes les obligations qui incombait à la Tchécoslovaquie en vertu du Gatt. Il fut décidé par les hautes instances du Gatt que la République slovaque et la République Tchèque accéderaient au Gatt selon les mêmes modalités que celles qui étaient appliquées par l'ex-Tchécoslovaquie sans qu'il soit nécessaire de nouvelles négociations. Il a été officiellement rapporté que les États-Unis avaient déclaré

«que de nouvelles négociations n'étaient pas nécessaires pour des États successeurs à condition que l'État défunt ait un niveau élevé d'obligations dans le cadre de l'Accord général avec un niveau significatif de consolidation du tarif douanier, que les nouveaux États soient tout à fait désireux et capables d'accepter un niveau identique d'obligations et la même liste tarifaire et que les nouveaux États n'envisagent pas de changements importants de leurs politiques économiques et commerciales qui annuleraient ou compromettraient les débouchés commerciaux dont les autres parties contractantes bénéficient sur leurs marchés»²⁷.

²⁴- Albanie, Bulgarie, Croatie, Équateur, Estonie, Mongolie, Panama, Kirghizistan, Lettonie, Géorgie; Jordanie, Lituanie, Moldavie. Il faut ajouter à cette énumération la Slovaquie admise le 30 juillet 1995 (selon le document http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm ainsi que la Chine et Taïwan (respectivement les 10 et 11 novembre 2001). Voir l'Annexe 1 pour les dates des demandes d'accession et les dates d'accession.

²⁵-Algérie, Andorre, Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Bahamas, Belarus, Bouthan, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Cap-Vert, Chine, Kazakhstan, Laos, Liban, Macédoine, Népal, Russie, Taïwan, Seychelles, Soudan, Tadjikistan, Tonga, Ukraine, Ouzbékistan, Vanuatu, Vietnam, Yémen et Yougoslavie

²⁶-Voir l'Annexe 2 pour les dates des demandes d'accession

²⁷-Gatt, *Activités du Gatt en 1992*, Genève, juin 1993, p. 112

Les deux nouvelles Républiques devinrent membres du Gatt au début de 1993 et partant, membres originels de l'OMC en 1995.

2.1.2.2- États successeurs nés de la dissolution de la Yougoslavie

La Yougoslavie était déjà membre du Gatt depuis le 25 août 1966; sa dissolution remonte à 1992, l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie étant remplacée par la République fédérative de Yougoslavie composée uniquement de la Serbie et du Monténégro. Il faut donc examiner quel processus a été suivi pour l'admission de la Croatie et de la Slovénie et quel est celui qui est envisagé pour l'admission de la Bosnie-Herzégovine, de la Macédoine et de la République fédérale de Yougoslavie. On doit souligner dès maintenant que l'idée même de toute succession peut paraître assez étrange puisque ces nouveaux États opéraient en même temps le transfert d'une économie planifiée à une économie de marché.

La Slovénie est membre de l'ONU depuis le 22 mai 1992 et membre de l'OMC depuis le 30 juillet 1995; c'est dire qu'il n'y a pas eu de succession à la date du 1er janvier 1995, date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. La Slovénie aurait préféré que sa demande soit traitée sur la base de l'article XXV1:5c) du Gatt qui vise les cas de succession mais c'est la procédure normale d'accession qui fut finalement choisie²⁸. Admise à l'ONU le 22 mai 1992, la Croatie est membre de l'OMC depuis le 30 novembre 2000. Il n'y a donc pas eu succession d'États et l'on sait qu'un groupe de travail a été constitué pour négocier les conditions de son admission. Pour ce qui est de la Bosnie-Herzégovine, un groupe de travail a été formé le 15 juillet 1999. Un groupe de travail a également été formé pour la Macédoine le 21 décembre 1994 mais les négociations n'étaient toujours pas commencées en août 2001. La République fédérative de Yougoslavie a formulé en janvier 2001 sa demande d'admission.

2.1.2.3.-Autres cas-

Dans le cas des États nés à la suite de la désintégration de l'URSS, aucun problème de succession d'États ne s'est posé puisque la Russie n'était pas membre du GATT avant sa dissolution et avant le remplacement du Gatt par l'OMC; les nouveaux membres issus de la désintégration de l'empire soviétique (Estonie, Lettonie, Lituanie, Géorgie et Kirghizistan) ont donc accédé à l'OMC à la suite d'un processus de négociations.

Sauf pour la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et la Yougoslavie, toutes les autres candidatures actuelles ne présentent aucune problématique de succession d'États. Plusieurs États nouvellement admis à l'OMC sont des États indépendants depuis très longtemps et ne posent aucun problème de succession, non plus; on peut penser ici à l'Albanie, la Bulgarie, l'Équateur, Panama, la Jordanie et la Chine. Parmi les candidatures actuelles, il n'existe pas non plus de cas clair de succession d'États par rapport à l'Accord OMC.

²⁸-Gatt, *Activités du Gatt en 1992*, Genève, juin 1993, p.109

2.1.2.4-Conclusion.

Seuls les cas de la Croatie et de la Slovénie auraient pu nous apporter un éclairage sur la question de la succession d'États à l'OMC mais cette question n'a pas été posée comme telle -et l'on comprend pourquoi vu le passage d'une économie socialiste vers l'économie de marché- et l'accession de ces deux États à l'OMC s'est réalisée dans le cadre d'un processus de négociations; il en est ainsi pour les candidatures des trois autres États issus de la dissolution de l'ex-Yougoslavie. Nous constatons donc que depuis 1995, le seul mécanisme utilisé pour l'admission de nouveaux membres est celui de l'article X11 de l'accord OMC qui implique l'ouverture de négociations entre l'OMC et l'État qui requiert son admission.

2.1.3- Modalités relatives à l'accession

L'article X11 de l'Accord OMC déclare tout simplement que tout État ou tout territoire douanier autonome peut accéder à l'OMC «à des conditions à convenir entre lui et l'OMC» et que les décisions relatives à l'accession sont prises par la Conférence ministérielle. Les modalités pratiques de la procédure d'accession ont été définies dans plusieurs décisions de la Conférence²⁹. L'État requérant doit d'abord soumettre un Memorandum où il expose ses politiques commerciales; un groupe de travail de l'OMC, ouvert à tous les membres de l'OMC, est formé par le Conseil général pour négocier les termes d'un Protocole d'accession; les négociations portent sur le commerce des marchandises, le commerce des services et sur les mesures sur les investissements qui sont liées au commerce. L'Annexe 2 à la présente étude démontre qu'il peut s'écouler une longue période entre la date de la demande d'admission et celle de l'admission officielle; tout dépend en effet du degré de conformité des lois du pays requérant aux canons fondamentaux du droit de l'OMC. Dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec, on ne voit aucune raison pour que soit refusée une application *de facto* des règles existantes pendant la période entre la demande d'admission et l'admission effective.

2.2- L'accès au marché américain et la question de la succession par rapport à l'ALÉNA

Cette question est très importante et mérite la réponse la plus claire possible. Ou bien le Québec nouvellement indépendant est considéré comme un État étranger par rapport à l'ALÉNA et doit conséquemment chercher à y accéder, ce qui implique des négociations avec le Canada, les États-Unis et le Mexique ; ou bien il succède *ipso jure* aux droits et obligations définis par cet accord et demande alors que ce dernier soit adapté à l'arrivée d'un quatrième partenaire. Comme nous le verrons, il n'y a pas de réponse simple à cette question mais tout indique, d'un point de vue purement juridique, que le Québec souverain ne pourra pas échapper au jeu des négociations.

Il importe de discuter de la question selon qu'on se place dans le cadre du droit conventionnel issu de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités (2.2.1) ou dans celui du droit coutumier (2.2.2). Dans son principe général, la Convention de 1978 pose la règle de la continuité des traités en cas de sécession; il s'agit de voir si cette règle représente la codification du droit coutumier sur

²⁹-Voir:World Trade Organization, *Technical note on the accession process*, WT/ ACC/ 7/ Rev.2/ 1
November 2000

la question ou pose une nouvelle règle du jeu. Cette dernière Convention, comme on le sait, a codifié d'une manière générale le droit de la succession d'États en matière de traités mais certaines règles apparaissent néanmoins comme des règles de droit nouveau. Il importe donc de connaître l'opinion de la Commission du Droit International (CDI) sur les règles applicables en cas de succession sur le point qui nous intéresse ici. Cette question est très importante car si la Convention ne s'applique pas au cas du Québec, c'est le droit coutumier qui pourra seulement être invoqué. Nous démontrerons que la règle de la continuité des traités établie par la Convention de 1978 pour les cas de sécession est bien une règle de droit nouveau et que le Québec ne peut se prévaloir de cette règle pour contraindre ses partenaires commerciaux à accepter la succession sans le préalable des négociations si ces derniers l'estiment nécessaire.

2.2.1- Dans le cadre de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités

Il faut discuter du statut de la Convention, du régime juridique général qu'elle établit, du principe de continuité qu'elle pose en cas de sécession et des exceptions qu'elle aménage.

2.2.1.1- Le statut de la Convention de 1978

La Convention est entrée en vigueur le 6 novembre 1996, conformément à son article 49 qui exige sa ratification préalable par au moins 15 États. Le Canada et les États-Unis n'ayant toujours pas signé cette Convention à la date de la présente étude³⁰, on exclut donc qu'on puisse la leur opposer au titre de leurs obligations conventionnelles; ceci ne préjuge pas cependant de la possibilité qu'on puisse leur opposer la Convention au titre du droit coutumier

2.2.1.2- Le régime général de la succession aux traités

Quel que soit le type de succession envisagé – décolonisation, séparation de territoires ou unification d'États, – la Convention de 1978 maintient la distinction traditionnelle entre les traités dits «territoriaux» et les autres traités en consacrant pour les premiers le principe fondamental de la continuité de cette catégorie de traités malgré les aléas de souveraineté. Les traités territoriaux comprennent non seulement les traités de délimitation des frontières mais aussi tous les traités qui attachent des obligations à un territoire donné, au profit d'un ou de plusieurs États, comme l'utilisation d'un fleuve, un droit de passage sur le territoire d'un autre État ou même encore la démilitarisation d'un territoire. Le principe cardinal à ce chapitre, c'est que le changement de souveraineté n'a aucun effet sur les clauses d'un traité territorial; l'État successeur doit donc en respecter intégralement les termes³¹.

³⁰- Au 31 novembre 2001, 17 États seulement avaient ratifié la Convention. Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de la Dominique, de l'Égypte, de l'Estonie, de l'Éthiopie, de la Macédoine, de l'Iraq, du Maroc, de la République Tchèque, de Saint-Vincent-et Grenadine, des Seychelles, de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Tunisie, de l'Ukraine et de la Yougoslavie. Source: *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire Général*, (Internet, doc. En ligne: <http://www2.bibl.ulaval.ca/cgi-bin/proxy.pl?proxy-url=http://untreaty.un.org/French/access.asp&iproxy-uid=111111111>)

³¹- Comme on peut déjà le noter, il existe une filiation juridique manifeste entre l'article 11 de la Convention et l'article 62 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* qui déclare qu'un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité s'il s'agit d'un traité établissant une frontière. L'article 11 ne signifie pas qu'un traité de frontière ne pourra jamais être contesté par l'État successeur s'il existe un motif juridique valable; il signifie seulement que le fait même d'une succession d'États «en tant que telle»

n'affecte pas *ipso jure* la validité du tracé d'une frontière établie antérieurement par traité ou un régime frontalier fixé de même manière. Quant aux autres traités de nature territoriale, il peut s'agir de traités relatifs à des droits sur les eaux de rivières, canaux ou lacs, à des droits d'utilisation équitable des ressources hydrauliques d'un bassin fluvial, à des droits de navigation ou encore de traités de neutralisation ou de démilitarisation. La règle de succession joue dans les deux sens: l'État successeur est tenu de respecter les droits conventionnels des États tiers sur son territoire mais ces derniers doivent également respecter les droits de même nature que l'État successeur peut faire valoir, au titre de la succession, sur leur propre territoire. En cette matière, la Convention donne donc une primauté au maintien des situations territoriales acquises sur le principe de libre disposition des États en cause. Encore ici, c'est la stabilité des relations conventionnelles, recherchée avant tout pour assurer la protection des États qui ont contracté avec l'État prédécesseur et qui ne sont pour rien dans le changement de statut du territoire en question, qui impose le transfert des droits et obligations attachés au territoire (*res transit cum suo onere*)

2.2.1.3- Le principe de la continuité adopté lors de la Conférence de Vienne

L'article 34 de la Convention de 1978 pose le principe de la continuité *ipso jure* des obligations conventionnelles, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister. L'État successeur doit donc maintenir les traités en vigueur.

Art.34 (1) Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister:

a) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;

b) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'État prédécesseur qui est devenue un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.

2.Le paragraphe 1 ne s'applique pas:

*a) si les États intéressés en conviennent autrement
ou*

b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

2.2.1.4- Les exceptions au principe de continuité

Le paragraphe 2 de l'article 34 déclare que le principe de continuité ne vaut plus *s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité*. Il faut analyser en quoi le maintien de l'ALÉNA pour le Québec, au titre de la succession d'États, pourrait être considéré comme une situation juridique incompatible avec l'objet et le but de ce traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité. C'était l'opinion du Secrétariat et de Bernier, on l'a vu, que «l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme bilatéral changerait radicalement, par la force des choses, les conditions d'exécution du traité». À la différence de l'Accord canado-américain de libre-échange, l'ALÉNA est un accord plurilatéral et l'argument du troisième partenaire dans une relation bilatérale ne tient plus.

L'objet et le but du traité - La *Convention de Vienne sur le droit des traités* traite à au moins deux reprises de l'objet et du but des conventions. Elle déclare tout d'abord qu'il n'est pas permis à un État de faire une réserve incompatible avec l'objet et le but d'une convention; elle dit aussi que tout traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Si nous nous penchons sur les buts poursuivis par l'ALÉNA, que découvrons-nous? Son préambule énonce clairement que son objet est de créer un marché plus vaste pour les produits et services, de réduire les distorsions du commerce, d'assurer un environnement commercial prévisible propice à la planification d'entreprise et à l'investissement et de faire fond sur les droits et obligations aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres instruments multilatéraux et bilatéraux de coopération. L'article Article 2204 prévoit par ailleurs que tout pays peut

accéder à l' accord, sous réserve des conditions convenues entre ce pays et la Commission du libre-échange.

Il paraît évident que la volonté éventuelle du Québec de maintenir les règles de l'ALÉNA telles qu'elles sont ne vont pas à l'encontre de l'objet et du but de cet Accord qui est ouvert à d'autres pays. On peut en effet poser le principe qu'il est de l'intérêt de toutes les parties intéressées que le Québec maintienne le régime du libre-échange puisqu'il s'agit de conserver pour tous les États concernés un marché plus vaste pour les produits et services de chaque partenaire, de renforcer l'économie continentale, d'accroître les échanges commerciaux, les investissements, les emplois et les revenus. À notre avis, ce serait en effet un très grand paradoxe, sinon une pure absurdité, si le Canada, les États-Unis ou le Mexique ou les trois pays à la fois entendaient refuser par principe le membership du Québec pour la raison que ce membership serait contraire à l'objet et au but de l'ALÉNA. Si le but de l'ALÉNA est d'établir une zone de libre-échange sur le continent, il faut bien convenir que c'est l'exclusion du Québec de cette zone qui serait contraire à ce but, non son maintien.

Changement radical des conditions d'exécution du traité- La Convention de 1978 parle d'un changement radical dans les conditions d'exécution du traité. Il ne s'agit évidemment pas de l'impossibilité d'exécution d'un traité prévue à l'article 61³² de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*; comme la Cour Internationale de Justice n'a pas manqué de le souligner dans l'Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros³³ (Hongrie/Slovaquie):

Le paragraphe 1 de l'article 61 exige qu'il y ait eu «disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution» d'un traité, pour que l'impossibilité d'exécution puisse justifier la terminaison dudit traité.

Sans être similaire à la formulation de l'article 62 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* portant sur le changement fondamental de circonstances, la règle y fait certainement écho. Dans le cadre de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, il existe une double condition pour que la théorie du changement fondamental de circonstances puisse être invoquée pour mettre fin à un traité: il faut que l'existence des circonstances ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité et il faut que le changement ait pour effet de transformer radicalement la nature des obligations qui restent à exécuter en vertu de celui-ci. À notre connaissance, il n'y a pas de cas où la jurisprudence internationale aurait effectivement appliqué la théorie même si elle a été plaidée dans plusieurs affaires. Dans

³²-Le paragraphe 1 de cet article se lit ainsi: «Article 61 - Survenance d'une situation rendant l'exécution impossible- Une partie peut invoquer l'impossibilité d'exécuter un traité comme motif pour y mettre fin ou pour s'en retirer si cette impossibilité résulte de la disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution de ce traité. Si l'impossibilité est temporaire, elle peut être invoquée seulement comme motif pour suspendre l'application du traité.

³³-Arrêt du 25 septembre 1997

l’Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros³⁴, (Hongrie / Slovaquie) , la Cour internationale de justice aura l’occasion de préciser ce qui suit à propos des conditions d’application de la théorie:

³⁴-*Ibidem*

Un changement fondamental de circonstances doit être imprévu; les circonstances existant à l'époque où le traité a été conclu doivent avoir constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité. Le fait que l'article 62 de la convention de Vienne sur le droit des traités soit libellé en termes négatifs et conditionnels indique d'ailleurs clairement que la stabilité des relations conventionnelles exige que le moyen tiré d'un changement fondamental de circonstances ne trouve à s'appliquer que dans des cas exceptionnels.

Certes, la formulation de la Convention de 1978 est moins restrictive et laisse place à de plus larges interprétations; la question de savoir dans quelle mesure on doit dissocier cette nouvelle règle de l'article 62 de la Convention de 1969 reste entière. Il nous semble néanmoins important de souligner que dans la théorie du changement de circonstances, le changement doit avoir été causé par des facteurs objectifs qui sont indépendants de la volonté des parties, facteurs qui viennent à la fois rompre l'environnement de base dans lequel le traité a été conclu et modifier d'une manière fondamentale et radicale la portée des obligations qui restent à exécuter. Selon Yasseen³⁵, le changement radical doit être de nature à rompre le minimum d'équilibre qu'un rapport contractuel suppose nécessairement. En l'absence de directives plus claires dans le texte même de la Convention de 1978, c'est notre avis que tout État intéressé peut toujours faire valoir l'existence d'un changement radical pour s'opposer à toute idée de succession mais cette prétention devra alors être appréciée dans le contexte plus général du droit international. C'est l'opinion de Bernier par exemple, en référence à l'Accord de libre-échange canado-américain, «que l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme un accord bilatéral changerait radicalement, par la force des choses, les conditions d'exécution du traité»; cette opinion est sans doute vraie au regard du fonctionnement des institutions établies pour assurer la bonne application de l'Accord; elle nous paraît beaucoup moins évidente en ce qui concerne les dispositions de fond de l'Accord, d'autant plus qu'avec l'ALÉNA, nous ne sommes plus en face d'un accord bilatéral mais d'un accord plurilatéral ouvert à d'autres États.

Conclusion- Dans l'esprit de la Convention de 1978, on peut affirmer qu'il y aurait une sorte de succession *ipso jure* de principe, une transmission automatique pour le Québec des droits et obligations découlant de l'ALÉNA, quitte à ce qu'un amendement formel vienne aménager la qualité de membre du Québec au sein des institutions. Or le fait d'ouvrir des négociations sur les aspects institutionnels de l'ALÉNA ne risque-t-il pas d'ouvrir la porte à des négociations sur le fond même des engagements actuels? Sans qu'il soit besoin de conclure là-dessus, on peut au moins envisager cette possibilité. On doit rappeler encore une fois que la Convention de 1978 ne lie ni le Mexique, ni les États-Unis et ni le Canada et qu'il serait légalement impossible de s'appuyer sur cette Convention pour lier les trois États concernés sur ce point. Toutefois, cette situation juridique ne signifie pas qu'on ne puisse pas invoquer la Convention, au titre du droit coutumier,

³⁵-Yasseen, Mustapha Kamil, «La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités», 1978 A.F.D.I., 59, 82

contre tout autre État non-partie, y compris les trois États nommés ci-dessus; c'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

2.2.2- Dans le cadre du droit coutumier - C'est devenu un cliché d'affirmer que le droit coutumier de la succession d'États est imprécis, lacunaire et comporte finalement très peu de règles sûres³⁶; cette constatation est d'autant plus vraie au regard de la sécession puisque les cas de sécession, à la différence des cas de décolonisation, sont extrêmement rares et se prêtent difficilement à des généralisations. On peut néanmoins chercher à savoir si les règles dégagées par la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* sont l'expression du droit coutumier car si tel est le cas, on pourra conclure que cette Convention lie les États intéressés (Canada, États-Unis, Mexique) au titre du droit coutumier. L'article 38 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* reconnaît en effet cette possibilité quand il déclare que rien «ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un État tiers en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle». Il est généralement admis qu'un traité peut tout simplement incorporer une norme de droit coutumier et les traités de codification ont ordinairement cette caractéristique essentielle; dans cette hypothèse, la norme obligera tous les États, qu'ils soient ou non parties à la convention. Dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*³⁷, la Cour internationale de Justice reconnaît très clairement que le fait qu'un principe de droit coutumier soit codifié ou incorporé dans une convention multilatérale ne signifie pas qu'il cesse d'exister et de s'appliquer en tant que principe de droit coutumier ou qu'il se trouve supplanté par la convention au point de ne plus avoir d'existence propre

On doit examiner ici quelle opinion la CDI entretenait à propos de la succession d'États en matière de traités dans les cas de sécession : principe de continuité ou principe de la *tabula rasa*³⁸ ? (2.2.2.1); il faut analyser ensuite si l'on peut tirer des enseignements découlant de la pratique récente des États en matière de succession aux traités.(2.2.2.2)

2.2.2.1- Les travaux préparatoires de la Commission du droit international (CDI).

La CDI a examiné très soigneusement toute la question de la succession d'États aux traités entre 1967 et 1974. La règle que la CDI a proposée aux États qui étaient réunis à Vienne, en 1977 et 1978 est celle de la continuité des traités en cas de sécession et non celle de la *tabula rasa* bien qu'elle ait en même temps

³⁶-Voir par exemple : The American Law Institute, *Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States*, vol.1, 1987, p.100 «The international law and practice of states as to succession have been uncertain and confused». Dieter Papenfuss, «Les traités internationaux de la RDA dans le cadre de l'établissement de l'unité allemande. Une contribution pragmatique au problème de la succession d'États en matière de traités internationaux», 1995 A.F.D.I. 207, 209: «La succession aux traités fait partie des domaines les plus contestés et les plus délicats du droit international ».

³⁷-C.I.J., Recueil, 1986, pp. 14 et 93-104.

³⁸- Le principe signifie l'absence de transfert de plein droit des droits et obligations de l'État prédécesseur et témoigne de l'inexistence de l'obligation de succéder sans signifier pour autant l'inexistence de la faculté ou du droit de succéder (voir *infra* section 2.2.2.4)

proposé le principe de la *tabula rasa* si le cas de sécession ressemblait à un cas de décolonisation.

2.2.2.2-Continuité et rupture dans le Projet de 1974- Dans son Projet de 1972³⁹, la Commission du droit international propose le principe de la table rase pour le nouvel État issu de la séparation et assimile cet État à un État nouvellement indépendant (décolonisé) en ce qui concerne les traités; le Président de la Commission émet cependant des doutes quant à la sagesse de cette solution⁴⁰. La Commission changera de solution peu de temps après en assimilant sécession et dissolution et en appliquant les règles de la dissolution au cas de la sécession, tout en distinguant le cas de la sécession si celle-ci présente les mêmes caractères qu'un cas de décolonisation. Il est difficile d'imaginer un scénario aussi boîteux. Le Projet de 1974 que la CDI a soumis à la Conférence diplomatique de Vienne se lit donc ainsi:

Art.33-

1-Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister:

a) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;

b) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'État prédécesseur qui est devenue un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.

2- (...)

3-Nonobstant le paragraphe 1, si une partie du territoire d'un État s'en sépare et devient un État dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un État nouvellement indépendant, l'État successeur est considéré à tous égards comme un État nouvellement indépendant aux fins des présents articles

La règle de la continuité des traités est posée au paragraphe premier mais il s'agit tout au plus d'une présomption qui peut être écartée dans certaines situations; nous attarderons ici sur ce troisième paragraphe de cet article qui semble vouloir inverser le principe posé au paragraphe premier.

³⁹ - Annuaire de la Commission du droit international, 1972, vol.1, p.296; «l'État distinct issu de la séparation est considéré comme ayant la même position qu'un nouvel État indépendant en ce qui concerne tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard du territoire relevant désormais de sa souveraineté».

⁴⁰-*Ibidem*

Au sens du Projet de texte de la CDI, l'État nouvellement indépendant est un État successeur dont le territoire avant l'indépendance était un territoire dépendant dont l'État prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales; il s'agit en pratique des États nés à suite du processus historique de la décolonisation; la règle générale en ce cas est que l'État nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir en vigueur un traité ni d'y devenir partie du seul fait que le traité en question était en vigueur à la date de la succession d'États. Pour les États issus de la décolonisation, on s'accorde généralement à reconnaître le bien-fondé de cette solution pour des motifs fondés sur l'équité, la justice et l'autodétermination des peuples; ces nouveaux États peuvent néanmoins décider librement, moyennant certaines conditions et réserves, d'adhérer aux traités de l'État prédécesseur sur la base du droit d'option.

Comme on peut le constater, le projet de la CDI reconnaît l'application possible de la règle de la *tabula rasa* si la sécession s'effectue dans des circonstances qui présentent les mêmes caractères qu'un cas de décolonisation; en ce faisant, le Projet de la C.D.I. joue sur deux tableaux à la fois, en faisant de la règle de la continuité des traités un principe fondamental en matière de sécession (parag.1), principe qui peut néanmoins être écarté en certaines circonstances par application d'une sorte de clause de sauvegarde qui entérine le principe de la *tabula rasa* (parag.3) propre à l'État nouvellement indépendant. Le grand problème est de savoir dans ce contexte qui va décider que les circonstances de la sécession présentent ou non les mêmes caractères qu'un cas de décolonisation. Le moins qu'on puisse dire, c'est que la portée du Projet de la CDI n'était pas très claire puisqu'il n'existe aucun critère juridique objectif permettant d'identifier ces circonstances. Cette distinction entre «États nouvellement indépendants» et «États issus de la séparation d'un État» a été combattue par plusieurs États; elle sera finalement abandonnée par la Conférence diplomatique réunie à Vienne qui ne retiendra que la solution retenue dans le paragraphe (1), soit la règle de la continuité des traités qui vaut désormais tant au regard des cas de dissolution des États qu'à l'égard de la séparation d'une partie du territoire d'un État⁴¹.

⁴¹- Selon la CDI, d'un point de vue purement théorique, « il peut y avoir une différence entre la dissolution et la séparation d'une partie d'un État. Dans le premier cas, l'État prédécesseur disparaît; dans le second, il continue d'exister après la séparation. Cette distinction théorique pourrait avoir des conséquences pour la succession en matière de traités, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que les effets de la succession d'États dans les deux catégories de cas doivent être différents pour les parties qui deviennent de nouveaux États. En d'autres termes, il est possible de traiter les nouveaux États issus de la dissolution d'un ancien État comme des parties qui s'en seraient séparées». Voir: Annuaire de la Commission du droit international, 1974, vol.11, première partie, p. 276

La Conférence de Vienne a rejeté en effet le paragraphe (3) de l'article 33 du Projet de la C.D.I. qui prévoyait l'application possible de la *tabula rasa*. Il apparaît nettement, à la lecture des débats de la Conférence sur ce point⁴², que celle-ci préféra un raisonnement politique⁴³ à la logique juridique, craignant que l'affirmation du principe de rupture ne favorise les mouvements sécessionnistes⁴⁴ et ne porte atteinte indirectement au principe de l'intégrité territoriale. Selon M. Ritter, représentant de la Suisse à la Conférence de Vienne, il est bien évident que la CDI, en ce faisant, «ne rendait pas simplement compte de l'état actuel du droit, mais qu'elle proposait un développement progressif»⁴⁵. Le représentant de la France, M. Museux, se demandera pourquoi un État ayant fait sécession ne devrait-il pas être considéré comme un État nouvellement indépendant⁴⁶. Outre le fait que la solution retenue crée sur ce point deux catégories d'États, - l'État nouvellement indépendant né de la décolonisation et les autres - elle repose de plus sur un fondement douteux puisqu'elle va à l'encontre de la pratique traditionnelle des États à ce chapitre et fait fi des difficultés politiques considérables qui sont susceptibles de se révéler dans l'avenir dans la mise en oeuvre de cette règle sur le terrain même des faits.

2.2.2 3-La *tabula rasa* comme principe de droit coutumier- L'analyse des travaux préparatoires de la CDI démontre très clairement que c'est le principe de la table rase, sous réserve du cas des traités territoriaux, qui s'applique en droit coutumier en matière de succession aux traités, dans les hypothèses de sécession. Selon la CDI, dans son commentaire sous l'article 33 de son Projet présenté à la Conférence de Vienne,

Dans les cas de sécession, à de rares exceptions près, la pratique antérieure à la création de l'ONU corrobore nettement le principe de la table rase sous la forme indiquée dans l'article 15 du projet, à savoir que, en tant qu'État nouvellement indépendant, un État qui fait sécession n'est pas tenu de maintenir en vigueur les

⁴²-Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités», *Documents officiels*, New York, 1979, vol. 11, p. 53 et s. (A/Conf. 80/16 Add. 1).

⁴³- Voir par exemple les propos du représentant du Royaume-Uni, Sir Ian Sinclair: «Étendre ce régime (de la table rase) au cas de séparation de parties du territoire d'un État rendrait les relations internationales conventionnelles encore moins stables. Sir Ian (sic) rappelle aux auteurs de l'amendement l'observation d'un ancien juge de la Cour Suprême des États-Unis, selon laquelle le droit tire sa vie non pas de la logique mais bien de l'expérience. Cela étant, il n'est pas nécessaire de porter à nouveau atteinte au principe de la continuité. Au cas où une fédération viendrait à se dissoudre à l'avenir, il n'y aurait rien de malséant à ce que tout État successeur né de cette dissolution, qui a eu son mot à dire dans la formulation de la politique étrangère de la fédération, continue d'être lié par les relations conventionnelles». Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, *Documents officiels* A/Conf.80/16/Add.1 volume 11, p. 61

⁴⁴-C'est notamment l'opinion de M. Ian Sinclair, *supra* note 43

⁴⁵-Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités. *Documents officiels*, A/Conf.80/16/Add.1, vol.11, p. 54

⁴⁶-*Ibidem*, p.56

traités conclus par son prédécesseur ni d'y devenir partie (..) il semble qu'à l'époque de la SDN la position d'un État ayant fait sécession à l'égard des traités conclus par son prédécesseur ait été à peu près la même que dans la pratique moderne, celle d'un État qui avait antérieurement la statut de colonie, de territoire sous tutelle ou d'un État protégé et qui accède à l'indépendance. Ce que l'on sait de la pratique postérieure à la création de l'ONU semble indiquer que, dans certaines circonstances tout au moins, le territoire séparé qui devient un État souverain peut être considéré comme un État nouvellement indépendant, auquel devraient s'appliquer, en principe, les règles du projet relatives aux États nouvellement indépendants⁴⁷.

⁴⁷-Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, *Documents officiels*, Vol 111, A/Conf.80/16/add2,pp, pp.104-105. Voir aussi p.45 du même document: «La doctrine de la table rase est généralement considérée comme correspondant à la position traditionnelle en la matière.Elle a été appliquée antérieurement - à des cas d'États nouvellement indépendants qui étaient d'anciennes colonies (États-Unis d'Amérique, républiques hispano-américaines) ou qui résultaient d'une sécession ou d'un démembrement (Belgique, Panama, Irlande, Pologne Tchécoslovaquie, Finlande)»

Les origines de la règle remontent aux sécessions des colonies américaines de la Grande-Bretagne et aux sécessions des colonies espagnoles comme Cuba en 1898. La sécession de la Belgique des Pays-Bas, en 1830, de même que la sécession de Panama de la Colombie en 1903 et celle de la Finlande de la Russie après la première guerre mondiale, portent aussi témoignage de l'application de la *tabula rasa*, règle qui s'est maintenue à travers la sécession de l'État libre d'Irlande, du Pakistan et de Singapour. Loin de reprendre cette solution dans son Projet, la CDI propose plutôt le principe de la continuité des traités⁴⁸ tout en proposant du même souffle, comme nous l'avons vu, le principe de la table rase « si une partie d'un territoire s'en sépare et devient un État dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un État nouvellement indépendant ».

Dans l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, la Hongrie a plaidé que la règle de succession automatique⁴⁹ à tous les traités prévue à l'article 34 de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* « n'était, ni alors ni aujourd'hui, l'énoncé du droit international général et qu'il n'avait jamais été reconnu comme tel »⁵⁰. Au contraire, la Slovaquie a prétendu que l'article 34 était l'énoncé du droit international coutumier, que la succession automatique était la règle applicable en cas de dissolution d'un État lorsque l'État prédécesseur avait cessé d'exister et que la pratique des États en cas de dissolution tendait à confirmer que la continuité était la règle à suivre en ce qui concerne les traités bilatéraux. Malheureusement, la Cour n'a pas jugé nécessaire de discuter du point de savoir si l'article 34 de la Convention de 1978 reflétait ou non l'état du droit international coutumier⁵¹.

⁴⁸ - L'explication que donne la CDI sur ce rapprochement des deux types de succession (dissolution et séparation) est théoriquement faible et peu éclairant. Voir Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, *Documents officiels*, vol.111, pp.98-105 (A/Conf.80/16 3Add.2

⁴⁹ - *Ibidem*, parag. 121

⁵⁰ - C.I.J., Recueil 1997, par.119

⁵¹ - Parag.123

2.2.2.4- La signification de la *tabula rasa* -Dans toute cette matière de la succession d'États aux traités, il convient de garder à l'esprit la question de l'obligation pour un État successeur de continuer à appliquer les traités conclus par l'État prédécesseur et celle du droit pour l'État successeur de se considérer lui-même partie à ces traités. Le droit de la succession est surtout centré sur la question de l'obligation pour l'État successeur de continuer ou non l'application du traité sur son territoire; une réponse négative à cette question ne résout pas pour autant la question du droit de cet État à se considérer comme partie à un traité déterminé même s'il n'a pas l'obligation de continuer à l'appliquer. Ce sont là deux choses différentes puisqu'il est reconnu qu'un État successeur peut avoir la «faculté de succéder sans qu'il soit tenu de le faire»⁵². La CDI avait accepté, on l'a vu, le principe de la *tabula rasa* si la sécession s'effectue dans des circonstances qui présentent les mêmes caractères qu'un cas de décolonisation. Or que signifie la *tabula rasa* dans ce contexte au sens de la Convention de 1978 ? Le texte de la Convention est formel: l'État nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir en vigueur un traité de l'État prédécesseur qui s'appliquait à son territoire avant l'indépendance. Est-ce à dire qu'il ne peut pas choisir de maintenir en vigueur un tel traité? Absolument pas! Pour les traités multilatéraux, l'État nouvellement indépendant peut établir sa qualité de partie par simple notification de succession à tout traité multilatéral qui était en vigueur sur son territoire à pareille date⁵³; pour les traités bilatéraux, ceux-ci sont maintenus si les États intéressés en conviennent expressément ou tacitement en raison de leur conduite. La Convention aménage par ailleurs un régime d'application provisoire.

On peut donc se demander si le droit d'option est reconnu par le droit coutumier; pour les traités multilatéraux, il semble bien que la pratique des États confirme son existence⁵⁴; pour les traités bilatéraux, il est probablement permis d'en douter⁵⁵. On notera avec intérêt la position doctrinale de l'*American Law Institute*⁵⁶ telle que présentée par le *Restatement*, qui semble bien faire une place au droit d'option:

⁵²-Annie Gruber, *Le droit international de la succession d'États*, Bruylant, Bruxelles 1986, p.73

⁵³- La Convention exclut toutefois cette possibilité si l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant se révélait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement ses conditions d'exécution; elle exige en outre le consentement unanime de toutes les parties au traité s'il s'avère que cette unanimité est requise.

⁵⁴- Voir: Diba B. Majzub, « Does secession mean succession? The international law of treaty succession and an independent Quebec », 1999 *Queen's Law Journal*, p. 411, 433. Voir aussi Sharon A. Williams - « International legal effects of secession by Quebec », Background studies of the York University Constitutional Reform Project, Study no 3, Center for public law and public policy, 1992, p. 35 qui admet la possibilité.

⁵⁵-Déjà en 1907, l'auteur anglais Keith écrit qu'un nouvel État formé par voie de sécession peut soit assumer les obligations antérieures, soit les rejeter et que s'il choisit la première solution, il doit opérer une novation au regard du traité, soit expressément soit tacitement. *The Theory of State succession with special reference to English and colonial law*, London 1907. Cité par Shearer, Ivan A. « La succession d'États et les traités non localisés », 1964 *Revue Générale de Droit international Public*, 5, 33. Voir par contre Majzub, *supra*, loc.cit., p 433

⁵⁶- American Law Institute, *Restatement of the law. Foreign relations law of the United States*, St.Paul,

(3) when part of a state becomes a new state, the new state does not succeed to the international agreements to which the predecessor state was a party unless, expressly or by implication, it accepts such agreements and the other party or parties thereto agree or acquiesce; and that

(4) Pre-existing boundary and other territorial agreements continue to be binding notwithstanding sub-section (1)-(3)

Comme on peut le constater, ce texte adopte clairement le principe de la table rase et rejette en conséquence la solution de l'article 34 de la Convention de 1978 parce que cette dernière ne reflète pas la pratique des États sur ce point et serait difficile à appliquer⁵⁷. Selon ce texte, le principe de la table rase s'applique tant à l'égard de l'État nouvellement indépendant formé à la suite d'un processus de décolonisation qu'à l'égard de l'État né à la suite d'une sécession; il admet cependant que l'État successeur puisse continuer à appliquer un traité antérieur si les autres États intéressés y consentent.

⁵⁷ - *Ibidem*, p.113

Mais ce point de vue doctrinal de l'*American Law Institute* semble en opposition avec la pratique du gouvernement américain⁵⁸ qui selon, Shearer⁵⁹, a traditionnellement tendu à maintenir la continuité des traités et qui a insisté encore tout récemment sur le respect des traités par les nouveaux États successeurs issus du démembrement de l'URSS et de la Yougoslavie⁶⁰. Selon Brebner⁶¹, la politique canadienne sur la question est encore celle qui est reflétée par une Note du Ministère des Affaires extérieures⁶², formulée en 1970 et qui accepte tacitement toute déclaration de succession de la part d'un nouvel État. Dans une intéressante étude⁶³, Oscar Schachter se demande si, à l'avenir, les États nés d'une sécession pourront choisir sur la base d'un droit d'option ou au contraire seront tenus de respecter les traités antérieurs de l'État prédécesseur en vertu du principe de continuité; son opinion, fondée sur l'analyse des cas de succession liés à l'ex-URSS et à l'ex-Yougoslavie, est à l'effet qu'il y a une présomption générale de continuité. Une telle conclusion est en effet supportée par la pratique récente des États.

⁵⁸- Voir : E.D.Williamson et John E. Osborn. «A U.S. perspective on treaty succession and related issues in the wake of the breakup of the USSR and Yugoslavia», 1993 *Virginia Journal of International law* 261. Selon ces auteurs, les intérêts américains sont mieux servis par le principe de continuité parce que ce dernier assure la stabilité des régimes juridiques et favorise le respect de la *Rule of law* à travers le monde .«In sum, while we recognized that the law in this area is somewhat unsettled, we decided that the better legal position was to presume continuity in treaty relations»(p.264)

⁵⁹-Shearer, Ivan A. « La succession d'États et les traités non localisés», 1964 *Revue Générale de Droit International Public*, 5, 33. Cet auteur cite également Wilkinson (*The American doctrine of State succession*, Baltimore 1934) qui écrit que le maintien des traités est la règle dans les cas de fédération ou de division d'un État existant en une ou plusieurs parties indépendantes.

⁶⁰- Voir P.R. Williams, «The treaty obligations of the successor states of the former Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia: do they continue in force? 1994 *Denver Journal of International Law and Policy* 1. L'auteur rappelle les éléments fondamentaux de la politique américaine des années 1990 qui insiste auprès des nouveaux États pour que les traités antérieurs soient maintenus.

⁶¹- Adam Brebner, «Things fall apart? Nafta after Quebec secession», 1997 *Dalhousie Journal of Legal Studies*, 287, 298. La Note du 26 novembre 1970 (1970 C.Y.B.I.L 304) se lit ainsi:«Where a newly independent state has announced that it intends to be bound... Canada has, as a rule, tacitly accepted such a declaration». Brebner souligne que le *Canadian Encyclopedic Digest* (Ontario) vol.17, 3ième éd 1995. P.171 cite cet extrait comme étant l'état du droit et y voit là une application du principe de la *tabula rasa*

⁶²-Comme il s'appelait alors à l'époque.

⁶³-» State succession: the once and the future», 1993 *Virginia Journal of International law* 253, 257 «Now that decolonization has come to an end, questions still remain whether states that have separated (i.e., seceded) will be able to claim the right to pick and choose (as the Restatement would allow) or whether they would be bound by the principle of the Vienna Convention (but as a customary rule) that a separated state which was not a colony is presumed to succeed to the treaty obligations and rights of the predecessor state unless this result would be incompatible with the object of the treaty. The experience thus far with respect to the cases of the former Soviet Union and the former Yugoslavia supports a general presumption of continuity. That presumption would not, however, apply to membership in the United Nations or other international organizations (...) Nor would the separated states continue to have the rights of the predecessor state where this would be contrary to the object of a treaty»

2.2.3.- Pratique récente en matière de succession aux traités- Depuis 1991, comme nous l'avons déjà souligné, 31 nouveaux États sont apparus sur la scène internationale et sont devenus membres des Nations Unies. Nous nous intéresserons uniquement aux cas des États successeurs qui ne sont pas nés à la suite d'un processus de décolonisation et tenterons de voir s'il y a des leçons à tirer de ces expériences historiques; il s'agit des États nés de la dissolution de l'URSS, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

ÉTATS ADMIS AUX NATIONS UNIES DEPUIS 1991

1991: Estonie, Micronésie, Îles Marshall, Lettonie, Lituanie, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Kazakstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Moldavie, Saint-Marin, Slovénie
1992: Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Tadjikistan, Turkménistan
1993: Andorre, Érythrée, Macédoine, Monaco, République slovaque, République Tchèque
1994: Palaos
1999: Kiribati, Nauru, Tonga
2000: Tuvalu, Yougoslavie*

Source: Nations Unies, [Document en ligne: <http://www.un.org/french/aboutun/annees.htm>.]

* La Yougoslavie, admise le 1er novembre 2000, n'apparaît pas dans ce tableau de l'ONU

2.2.3.1-Considérations générales

Les dissolutions de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie retiendront notre attention ici. Dans le cas de la Tchécoslovaquie, il y a eu séparation mutuelle pour former deux États successeurs distincts; dans le cas de la Yougoslavie, il y eut d'abord sécession de la Slovénie, puis de la Croatie, de la Macédoine et de la Bosnie avant l'effondrement total au cours de 1992. Par un processus assez unique, l'Union soviétique a disparu pour faire place à la Communauté des États Indépendants, formée à Minsk le 8 décembre 1991 entre la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine et qui a réuni 13 jours plus tard huit autres Républiques. Dans ces trois cas, il y a séparation d'une partie ou des parties du territoire d'un État pour former un ou plusieurs États indépendants, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister, ce qui est précisément l'hypothèse visée à l'article 34 de la Convention de 1978 (Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État). Si ces cas sont intéressants à analyser, c'est qu'ils peuvent au maximum fournir des éléments de cristallisation de règles coutumières et au minimum constituer des références utiles dans la connaissance de la pratique des États.

On ne saurait passer sous silence à cet égard la politique adoptée dans le cadre de la Communauté européenne sur le chapitre de la reconnaissance des nouveaux États issus de la dissolution de l'Union soviétique et de la Yougoslavie et qui a pu influencer considérablement le cours des événements en relation avec la succession d'États; le 16 décembre 1991, des *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique* sont en effet adoptées⁶⁴ par les ministres des Affaires étrangères des gouvernements de la Communauté européenne qui conditionnent l'octroi de la reconnaissance au respect de certains critères dont deux sont pertinents pour les fins de notre propos: il s'agit d'abord de la reprise de tous les engagements pertinents relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité régionale; il s'agit ensuite de l'engagement préalable à régler par accord (ou le cas échéant, par voie d'arbitrage international) toutes les questions afférentes à la succession d'États. On soulignera aussi que la politique américaine, qui a insisté pour le respect des traités antérieurs, a pu peser de tout son poids sur l'attitude de ces nouveaux États.

⁶⁴- Texte in: 1992 R.G.D.I.P., pp.261-263. Voir sur le sujet Jean Salmon, [1992] XXV Revue belge de droit international, p. 226

Pierre Michel Eisenmann⁶⁵ a étudié la pratique des successions en Europe à l'occasion de ces trois dissolutions d'États. Il conclut qu'en dehors des cas de décolonisation, la pratique internationale ne confirme pas le système mis en place par la Convention de 1978 et qu'aucune « règle de droit international général ne permet de déterminer le sort des traités au moment même de la succession d'États, c'est-à-dire *ipso jure et ab successione*⁶⁶ » ; il estime en effet que les règles de la Convention ont été méconnues au regard de la succession aux traités⁶⁷ et que c'est le pragmatisme qui a prévalu dans les faits. Il précise que le changement de situation conduit « à une remise à plat des relations conventionnelles », changement qui exclut toute automaticité dans le maintien en vigueur des traités et qui conduit à des nécessaires négociations entre les États concernés⁶⁸. Il semble toutefois que ce jugement est fort sévère et qu'il n'est pas partagé par tous les observateurs qui voient plutôt dans la pratique de la dernière décennie une confirmation du principe de continuité consacré par l'article 34 de la Convention de 1978. Par exemple, au cours de la session de 1996, un comité de la *International Law Association* a publié un rapport spécial sur la pratique suivie en matière de succession aux traités⁶⁹ dans la foulée des trois grands démembrements d'États au cours de la dernière décennie; ses conclusions sont les suivantes: 1-« [d]ans leur grande majorité, les États ont appliqué la règle de la continuité aux traités multilatéraux auxquels l'État prédécesseur était partie⁷⁰; 2- pour ce qui est des traités bilatéraux, le rapport conclut que la «pratique générale est celle de discussions bilatérales plus ou moins formelles destinées à clarifier la situation»⁷¹; selon ce rapport, les traités bilatéraux de l'État prédécesseur sont considérés comme terminés si telle est l'intention des parties ou soit parce que leur maintien en vigueur changerait radicalement les conditions d'exécution du traité ou serait contraire à l'objet et au but du traité.

⁶⁵-«Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie» in: Académie de droit international de La Haye, *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits*, Martinus Nijhoff Publisher, 1996,

⁶⁶-*Ibidem*, p.76

⁶⁷-*Ibidem*, p.68

⁶⁸-*Ibidem*, p.75

⁶⁹-International Law Association, Helsinki Conference (1996), *Rapport préliminaire sur la question de la succession d'États en matière de traités*

⁷⁰- *Ibidem*, p. 676

⁷¹-*Ibidem*, p. 683. Selon ce même rapport, « [c]ette pratique générale semble être très caractéristique et peut être décrite ainsi: l'État successeur et l'État partenaire de l'État prédécesseur dans un traité bilatéral engageant des consultations et procèdent à un bilan des relations bilatérales (...) Avant l'achèvement de ce bilan, il très fréquent qu'un échange de volonté précise de façon expresse le maintien en vigueur des traités de l'État prédécesseur (avec peut-être une position différente de la France à ce sujet) pendant la durée des négociations. (...) Ce bilan s'effectue tantôt et le plus souvent à la suite de simples consultations au niveau des experts- rarement à la suite de véritables négociations...). *Ibidem*, p.691

2.2.3.2- Succession aux traités soviétiques- À la suite de la désintégration de l'Union soviétique⁷², la Biélorussie, l'Ukraine et la Russie, auxquelles se sont jointes les autres Républiques par après, se sont engagées à maintenir les traités conclus par l'État prédécesseur ; l'article 12 de l'Accord du 8 décembre 1991 sur la Communauté déclare en effet que les États contractants « s'engagent à remplir les obligations internationales leur incombant au titre des traités et accords conclus par l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques». Pour la Russie, la chose paraît aller de soi puisqu'elle continue en droit la personnalité de l'ex-URSS et qu'elle a occupé *ipso jure* le siège de l'URSS au Conseil de sécurité⁷³. Les auteurs Koskenniemi et Lehto⁷⁴ concluent qu'en ce qui concerne la succession d'États en matière de traités conclus par l'Union soviétique », les membres de la CEI ont pris comme point de départ officiel de leurs discussions une espèce de principe de succession universelle» et que leur pratique a correspondu «dans une large mesure à l'article 34 de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités⁷⁵ ». On note cependant que la Russie a tenu toutefois à négocier avec ses partenaires le sort de plusieurs traités bilatéraux⁷⁶ et que l'Ukraine a manifesté son intention de reconnaître la validité des seuls traités soviétiques qui ne contredisaient pas sa constitution ou ses intérêts. Les États baltes ont prétendu que les traités conclus par l'URSS après 1940- date de leur annexion forcée-, n'étaient pas valides à leur égard.⁷⁷

2.2.3.3- Succession aux traités tchécoslovaques- Tant la République Tchèque que la République slovaque

⁷²- La Déclaration d'Alma Alta du 21 décembre 1991 (1992, I.L.M., pp. 148-149) précise que les États participants à la Communauté (des États indépendants) garantissent conformément à leurs procédures constitutionnelles l'exécution des obligations internationales découlant des traités et accords de l'ancienne Union des RSS.

⁷³-L'accord de Minsk du 8 décembre 1991 constate que l'URSS n'existe plus en tant que sujet de droit international et réalité géopolitique. Dissoute, l'URSS n'existe plus et la Russie devient théoriquement un État nouveau mais les États de la CEI ont décidé que la Russie continuerait la personnalité de l'ex-URSS, ce qui lui a permis de conserver sa qualité de membre des organisations internationales. Voir : Wladyslaw Czaplinski, «La continuité, l'identité et la succession d'États- Évaluation de cas récents» 1993 Revue belge de droit international , 374

⁷⁴-Koskenniemi Martti et Marja Lehto,» La Succession d'États dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande», 1992, A.F.D.I , 179, 180

⁷⁵-*Ibidem*, p.180

⁷⁶-Selon les auteurs Koskenniemi et Lehto, la révision des traités bilatéraux Russie-Finlande « se limita à supprimer de la liste des accords ceux qui étaient déjà expirés ou qui avaient déjà été exécutés ou dont l'exécution était devenue impossible. On insista avec force sur la continuité dans les relations nées de traités entre les deux pays». Martti Koskenniemi et Marja Lehto,» La Succession d'États dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande», 1992, A.F.D.I 179, 215

⁷⁷- Anna Bokor-Szego, «Continuation et succession en matière de traités internationaux» dans G.Burdeau et B.Stern, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, Éd. Montchrestien, Paris 1994, p.49

ont affirmé vouloir maintenir en vigueur les traités de l'ex-Tchécoslovaquie tout en se réservant la faculté d'entrer en consultations avec les États intéressés pour discuter du sort de certains traités bilatéraux⁷⁸. En règle générale, la pratique de ces deux États s'est alignée sur l'article 34 de la Convention de Vienne de 1978. L'Allemagne et les États-Unis ont notamment exprimé le souhait que soient appliqués automatiquement tous les traités bilatéraux conclus antérieurement entre eux et la RFTS, favorisant ainsi le principe de continuité des traités⁷⁹. Un auteur⁸⁰ conclut, en considérant la pratique des deux Républiques tchèque et slovaque, que c'est la présomption de continuité des traités qui a prévalu et qui conforte ainsi les principes établis par l'article 34 de la *Convention de 1978* dans les hypothèses de désintégration et de sécession.

⁷⁸-*Ibidem*, p.53. Pour une excellente analyse de la pratique suivie dans la cadre de la succession aux traités de l'ex-Tchécoslovaquie, voir : Vaclav Mikulka, «The dissolution of Czechoslovakia and succession in respect of treaties» in: Mrak, Mojmir (éd.) *Succession of states*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1999 p. 109

⁷⁹-Jiri Malenovsky, «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie» 1993, A.F.D.I. 305

⁸⁰-Vaclav Mikulka, «The dissolution of Czechoslovakia and succession in respect of treaties» in:Mrak, Mojmir (éd.) *Succession of states*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers,1999 p 109, 124

2.2.3.4- Succession aux traités yougoslaves- La Croatie⁸¹ et la Slovénie se sont déclarées liées par les traités de l'ex-Yougoslavie sous réserve de leur compatibilité avec leur ordre juridique respectif; il apparaît aussi que la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine ont pris en charge également les obligations de plusieurs traités conclus par l'ex-Yougoslavie, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Il peut être intéressant de souligner ici la position du gouvernement autrichien par rapport au maintien ou non des traités conclus avec la Yougoslavie. Devant prendre position sur la question du maintien des traités bilatéraux qu'elle avait conclus avec la Yougoslavie, l'Autriche adopta le principe de la table rase à l'égard de ces traités, défendant ainsi le point de vue que les nouveaux États nés de la dissolution de la Yougoslavie n'étaient point liés, sauf pour l'exception des traités de nature territoriale, par les traités de l'État prédécesseur; elle minimisa toutefois la portée de cette position en offrant d'appliquer *de facto* lesdits traités pour une période transitoire tant qu'ils ne seraient pas formellement adoptés par les États nouveaux ou remplacés⁸². La position de principe favorisant la rupture est donc en quelque sorte neutralisée par une politique pragmatique de continuité⁸³ et ce fait nous apparaît beaucoup plus important que la position doctrinale qui reste à un niveau purement théorique.

⁸¹-En vertu de la Décision constitutionnelle sur la souveraineté et l'indépendance de la République de Croatie, en date du 25 juin 1991, il est prévu que : *Les traités internationaux conclus par la RSFY ou auxquels celle-ci a adhéré seront appliqués dans la République de Croatie pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec la Constitution et l'ordre juridique de Croatie, en suivant les règles du droit international sur la succession d'États en matière de traités*. Voir: V.D.Degan, « La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie) » 1996 A.F.D.I., 206

⁸²- Gerard Hafner, «Austria and Slovenia: succession to bilateral treaties and the State treaty of 1955" in: Mojmir Mrak, *Succession of States*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, London, Boston, 1999, p. 127

⁸³-Voir le Rapport du Ministère des affaires étrangères (1992) à l'Assemblée nationale autrichienne, cité par Hafner, supra note 82: «As regards bilateral treaties, the so-called clean slate principle applies. The Republic of Austria has from the beginning consistently acted on this basis. According to this principle, a newly-emerging state is not as a rule automatically bound by treaties entered into by its territorial predecessor. The only exceptions are treaties applying to specific geographical areas (localised treaties)... In order to avoid a legal vacuum after the emergence of a new state, it is customary, providing there is a mutual agreement, to apply the provisions of existing treaties pragmatically to the successor state for a limited transitional period. This can last until such time as the treaties in question are formally adopted by the new parties, or are materially replaced by fresh agreements

2.2.4- État de la doctrine- Quelques auteurs se sont attachés au cours des dernières années à résoudre la même question de la succession aux traités dans l'hypothèse de la sécession du Québec. Dans une étude intéressante publiée en 1999, Majzub⁸⁴ conclut que l'État successeur peut succéder aux traités bilatéraux de l'État prédécesseur dans la mesure où les autres parties intéressées y consentent⁸⁵ ; il classe l'ALÉNA dans la catégorie des traités bilatéraux et note que les trois pays intéressés (États-Unis, Canada et Mexique) ont tous déclaré, en 1994 et 1995, que le Québec ne devrait pas s'attendre à une entrée automatique dans l'ALÉNA. Majzub pense que le Québec devra négocier son accession à l'ALÉNA et faire des concessions. Dans une autre étude rédigée cette fois par Brebner⁸⁶ (1997), l'auteur souligne que l'ALÉNA est un accord trilatéral et non bilatéral mais il estime néanmoins qu'on pourrait lui appliquer le modèle bilatéral sur les questions de succession parce qu'il est construit sur la base de concessions réciproques qui sont typiques des traités bilatéraux; sa conclusion est à l'effet qu'il est «extremely unlikely that international law recognizes succession as of right to treaties such as NAFTA⁸⁷» ; il reconnaît en même temps que le droit international favorise la présomption de la succession aux traités et opine que la succession du Québec à l'ALÉNA est non seulement possible mais également probable en ce qui concerne les États-Unis, étant donné la politique de ces derniers visant à promouvoir la continuité des traités. Dans une analyse publiée dès 1992, Sharon Williams⁸⁸ estime elle aussi, en parlant de l'Accord de libre-échange canado-américain, qu'il n'est pas du tout certain que les États-Unis accepteraient purement et simplement l'accession du Québec sans plus de conditions; elle entrevoit même la possibilité que les États-Unis mettent fin au traité en raison d'un changement fondamental de circonstances!.. À notre point de vue, la question n'est évidemment pas de savoir si les États-Unis poseraient de nouvelles exigences mais bien si le Québec succède ou non aux droits et obligations découlant de l'ALÉNA; Williams admet que la chose est possible mais seulement sur la base du consentement des États impliqués. Quant au changement de circonstances, nous avons déjà exprimé notre opinion sur ce point⁸⁹. Les auteurs Brower et Smutny⁹⁰ (1997) estiment

⁸⁴ - «Does secession mean succession? The international law of treaty succession and an independent Quebec» 1999 Queen's Law Journal 411

⁸⁵ - «As for seceding states, traditional and recent state practice indicates that Quebec would be afforded a blank slate with respect to treaties (...) The clean slate doctrine would allow an independent Quebec to determine, in most cases whether to accede to Canada's multilateral treaties. The continuation of bilateral treaties, on the other hand, would depend on the consent of Quebec and contracting states». Majzub, *supra*, loc.cit, p. 434

⁸⁶-Adam Brebner, «Things fall apart? Nafta after Quebec secession», 1997 Dalhousie Journal of Legal Studies 287

⁸⁷-*Ibidem*, p. 304

⁸⁸ - «International legal effects of secession by Quebec», Background Studies of the York University Constitutional Reform Project, Study no 3, Center for public law and public policy, 1992

⁸⁹ - *Supra*, note 32

⁹⁰ - Charles N.Brower & Abby Cohen Smutny, « The effect of the independence of Quebec upon treaties and agreements with the United States of America», 1997 The American Review of Canadian Studies, 51

qu'un Québec indépendant ne serait pas du tout assuré de pouvoir bénéficier des avantages de l'ALÉNA, que ce soit de la part des États-Unis ou du Mexique; leur démonstration repose sur l'existence de la clause d'accession de l'article 2204 de l'ALÉNA (clause qui prouve selon eux qu'il doit y avoir des négociations!) et affirment que la pratique des États-Unis est conforme à l'opinion exprimée dans le *Restatement*, opinion qui - nous l'avons vue- rejette la présomption de continuité et pose la règle de la table rase; or nous savons que la pratique américaine de la décennie 1990 ne confirme pas les énoncés du *Restatement*.

Dans le même numéro de cette revue⁹¹, François Crépeau juge que la règle de la continuité n'est pas encore devenue une règle de droit coutumier et que l'État sécessionniste peut choisir l'application partielle ou totale de la *tabula rasa*, ou préférer plutôt une approche générale de continuité sous réserve d'un examen au cas par cas à l'intérieur d'un certain délai; il s'empresse cependant d'ajouter que les autres États intéressés peuvent vouloir, eux aussi, examiner tous les traités qu'ils ont conclus avec l'État prédécesseur. Il note finalement que la continuité est généralement favorisée à l'égard des traités multilatéraux, mais qu'elle l'est moins pour les traités bilatéraux.

On constate donc que d'une manière générale, la doctrine pose la règle de la non-continuité ou de la *tabula rasa* en ce qui concerne le sort de l'ALÉNA.

2.2.5- Les solutions de l'Avant-projet de loi de 1994 et du Projet de loi de 1995 sur la souveraineté du Québec.- L'analyse de ces deux projets de l'Assemblée nationale du Québec fait voir qu'il y a eu des difficultés à établir une position de principe sur le sujet et que la solution finalement choisie n'est pas des plus heureuses

2.2.5.1- L'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec (1994)

Cet Avant-projet de loi déclare, à son article 7, que:

7. Le Québec assume les obligations et jouit des droits contenus dans les traités auxquels le Canada est partie et dans les conventions auxquelles le Canada a adhéré, conformément aux règles du droit international

Cet article s'inspire directement de la doctrine de la continuité telle que celle-ci est consacrée par l'article 34 de la Convention de 1978; on peut donc déduire de ce principe général que cet Avant-projet de loi estime qu'il y aura une succession automatique aux droits et obligations découlant de l'ALÉNA; or les choses ne sont pas aussi claires puisque l'article 8 de ce même Avant-projet de loi déclare que:

8. Le Québec prend les mesures requises pour rester membre du Commonwealth, de la Francophonie, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), de l'Accord de libre-échange nord-américain

⁹¹-*Ibidem*. François Crépeau, «The law of Quebec secession», 1997 *The American Review of Canadian Studies*, p27

et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

S'il devait y avoir succession automatique à l'ALÉNA, comme le suggère l'article 7, on n'aurait pas eu besoin de cette référence à l'article 8; ce dernier article laisse donc apparaître la difficulté: l'ALÉNA étant rangé dans la catégorie des organisations, on admet alors qu'il faudra requérir une admission. L'analyse que fait un auteur⁹² sur cette question précise des alliances internationales paraît juste: le Québec pourra accéder à l'ALÉNA en application de l'article 2204 de l'Accord sous réserve des conditions convenues entre la Commission du libre-échange et le Québec.

2.2.5.2- Le Projet de loi no 1 sur l'avenir du Québec (1995)

La confusion est levée. L'article 15 reprend en effet les termes de l'article 7 de l'Avant-projet de 1994 mais y ajoute expressément une référence à l'ALÉNA

15. Conformément aux règles du droit international, le Québec assume les obligations et jouit des droits énoncés dans les traités, conventions ou ententes internationales pertinents, auxquels le Canada ou le Québec est partie à la date de l'accession à la souveraineté, notamment ceux de l'Accord de libre-échange nord-américain

L'ALÉNA fait donc partie des traités auxquels s'applique la succession automatique. Quant aux organisations internationales, l'article 16 précise que le gouvernement est autorisé à demander l'admission du Québec à l'ONU et à ses institutions spécialisées et prend les mesures nécessaires pour assurer la participation du Québec à l'OMC, à l'OEA, à l'OCDE, etc.

Le seul commentaire que nous aimerions faire au sujet de cet article 15 est le suivant: autant son principe nous semble parfait à la fois comme outil d'expression d'une politique visant à assurer la stabilité et la sécurité des relations commerciales à l'intérieur de la zone ALÉNA et comme reflet d'une tendance moderne qui vise à remplacer le principe de la *tabula rasa* par un nouveau principe de continuité, autant il nous paraît inexact comme expression de l'état du droit actuel (*Conformément aux règles du droit international*), si tant est qu'il vise à exprimer l'état du droit international sur la question, et dangereux dans le sens où il véhicule une position qui n'est pas rigoureusement exacte et crée des attentes qui pourraient ne jamais se réaliser.

2.2.6-Conclusion-. Sans égard à la pratique traditionnelle, la CDI a proposé le principe de la succession aux traités tout en laissant une porte ouverte à l'application possible de la *tabula rasa* si le cas présentait des analogies avec les cas de décolonisation. La Conférence diplomatique réunie à Vienne n'a retenu que le principe de continuité, pour des motifs politiques et non juridiques. C'est donc dire que la règle de continuité posée à l'article 34 de la Convention de 1978 ne saurait faire droit au titre du droit coutumier et

⁹²-Turp, D. *L'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, Texte annoté*, Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville 1995, p.88

qu'elle peut tout au plus être invoquée par les États qui sont formellement parties à cette Convention. Il est généralement admis que le droit coutumier consacre le principe de la *tabula rasa* dans les cas de sécession mais l'objet de ce principe est de protéger le nouvel État contre toute imposition forcée des traités antérieurs de l'État prédécesseur et non de lui interdire le droit d'établir sa qualité de partie à ces traités si telle est sa volonté et si tel est aussi le désir des autres parties.

Toute la philosophie de la succession d'États est de minimiser en effet la portée des bouleversements causés par l'accession à l'indépendance des peuples et d'assurer au maximum la continuité et la stabilité des relations internationales; c'est pourquoi le principe de la *tabula rasa* s'accommode parfaitement avec le droit d'option reconnu à l'État successeur dans l'hypothèse de la décolonisation et qui favorise finalement la paix internationale. Dans ce contexte, ce serait un paradoxe assez extraordinaire si le Canada, les États-Unis et le Mexique évoquaient le principe de la *tabula rasa* pour mettre fin à l'expérience de l'ALÉNA sur le territoire du Québec tout en proposant le libre-échange à travers les deux Amériques! On est probablement plus près de la réalité virtuelle en affirmant que dans une telle situation, les États intéressés voudront éviter un *vacuum* juridique et conviendront d'appliquer à titre provisoire les accords de libre-échange, tout en proposant peut-être des négociations sur certains points qui peuvent causer des problèmes.

Par ailleurs l'étude de la pratique récente en matière de succession d'États aux traités démontre que le principe de continuité tend à s'affirmer de plus en plus dans les cas de sécession et de dissolution des États⁹³ et qu'il est probablement appelé à remplacer celui de la *tabula rasa*. Degan⁹⁴ a écrit « que tous les États issus de la dissolution des trois fédérations communistes ont adopté le principe de la succession automatique de tous les traités de l'État prédécesseur, ne faisant même aucune réserve quant aux traités bilatéraux ni aux traités multilatéraux de caractère restreint ». Cette observation est importante car elle démontre que la pratique récente des États tend à reconnaître le principe de succession automatique aux traités en cas de sécession ou de dissolution et à écarter l'application brutale de la *tabula rasa*. C'est aussi l'opinion de Schachter⁹⁵ qui souligne en même temps que cette opinion est conforme à la pratique récente

⁹³ - Il est possible cependant d'opérer une distinction entre la sécession d'une partie de territoire et la dissolution d'un État et d'argumenter que la pratique récente n'est pertinente que pour les cas de dissolution. Voir: Diba B. Majzub, « Does secession mean succession ? The international law of treaty succession and an independent Quebec », 1999 Queen's Law Journal, 411, 432: « But while recent practice of states reflects a presumption in favour of continuity for states arising from dissolution, there is virtually no state practice indicating such a presumption in cases of secession ». Comme nous le savons, une telle distinction est ignorée par l'article 34 de la Convention de Vienne de 1978 et par la Commission du droit international (voir note 41 *supra*)

⁹⁴ - V.D.Degan, « La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie) » 1996 A.F.D.I., 206, 222

⁹⁵ - « First, it seems probable that a general presumption of continuity of the obligations of a predecessor state will be accepted for new states that have come into being by secession or by dissolution of existing states. This is in accord with the position of the United States » (...) Schachter, Oscar « State succession: the once and the future », 1993 Virginia Journal of International law, 253, 258

de la diplomatie américaine. Serge Sur⁹⁶ opine également dans le même sens; tout en constatant que le bilan ne soit pas encore entièrement clair, il estime néanmoins que c'est plutôt l'idée de succession qui l'emporte aujourd'hui parce que les États anciens veulent limiter au maximum le trouble de l'ordre international et parce que les États nouveaux désirent s'intégrer dans les structures antérieures. Il apparaît donc que l'article 34 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités est en train de s'implanter effectivement dans la pratique des États et de remplacer éventuellement le principe de la *tabula rasa* comme principe de droit coutumier. Il n'est pas encore dit par contre qu'un tribunal international élèverait automatiquement le principe de continuité au niveau d'un nouveau principe de droit coutumier et l'on se doit d'éviter de tirer toute conclusion hâtive sur ce sujet.

⁹⁶ - «Sur quelques tribulations de l'État dans la société internationale», 1993 *Revue Générale de Droit International Public*, 881

2.3 - L'accès au marché canadien - Cet accès est conditionné en bonne partie par le genre d'association économique qui serait élaborée par le Québec et le Canada, ainsi que par les réponses qui sont apportées aux questions précédentes. En l'absence d'accords spéciaux entre un Québec nouvellement indépendant et le Canada hors Québec, c'est évidemment toute la question du maintien du droit de l'OMC et de celui de l'ALÉNA qui est posée. Les droits et obligations du Québec découleraient premièrement de sa qualité de membre de l'OMC et ce membership s'acquiert, comme nous l'avons vu, aux termes d'un Protocole d'accession dont la négociation se déroule dans une période de temps plus ou moins longue.

Pour ce qui est de l'ALÉNA, certains auteurs ont estimé dans le passé que le Québec ne pourrait succéder à cet Accord et qu'il devrait demander son accession; la chose paraît possible. Nous pensons cependant qu'il y a suffisamment d'éléments qui autoriseraient le Québec à réclamer une succession aux dispositions de fond de cet Accord en invoquant tant l'esprit du texte même de la Convention de 1978 que la pratique des États issus de la dissolution de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie ainsi que la pratique diplomatique américaine sur le sujet. Quant aux dispositions institutionnelles établies pour surveiller la bonne application de l'ALÉNA, nous convenons que l'Accord devra être renégocié afin de faire une place au Québec dans le fonctionnement de ces institutions; nous avons déjà souligné que l'ouverture de négociations sur ce point risquerait peut-être d'ouvrir les négociations sur des questions de fond, d'autant plus que que le principe de continuité n'est pas encore reconnu comme un principe de droit coutumier dans les cas de sécession.

3- Conclusion générale - L'Organisation Mondiale du Commerce a remplacé le Gatt; il s'agit d'une organisation dont le membership est réglementé par une clause spécifique prévoyant des négociations entre le candidat à l'admission et ses États membres intéressés; il ne semble pas qu'on puisse devenir membre de l'OMC par simple succession, à la différence du Gatt qui contenait une clause successorale spécifique.

Pour ce qui est de l'ALÉNA, il faut convenir qu'en dehors de l'hypothèse de la décolonisation, les règles en matière de succession aux traités sont difficiles à déterminer avec précision. Certes, la Convention de 1978 établit le principe de la continuité des traités en cas de sécession mais elle assortit ce principe de deux grandes exceptions qui sont relatives à l'objet et au but de la convention d'abord, puis ensuite au changement radical dans l'exécution du traité; nous ne voyons pas en quoi ces exceptions pourraient être soulevées avec succès. Le problème est ailleurs: sur le plan technique, la Convention de 1978 n'oblige que les États qui l'ont ratifiée et l'on ne peut pas dire que le principe de continuité des traités qu'elle reconnaît constitue une codification du droit coutumier; cependant, on constate que la pratique récente des États confirme le principe de continuité et tend à substituer ce dernier à la règle ancienne de la *tabula rasa*.

Nous pouvons donc établir les propositions suivantes relativement à la question de l'accès du Québec aux marchés mondiaux et américains.

1- Contrairement à la situation qui prévalait sous l'empire du Gatt et qui autorisait le Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau à dire que le Québec deviendrait membre du Gatt par simple voie de succession, prévue à l'article XXV1 du Gatt, l'acte constitutif de l'OMC ne contient pas de clause

successorale; c'est dire que le Québec devra requérir son admission et celle-ci passe par un processus de négociations qui peut être plus ou moins long selon la situation du droit québécois par rapport tant à l'esprit et à la lettre du droit de l'OMC qu'aux attentes de ses principaux partenaires commerciaux.

2- Nous sommes d'avis que le Québec pourra s'inspirer de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* et de la pratique récente des États pour inviter les États intéressés à respecter les accords conclus dans le cadre de l'ALÉNA. En affirmant le principe de continuité, le Québec assure ses principaux partenaires commerciaux que le changement de souveraineté ne porte pas atteinte aux ententes commerciales qui encadrent le commerce nord-américain et préserve les acquis de tous les acteurs privés dont les relations d'affaires sont encadrées par l'ALÉNA.

Toutefois, on doit souligner que la Convention de 1978 ne lie, à l'heure actuelle, aucun État partie à l'ALÉNA et qu'il faut donc s'en remettre au droit coutumier pour trouver des solutions; or ce droit, dans son contenu classique, nie toute idée de succession aux traités en cas de sécession. C'est dire que, dans ce contexte, le Québec pourra être contraint de déposer une demande d'accession à l'ALÉNA et que cette demande sera soumise au consentement des autres partenaires commerciaux. Dans son étude, le Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau entrevoit la possibilité que l'Accord devienne applicable au Québec par voie de succession après entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à apporter à ce dernier; cette situation est plus probable à notre avis que celle d'une complète rupture et on doit alors parler d'ajustements à opérer plutôt que d'une renégociation à faire de bout en bout. Il n'en demeure pas moins que le consentement des autres partenaires semble être un préalable nécessaire. La question ultime que l'homme politique doit évaluer est de savoir ce que le processus peut impliquer, par hypothèse, en termes de concessions nouvelles.

3-Au-delà du droit, il faut souligner que la sécurité et la stabilité des relations conventionnelles entre États apparaissent comme des facteurs très importants à considérer. Dans la mesure où le principe de continuité favorise éminemment ces objectifs, c'est forcément ce principe que le Québec indépendant doit mettre de l'avant et défendre avec vigueur.

4-Dans toute cette matière de la succession d'États, nous avons acquis la ferme conviction qu'au-delà des normes purement formelles du droit qu'on peut trouver dans les manuels, il y a d'autres forces sociales qui peuvent dicter le comportement des États; la position éventuelle des acteurs économiques privés dans ce débat apparaît fondamentale et dans la mesure où l'on peut se permettre d'émettre une hypothèse de travail, on peut probablement anticiper que c'est l'opinion de ces acteurs qui déterminera dans une bonne mesure les décisions des gouvernements intéressés.

ANNEXE 1

MEMBRES DE L'OMC DEPUIS 1995

Membre	Demande d'accession	Date d'accession
Albanie	novembre 1992	8 septembre 2000
Bulgarie	septembre 1986	1 décembre 1996
Croatie	septembre 1993	30 novembre 2000
Équateur	septembre 1992	21 janvier 1996
Estonie	mars 1994	13 novembre 1999
Géorgie	juillet 1996	14 juin 2000
Jordanie	janvier 1994	11 avril 2000
Kirghizistan,	février 1996	20 décembre 1998
Lituanie	janvier 1994	31 mai 2001
Lettonie	novembre 1993	10 février 1999
Moldavie	novembre 1993	26 juillet 2001
Mongolie	juillet 1991	29 janvier 1997
Oman	avril 1996	9 novembre 2000
Panama	août 1991	6 septembre 1997
Chine	juillet 1986	10 novembre 2001 (Doha) 11 décembre 2001 officiellement
Taïwan	janvier 1992	11 novembre 2001

Source: WTO: *Completed accessions under article XII since 1995* (July 2001), document en ligne: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/newmemb_e.htm. Complété par J.M. Arbour pour la Chine et Taïwan

ANNEXE 2

ÉTAT DES CANDIDATURES ACTUELLES À L'OMC

État	Date de la demande d'admission
Algérie	juin 1987
Andorre	juillet 1999
Arménie	novembre 1993
Azerbaïdjan	juin 1997
Belarus	septembre 1993
Bhoutan	septembre 1999
Bosnie-Herzégovine	mai 1999
Cambodge	décembre 1994
Cap Vert	novembre 1999
Kazakstan	janvier 1996
Laos	juillet 1997
Liban	janvier 1999
Lituanie	janvier 1994
Macédoine	décembre 1994
Moldavie	novembre 1993
Népal	mai 1989
Russie	juin 1993
Samoa	avril 1998
Arabie saoudite	juin 1993
Seychelles	mai 1995
Soudan	octobre 1994

Tonga	juin 1993
Ouzbékistan	décembre 1994
Ukraine	novembre 1993
Vanuatu	juillet 1995
Vietnam	janvier 1995
Iran	septembre 1996
Yougoslavie	janvier 2001
Bahamas	mai 2001
Tadjikistan	mai 2001
Syrie	30 octobre 2001
Yémen	avril 2000

Source:

WTO, *Technical note on the accession process*, Annex 1: Status of Working Party accessions, 1 novembre 2000 (WT/ACC/7/Rev.2).

WTO, New requests for accession, 2001[Internet, doc.en

ligne:http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/newrequest_e.htm

BIBLIOGRAPHIE

Académie de droit international de La Haye / Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales, *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits* Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston & London, 1997

American Law Institute, *Restatement of the law. Foreign relations law of the United States*, Philadelphia, American Law Institute, 1987

Bernier, Ivan, « Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs: certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec » in: Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1, 1991, p.1

Brebner, Adam, « Things fall apart? Nafta after Quebec secession », 1997 Dalhousie Journal of legal studies, 287

Brower, C.N. & Smutny A.C., « The effect of the independence of Quebec upon treaties and agreements with the United States », 1997 American Review of Canadian Studies, 51

Burdeau G. Et B. Stern, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, Éd. Montchrestien, Paris 1994

Commission du droit international, *Annuaire de la Commission du droit international*, (1972, vol.1 et 11; 1974 vol.11, Première partie)

Crépeau, F., « The Law of Quebec's secession », 1997 American Review of Canadian Studies, 27

Czaplinski, Wladyslaw « La continuité, l'identité et la succession d'États -Évaluation de cas récents » 1993-2 Revue belge de droit international, 374

Degan, V.D. « La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie) » 1996 A.F.D.I., 206

Flory, Thiébaud, *L'Organisation mondiale du commerce : droit institutionnel et substantiel*, Bruxelles, Bruylant, 1999

Gatt, *Activités du Gatt en 1992*, Genève, juin 1993

Gouvernement du Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce -*Impact économique des exportations québécoises, années 1990, 1995 et 1997*, Août 1999 [Document en ligne: http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/economi/pdf/impa_econo.pdf]

Gouvernement du Québec, -Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Le Commerce extérieur du Québec*, Calepin, mai 2001
[Document en ligne:<http://www.mic.gouv.qc.ca/commerce-exterieur/Calepin-tab-03.html#cadre>

Gruber A., *Le droit international de la succession d'États*, Établissements Bruylant, Bruxelles, 1986

Institut de la Statistique du Québec, *Commerce extérieur du Québec, 1981-1998*[Document en ligne:<http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/economi/comm-ext.htm>

International Law Association, Helsinki Conference, *Rapport préliminaire sur la succession d'États en matière de traités*, 1996, 656,

Jackson, John H., *The World Trading System*, The MIT Press, Cambridge / London 1997

Koskenniemi Martti et Marja Lehto,» *La Succession d'États dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande*», 1992, A.F.D.I , 179, 215

Majzub, Diba B., « Does secession mean succession? The international law of treaty succession and an independent Québec»1999 *Queen's law Journal* 411

Malenovsky, Jiri «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie», 1993 A.F.D.I. 305

Menon, P.K.,«Vienna Convention of 1978 on succession of States in respect of treaties» (1981) 59 *R.D.I.*,19

Nations Unies, *Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, Documents officiels*, vol.1, 11, 111, New York 1979

Mrak, Mojmir (éd.) *Succession of states*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1999

Mériboute, Zidane, *La codification de la succession d'États aux traités : décolonisation, sécession*,

unification, Paris, Presses Universitaires de France, 1984

Schachter, Oscar « State succession: the once and the future», 1993 Virginia Journal of International law, 253

Sur, Serge «Sur quelques tribulations de l'État dans la société internationale», 1993 Revue Générale de Droit International Public, 881

Shearer, Ivan A. « La succession d'États et les traités non localisés», 1964 Revue Générale de Droit international Public, 5

Thomas, S.Jeffrey & Meyer Michael A., *The New Rules of Global Trade*, Carswell, Scarborough 1997

Turp, Daniel, *L'Avant-Projet de loi sur la souveraineté du Québec, Texte annoté*, Les Éditions Yvon Blais Inc. Cowansville, 1995

Williams P.R., «The treaty obligations of the successor states of the former Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia: do they continue in force ? » 1994 Denver Journal of International law and Policy,1

Williams Sharon A., «International Legal effects of secession by Quebec», Background studies of the York University Constitutional Reform Project, Study no 3, Centre for Public Law and Public Policy, North York, Ontario 1992

Williamson E.D. & John E.Osborn, «A US perspective on treaty succession and related issues in the wake of the breakup of the USSR and Yugoslavia», 1993 Virginia Journal of International Law, 261

World Trade Organization, *Technical note on the accession process*, WT/ ACC/ 7/ Rev.2/ 1 November 2000

Yasseen, Mustapha Kamil, «La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités», 1978 A.F.D.I, 59

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 55 à 166

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde

MISE À JOUR

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : LE QUÉBEC FACE À LA RECOMPOSITION SPATIALE ET SECTORIELLE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'HÉMISPHERE OUEST :

Examen de données macro-économiques, des investissements directs étrangers et des flux de commerce avec les autres provinces canadiennes et les états américains comme indicateurs du processus d'intégration économique

Commentaires : Le texte de cette mise à jour intègre également le texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et intitulée *Intégration économique, souveraineté et relations commerciales* (Vol. 3, p. 101 à 118).

2002-01-09

Février, 2002,

LE QUÉBEC FACE À LA RECOMPOSITION SPATIALE ET
SECTORIELLE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS
L'HÉMISPHERE OUEST :

Examen de données macro-économiques, des investissements directs étrangers et des flux de commerce avec les autres provinces canadiennes et les états américains comme indicateurs du processus d'intégration économique.

Rapport au Ministère du Conseil Exécutif, Bureau de coordination de la mise à jour des études

PIERRE-PAUL PROULX
PROFESSEUR HONORAIRE
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Courriel : pierre-paul.proulx@sympatico.ca

P.S. Un grand merci à Frédéric Savard, Francis Cortelino et David Vincent pour leur travail exemplaire d'identification, de collecte, de traitement de données et de préparation de tableaux tellement nombreux (au-delà de 300) que ne les avons pas tous analysés en détail dans ce rapport. Ils ont eu à travailler avec des données québécoises, canadiennes, américaines, mexicaines, brésiliennes.... d'où des problèmes imposants de concordance et de traitement de données.

Merci aussi à Marcel Caron de l'ISQ qui nous a transmis les données nécessaires pour notre étude avec une célérité remarquable.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	Pages 5
Liste des tableaux	24
1) Introduction	58
2) L'agenda des discussions sur l'intégration nord-américaine et le contexte économique dans lequel le Québec doit œuvrer	60
PARTIE I : EXAMEN D'INDICATEURS DÉMOGRAPHIQUES ET MACRO-ÉCONOMIQUES DE LA PERFORMANCE DU QUÉBEC EN AMÉRIQUE DU NORD	
3) L'évolution démographique du Québec en Amérique du nord	67
3a) L'étude de Luc-Normand Tellier	67
3b) Les données démographiques du dernier recensement américain	
3c) Un examen de nos données	72
4) Le PIB réel per capita du Québec parmi les provinces canadiennes et les états américains	73
5) Les niveaux et écarts de productivité entre les provinces et états	75
6) Les rapports d'emploi des provinces et états	80
7) Les coûts unitaires de la main-d'œuvre des provinces et états	81
8) Le PIB réel, la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne du Québec et des autres provinces et états dans le secteur manufacturier	83
PARTIE II) LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS	
9) Introduction	86
10) Définition du terme investissements directs étrangers	86
11) Le débat concernant les effets positifs et négatifs des IDE et leurs effets sur l'économie domestique	88
11a) Introduction	88

11b) Les effets des IDE sur l'économie domestique	89
11c) Les effets sur l'économie domestique des investissements directs à l'étranger (IDEA)	93
11d) Le Québec face aux IDE et à l' IDEA	95
11 e) Fusions et acquisitions versus nouveaux investissements (greenfield investments)	98
11f) Examen quantitatif des IDE	100
f-i) Introduction	100
fii) Les IDE au niveau mondial et le déclin du Canada comme destination des IDE	100
fiii) Les fusions et acquisitions par région géographique vendeuse, un aperçu au niveau mondial	104
fiii) Le stock d'IDE entrant par industrie et région	105
fiv) La composante bénéfices réinvestis des IDE : l'expérience canadienne	107
fv) La sortie nette d'IDE du Canada	108
fvi) Les IDE dans les grandes villes canadiennes	111
fvii) La répartition des stocks d'IDE entrants par industrie au Canada	113
fviii) Les IDE américains au Canada : leur répartition industrielle	114
fx) Le contrôle étranger et la concentration des entreprises	117
fxi) Les fusions et acquisitions et le contrôle étranger	119
fxii) Le stock d'IDE entrant par industrie aux Etats-Unis, par pays de provenance, en 1994 et en l'an 2000	120
fxiii) La géographie des IDE aux Etats-Unis	121
fxiv) La part américaine des stock d'IDE Européens et la répartition des emplois reliés à ces investissements par région et état	123
fxv) Les IDE en Amérique Latine et au Mexique, par pays de provenance et secteur	124
fxvi) Les IDE au Québec	127

PARTIE III LES FLUX DE COMMERCE INTERPROVINCIAL ET INTERNATIONAUX DU QUÉBEC ET LE PROCESSUS D'INTÉGRATION NORD-SUD ET SUD-NORD	130
III- 1) Introduction et mise en garde concernant les données	130
III-2) Les exportations internationales et les expéditions interprovinciales du Québec, 1990-2000	138
III-2-a) Introduction	138
III-2-b) Le commerce international du Québec en croissance	139
III-2-c) Les relations commerciales du Québec-Aléna	141
III-2-d) Les relations commerciales du Québec-Mercosur	142
III-2-e) Les relations commerciales du Québec avec les pays de l'Amérique Centrale	142
III-2-f) Les relations commerciales du Québec avec l'Amérique du Sud	143
III-2-g) Les exportations internationales du Québec par produit	143
III-2-h) Les importations internationales du Québec par produit	145
III-2-i) Les balances commerciales internationales par Produit	146
III-2-j) Le commerce international du Québec pour les 11 premiers mois de 2001	146
III-2-k) Les exportations du Québec vers les Etats-Unis,	148
III-2-l) Les exportations importantes et dynamiques du Québec aux Etats-Unis : une analyse plus désagrégée	149
III-2-m) Les importations québécoises en provenance des Etats-Unis	169
III-2-n) La balance commerciale entre le Québec et les Etats-Unis pour les 30 principaux produits exportés	169
III-2-o) Le Québec face au Mexique et à la Chine sur le marché américain	170
III-2-p) Le commerce international du Québec par niveau technologique	173
III-3- Le commerce interprovincial du Québec en déclin	175
LES ANNEXES 2 À 11	Pages 180-207

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce rapport est une mise à jour et le prolongement de deux études des flux commerciaux du Québec avec les autres provinces, les États-Unis et le reste du monde effectuées en 1991 pour la Commission Bélanger-Campeau et la Commission de l'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Nous avons actualisé notre analyse de cette question mais l'avancement du processus d'intégration économique dans l'Hémisphère ouest nous a incité à faire l'analyse de deux autres sujets qui permettent d'identifier comment le Québec évolue dans le nouveau contexte. Nous avons examiné l'évolution passée et anticipée du Québec en Amérique du nord, à l'aide de données démographiques et macro-économiques. Nous avons aussi examiné les investissements directs étrangers (IDE) et des fusions et acquisitions et leurs rôles dans le processus d'intégration économique car ils sont le véhicule par lequel se manifestent les effets du changement technologique, les stratégies d'adaptation des entreprises dans le nouveau contexte économique d'intégration.

Le fil conducteur qui nous a guidé dans l'analyse de nombreux sujets très variés est le suivant. Le Québec est une petite économie ouverte impliquée dans un processus d'intégration nord-sud qui affecte les provinces du Canada, les États américains et les pays de l'Amérique Latine. Comprendre l'évolution du Québec en Amérique du nord nécessite que nous acceptions que la province est située dans une région trans-frontalière dans le Nord-Est du continent, laquelle est en déclin relatif. Ses entreprises doivent en conséquence améliorer leur performance en termes de productivité et de compétitivité afin de pouvoir concurrencer au Québec, mais aussi sur le grand marché

américain et ce face aux entreprises mexicaines et chinoises qui s'y manifestent de plus en plus. Nous faisons face à des défis considérables car il nous faut nous insérer dans des réseaux et effecteur du commerce intra-firme et intra industrie, ce qui nécessite des activités résiliaire et une notoriété, des spécialisations et un niveau de productivité de beaucoup supérieurs à ce que nous avons atteint.

La convergence des technologies de l'information, des biotechnologies et des nanotechnologies sont au cœur du processus de changement technologique et donnent lieu a des liens de plus en plus nombreux et substantiels outre frontière.

Durant les années 90, bon nombre de liens économiques entre les économies du Canada et des États-Unis se sont resserrés en partie sous l'effet des ententes commerciales telles l'ALE, l'ALÉNA et l'OMC mais aussi sous l'effet du changement technologique dans les communications et les transports. Le virage nord-sud que nous avons identifié et documenté dans nos travaux de 1991 est bel et bien présent et tel que nous l'avons anticipé le flux de commerce nord-sud ont augmenté relativement au commerce interprovincial, effet entre autre de l'ALE et l'ALÉNA qui ont favorisé le nord-sud.. L'effet frontière (en partie relié à l'existence de monnaies différentes persiste, mais il s'estompe progressivement au point ou nous croyons qu'il est indiqué de songer à mettre en place une union douanière entre de Canada et les Etats-Unis, mesure que nous avons explorée dans notre travail de 1991.

Les forces d'intégration sont telles que nous anticipons que sans aller à l'établissement d'un marché commun, on discutera de plus en plus sérieusement de mesures pour faciliter le commerce électronique, de l'harmonisation de barrières réglementaires pour faciliter l'accès aux infrastructures de transport, de télécommunications et de services financiers. On facilitera vraisemblablement l'établissement de consortiums de R&D, et les propositions sont nombreuses concernant l'harmonisation des régimes réglementaires dans les domaines du transport aérien, du camionnage, des télécommunications et des services financiers,. Les propositions visant à doter l'Amérique du nord d'un système intégré de permis pour les émissions de S02 et possiblement de C02 se multiplient. Les personnes et groupes soucieux des aspects

redistributifs du processus d'intégration identifient des sujets pertinents qui s'ajouteront à l'agenda des discussions.

Le Mexique et la Chine sont devenus des joueurs plus importants et des concurrents plus sérieux pour le Québec dans le grand marché américain avec ou sans . Il s'agit d'une question que nous examinons en détail dans la Partie III de notre rapport.

Diverses analyses, dont la nôtre, confirment le déclin du Canada (et vraisemblablement du Québec ce que nous ne pouvons que soupçonner faute de données) comme destination des IDE, et surtout des IDE européens qui se sont dirigés de façon significative directement aux Etats-Unis pour pénétrer le marché nord- américain. *La part canadienne des IDE européens en Amérique du nord est passée de 3% en 1992 à 1% en 1998. Il s'agit d'une des principales raisons qui explique pourquoi la part canadienne du stock mondial d'IDE sortants est passée de 4,94% en 1990 à 3,36% en l'an 2000. Tel que l'indique nos données (voir la Partie II de notre rapport) la proportion du stock entrant d'Ide au Canada sur le somme des IDE entrants dans l'ensemble des Amériques diminue, passant de 20,24% en 1990 à 16,46% en 1995 à 12,89% en 1999 à 11,75% en l'an 2000.*

Notre examen des flux de commerce et des points forts de l'économie du Québec en Amérique du nord vise à éclairer certains éléments d'une stratégie qui voudrait inciter les investisseurs européens et ceux de d'autres continents à s'établir au Québec plutôt qu'aux Etats-Unis ou dans les maquiladoras et ailleurs au Mexique pour pénétrer le marché nord-américain. Nous avons identifié (dans la Partie III de notre rapport et ce à partir de divers critères) des produits ou les parts québécoises du marché américain sont importantes et en croissance afin d'alimenter une réflexion visant à mettre au point une stratégie québécoise visant les Etats-Unis et l'Europe.

Les études démographiques et économiques que nous avons consultées ou effectuées (voir les Partie I et III de notre rapport) indiquent *qu'il se produit un déclassement progressif de la région du Nord-est au sein de laquelle est située le Québec. La part québécoise de la population totale des provinces et états de l'Amérique du nord est passée de 2,6% en 1960 à 2,36% en 2000. Cet effet découle de la recomposition territoriale des activités qui accompagne le processus d'intégration en cours et une*

lecture de la performance du Québec peut en tirer profit. Ces analyses ne font que renforcer une des conclusions que nous répétons depuis nombre d'années à l'effet qu'un de nos défis est de revoir nos politiques de promotion et de prospection des marchés d'exportation et des IDE afin : *d'aider aux entreprises québécoises à atteindre des marchés américains et latino-américains plus lointains et ainsi améliorer notre performance économique* ». La nature des biens et services de la nouvelle économie rend une telle stratégie possible car les biens de haute technologie et valeur ajoutée « voyagent » et peuvent contrer les effets négatifs de la distance sur nos activités. *Poursuivre une telle stratégie nécessite cependant des activités résilientes et des synergies locales et régionales qui sous-tendent la formation de villes et régions de plus en plus spécialisées en Amérique du nord. La mise en place d'une stratégie de développement renouvelée au Québec à partir des notions de filières industrielles-régionales et créneaux d'excellence s'impose.*

Notre rapport a été rédigé à l'aide d'environ 300 tableaux de données statistiques colligées afin de permettre des comparaisons entre le Québec, les autres provinces canadiennes et les états américains car de plus en plus la concurrence est interrégionale-internationale étant donné les effets d'agglomération qui donnent lieu à des lieux privilégiés tels les villes et certaines régions de différents états comme foyers de développement économique.¹

Le lecteur trouvera donc dans notre rapport de données nombreuses et nombre de comparaisons qui permettent de confirmer et dans nombre de cas de parfaire notre diagnostic des forces et faiblesses du Québec en Amérique du nord.

Examinons à titre d'exemple notre examen des *écarts et de l'évolution du PIB par personne*. Selon les données que nous présentons au Tableau 9 de la Partie I de notre rapport, en 1999, le PIB réel per capita aurait été de 37, 223.01\$ canadiens en moyenne dans les états américains et de 27, 578.70\$ dollars canadiens en moyenne dans les provinces canadiennes.

¹ Nous avons examiné les déterminants de la compétitivité de 63 grandes villes nord-américaines dans un rapport transmis au MAMM en 2001 ainsi que dans un rapport présenté au Ministère des Finances en 2000j. Un résumé de ces projets intitulé « Villes, régions et intégration économique en Amérique du nord » sera publié d'ici peu dans un volume édité par Richard Harris pour Industrie Canada (Conférence Calgary)..

Le PIB per capita du Québec est demeuré à 99% de la moyenne des PIB provinciaux en 1990 et 1999. *Il est cependant passé de 69% à 73,4% de la moyenne des PIB des états américains.* Cette amélioration suit celle des provinces canadiennes car la moyenne des PIB provinciaux a augmenté de 1,63% par année entre 1990 et 1999, celle des états américains de 0,99.

En 1999, le PIB per capita québécois était de 72,1% de celui de l'Alberta lequel était de 37, 897.85\$ canadiens, celui du Québec de 27, 324.97\$. Le PIB par personne du Québec était de 80,8% de celui de l'Ontario (33,797.68\$) En 1990 le PIB per capita québécois était de 76,7% de celui de l'Alberta et de 79,9% de celui de l'Ontario. *Il s'est donc produit une diminution vis à vis l'Alberta et une légère augmentation comparativement à l'Ontario, les taux d'augmentation annuels moyens étant de 1,5% pour le Québec et 1,39% pour l'Ontario durant cette période.*

Entre 1990 et 1999, le PIB réel per capita du Québec est passé de 51,6% à 54,3% de celui du Connecticut; de 59,24% à 58,5% de celui du Massachussets; et de 55,9% à 60,4% de celui de l'état de New-York. Il s'est donc produit une amélioration vis à vis le Connecticut et l'état de New-York.

Le PIB réel per capita de la Région transfrontalière du nord-est s'est amélioré entre 1990 et 1999 (tableaux 8, et 8a). Cette évolution semble aller à l'encontre de notre thèse concernant la probabilité d'une diminution dans le bien-être relatif des citoyens et citoyennes de cette région. Nos travaux précédents avaient cependant identifié des migrations nette négatives en provenance des états de la Nouvelle-Angleterre et du Québec. Les travaux de Tellier indique aussi une perte de population relative pour ces états. Ceci étant on pourrait vouloir attribuer la meilleure performance de la Région nord-est en termes de PIB réel per capita au déclin relatif de sa population.

Nos données nous ont aussi permis d'examiner l'évolution du niveau et des écarts de *productivité (PIB par personne en emploi)* au niveau des provinces et états.

Entre 1991 et 1999 la productivité par personne en emploi du Québec est passée de 83,5% à 82,8% de celle de l'Alberta et de 88,2% à 87,4% de celle de l'Ontario (tableau 10) . En 1999 la productivité par emploi était de 59,819.48\$ canadiens au Québec, de 72, 218.93\$ en Alberta et de 68, 422.94\$ en Ontario.

Entre 1991 et 1999, la productivité par emploi du Québec est passée de 68,4% à 73,3% de celle du Connecticut, de 77,5% à 81,4% de celle du Massachusetts, de 67,7% à 72,3% de celle de l'état de New-York, de 67,4% à 74,8% de celle du New-Jersey et de 65,5% à 80,6% de celle du Delaware dont la productivité par emploi a diminué de 0,89% par année entre 1991 et 1999.

La productivité du Québec serait donc en rattrapage par rapport à ces états qui sont des états productifs aux Etats-Unis. Cette évolution s'est fait sentir sur les écarts de PIB per capita qui se sont refermés entre le Québec, le Connecticut et l'état de New-York par exemple.

La productivité par emploi de la région transfrontalière du nord-est a augmenté relativement entre 1991 et 1999 son indice passant de 85,57 à 89,66 pour se situer à 66,662,60\$ canadiens en 1999. Le taux annuel moyen de croissance de la productivité de la région trans-frontalière a été de 1,07% , celui de la Nouvelle-Angleterre de 0,90%, celui des provinces atlantiques de 1,25% et celui des provinces Atlantiques et du Québec de 1,42%. La performance du Québec explique aussi en partie cette évolution.

Cette augmentation relative de la productivité de la région transfrontalière du nord-est explique (en partie du moins) celle du PIB réel per capita de cette région que nous avons évoqué ci-haut.

Selon certains travaux examinés, la productivité globale inférieure du Québec tiendrait partiellement à un effet de structure industrielle, mais plus des trois quarts de la différence de productivité pondérée s'expliquerait par l'effet de productivité réelle notamment dans les services. *Nous avons un défi de productivité qui interpelle presque tous les secteurs du Québec.*

Nul doute que la le niveau et le rythme de développement économique respectifs des provinces et des états explique en partie les écarts dans les rapports d'emploi.

Entre 1991 et 1999 le *rapport d'emploi* du Québec est passé de 43,63 à 45,68, celui de l'Alberta de 49,64 à 52,48 et celui de l'Ontario de 48,10 à 49,4%. L'écart dans les rapports d'emploi a augmenté de 6,01 à 6,8 en ce qui concerne le Québec par rapport à l'Alberta et il a diminué passant de 4,47 à 3,72 en ce qui concerne l'Ontario.

La grande majorité des états américains ont des rapports d'emploi beaucoup plus élevés que ceux que nous observons dans les provinces canadiennes, ceux-ci étant de 46,6 et 45,84 en 1991 et 1999 respectivement alors qu'ils étaient de 57,17 et 61,54 en moyennes pour les états américains (tableau 15).

En 1999, alors que le rapport d'emploi était de 45,68 au Québec, il était de 61,58 au Connecticut, de 63,51 au Massachussets, de 54,74 dans l'état de New-York, de 55,31 au New Jersey et de 64,87 dans l'état du Delaware (tableau 13).

De tels écarts expliquent en partie pourquoi le PIB réel par personne du Québec est inférieur à ceux observés dans ces états. Rappelons que le PIB réel par personne du Québec était en 1999 de 53,4%, 58,5% et 60,4% des PIB réels par personne du Connecticut, du Massachussets, et de l'état de New-York.

Quoiqu'il ait augmenté entre 1991 et 1999, passant de 51,17% à 55,03 %, le rapport d'emploi de la région transfrontalière du nord-est a diminué relativement son indice passant de 85,51 à 83,68 (tableau 14 et 14a). Le rapport d'emploi des états de la Nouvelle-Angleterre est passé de 95,77 à 94,57; celui des provinces atlantiques canadiennes de 65,77 à 64,30 et celui des provinces atlantiques et du Québec de 71,10 à 68,20.

Cette évolution du rapport d'emploi concorde avec notre thèse d'un appauvrissement relatif de la région transfrontalière en Amérique du nord.

Notre analyse des *coûts unitaires de la main-d'œuvre* (on tient compte des salaires horaires moyens et de la productivité horaire) indique que ceux-ci sont a toutes fins pratiques égaux en Ontario et au Québec. Il existe cependant un écart en défaveur du Québec par rapport à nombre d'états américains Il est dans les 22% comparativement aux états de la Californie, du Connecticut, du Delaware, du Massachussets, du New Jersey et de NewYork).

Selon les données du tableau 17a, le coût unitaire des états de la région de la Nouvelle-Angleterre a augmenté son indice passant de 57,12 à 60,85 entre 1991 et 1999. Celui des provinces atlantiques a diminué passant de 85,19 à 77,08 alors que celui des provinces atlantiques et Québec est passé de 84,16

à 77,25. La région transfrontalière du nord-est a donc amélioré sa compétitivité par rapport aux autres régions du Bureau of Economic Analysis examinées dans le tableau 17a). L'amélioration de la productivité par emploi au Québec et dans la Région transfrontalière que nous avons notée ci-haut explique en partie cette évolution.

Le Québec se situe au 22^{ième} rang parmi les états et provinces en termes de *PIB réel du secteur manufacturier*. Il se situe au 11^{ième} rang sur 61 états en ce qui concerne sa *rémunération hebdomadaire moyenne*. Notre analyse indique aussi que *la corrélation entre productivité et rémunération hebdomadaire est basse au Québec comparativement à ce que l'on trouve ailleurs, sauf dans quelques secteurs*. Il s'agit d'un résultat intrigant et intrigant à vérifier et étudier car notre discussion du sujet est sommaire dans ce rapport.

Notre examen des études sur les avantages et désavantages et les effets des IDE et des fusions et acquisitions et des investissements directs à l'étranger (IDEA) nous incite à conclure *qu'il est indiqué pour le Gouvernement du Québec et les entreprises québécoises de se doter de stratégies d'IDEA sur les marchés étrangers* dans les créneaux et domaines où celles-ci disposent d'actifs intangibles en ressources humaines, en technologie, en savoir faire administratif qu'elles peuvent exploiter dans l'intérêt de la maximisation de leurs profits globaux.

Le lecteur intéressé à examiner la performance du Canada dans le domaine des IDE et des fusions et acquisitions est invité prendre connaissance de la Partie II de notre rapport. *Il y trouvera des renseignements concernant les IDE dans les grandes villes canadiennes. On signale que la route Toronto-Californie est la plus populaire pour les fusions et acquisitions canadiennes aux Etats-Unis. Dans le sens inverse Montréal est la ville canadienne qui attire le plus d'IDE américains dans le secteur high tech.*

Notre examen des flux liens d'investissement direct entre le Canada et les Etats-Unis indique que ceux-ci ont peu changé ou ont diminué tels que mesurés par la part américaine des IDE au Canada et la part américaine des IDEA canadiens. Ce n'est pas ce qui était anticipé suite à l'ALE et l'ALÉNA.

Les travaux sur les fusions et acquisitions au Canada indiquent qu'environ 64% des fusions et acquisitions par investissement des sociétés étrangères a

consisté en achats d'actifs canadiens par des entreprises sous contrôle étranger à d'autres entreprises sous contrôle étranger.

La presque totalité (92%) des actifs canadiens qui sont passés d'un contrôle extérieur à un contrôle intérieur venaient d'entreprises contrôlées par les Etats-Unis (52%) et l'Union Européenne(40%). La branche de l'énergie a été responsable de 38% de cette activité, suivie de la branche du bois et du papier (17%), et de celle des produits métalliques (14%).

Les Etats-Unis demeurent de loin l'intervenant étranger le plus actif, surtout dans l'achat d'actifs canadiens, ayant participé à 73% de telles opérations.

Notre analyse du stock (les positions) d'IDE entrant par industrie aux Etats-Unis indique qu'en l'an 2000 on retrouve 49,71% des IDE canadiens dans le secteur manufacturier (40,09% pour tous le pays), et 2,87% dans le produits chimiques (9,86% pour tous les pays).

En l'an 2000, les pays d'Europe ont concentré leurs IDE aux Etats-Unis de la façon suivante : manufacturier 43,16% et produits chimiques 12,78%.

On constate que la part canadienne a augmenté dans le secteur manufacturier alors que celle de l'Europe a baissé entre 1994 et l'an 2000. La part européenne dans les produits chimiques a baissé et celle du Canada, est passée de 1,99% du total à 2,87% du total.

Les données de notre tableau 38a nous permettent *d'examiner l'évolution de l'emploi aux Etats-Unis dans les entreprises américaines sous contrôle étranger entre 1996 et 1999*. Alors que les emplois de tous les pays ont augmenté de 20,6%, ceux sous contrôle canadien ont augmenté de 7,5%; ceux sous contrôle de la France de 46,9%; ceux sous contrôle Allemand de 38,9%; ceux sous contrôle Japonais de 57,8% . Les emplois sous contrôle du Royaume-Uni ont diminué de 0,72%.

Notre examen de la *géographie des IDE aux Etats-Unis* à l'aide de données sur les emplois selon le pays de contrôle, nous indique que les emplois sous contrôle canadien ont augmenté de 48,4% dans la région sud-est (ceux pour tous les pays de 27,7%); de 34,1% dans les Rocheuses (32,5% pour tous les pays); de 29,3% dans la Nouvelle-Angleterre (20,6% pour tous les pays); de 23,4% dans le sud-est (19,2% pour tous les pays); et de 21,3% dans l'Ouest éloigné (15,3% pour tous les pays) de 9,8% dans le Centre-est (16,6% pour

tous les pays). Le Canada semble se concentrer relativement plus dans les régions Sud Ouest et Est, dans les Rocheuses et dans la Nouvelle-Angleterre.

Notre examen des IDE entrants au Mexique (données des tableaux 49 à 52) indique que le stock d'IDE entrant au Mexique (au prix du marché) , en provenance de tous les pays aurait été de 12,129,2 millions de dollars américains en 1999 et de 13, 042,3\$ en l'an 2000.

Ceux-ci provenaient (tableau 49 et 49a) des Etats-Unis (55,6% du total en 1999 et 78,9% en 2000), du Royaume-Uni (2,00% en 2000); de l'Allemagne, 6,42% en 1999 et 1,72% en 2000), du Japon (10,14% en 1999 et 3,07 en 2000) de la France 1,4 en 1999 et diminution en 2000), de l'Espagne (3,80% en 1999 et 12,93% en 2000); du Canada, 4,98% en 1999 et 2000) et de la Hollande 7,46% en 1999 et 13,29% en l'an 2000). *Certains pays se servent du Mexique comme plateforme pour des ré-exportations vers les Etats-Unis et vers les autres pays de l'Amérique Latine.*

L'industrie manufacturière mexicaine reçoit la majeure partie des IDE entrants (71,8% en 1999 et 60,3% en 2000); suivie de loin par les Services financiers, d'administration et de location de meubles et d'immeubles) (5,89 en 1999 et 33,3% en 2000) et les services communautaires (+ hôtels et restaurants, professionnels techniques et personnels) (9,32% en 1999 et 9,22% en 2000).

Les données des tableaux 64-67 permettent une *analyse de la présence des entreprises étrangères au Québec selon l'emploi*. On retrouverait au Québec 29,8% (103, 689 emplois) du total canadien.

La part québécoise de l'emploi canadien dans les succursales de France des de 77%; elle est de 37% pour les entreprises du Royaume-Uni; de 35% pour celles d'Allemagne et de 27% pour les entreprises américaines.

Les succursales américaines sont cependant responsables de 68% du total de l'emploi des entreprises étrangères au Québec; le Royaume-Uni de 7,58%; la France de 7,22% et l'Allemagne de 4,37%.

La maison E&B data de Montréal compile aussi des données sur les projets majeurs d'investissement européens en capital et en réinvestissement en excluant les acquisitions et dont la valeur est de plus de 100 millions de \$.

Au 31 mars 2000, avec 5 projets le Québec recevait 1,116 millions \$ de projets ce qui correspond à 20% du total.

Le Québec recevrait donc 21% des entreprises et 29% de l'emploi (selon les données de Statistique Canada) et 20% de la valeur totale des projets selon E&B data. Ces données confirment nos conclusions provenant de d'autres projets selon lesquelles les projets sont de plus petite valeur moyenne au Québec.

Le Québec aurait reçu 24 projets européens (l'Ontario 39, le total canadien étant de 77) entre 1997 et le 31 mars 2000 ce qui correspond à 31% des projets.

Investissement Canada présente aussi des données sur le nombre de nouveaux investissements opérationnels et en construction en provenance des états américains et par province (voir nos tableaux 68, 69 et 70) . Entre les mois de janvier et novembre 2000, le Québec en a reçu 38 et l'Ontario 48. Les projets américains sont concentrés dans le secteur des TI et télécommunications (11); les autres secteurs du manufacturier (6); les produits chimiques (4) et le secteur bio-pharmaceutique (5).

Les principaux états investisseurs au Québec sont : l'Arkansas (en commerce de gros et de détail - 5 projets); la Californie (3 projets en TI et télécomunications et un (1) dans les autres secteurs du manufacturier; le New Jersey (2 projets dans autres manufacturier et 4 en biopharmaceutique); New-York (2 projets en TI et télécommunications et 1 dans chacun des trois secteurs suivants : autres, biophamaceutique et récréo-tourisme.

La Partie III de notre rapport examine les flux de commerce internationaux et interprovinciaux du Québec. Nul doute que l'Aléna et le Mercosur ont eu des effets sur les flux de commerce dans l'Hémisphère ouest. Nous avons d'ailleurs examiné les études ayant examiné cette question dans une étude rédigée en 1999.² Le présent rapport en reste à une étude surtout descriptive des flux de commerce.

² Pierre-Paul Proulx, « Les effets de l'ALE et de l'ALÉNA sur les économies canadienne, québécoise, et américaine, Partie I , Institut de la statistique du Québec, Commerce extérieur du Québec, 1981-1998, Collection l'Économie, 1999.

Le lecteur est invité à prendre connaissance de notre Annexe méthodologique –Partie III afin d'évaluer notre analyse sur les flux de commerce. Il y apprendra qu'il est indiqué de « corriger » les statistiques officielles de Statistique Canada dans ses analyses des flux de commerce entre le Canada (et le Québec) d'une part et le Mexique d'autre part. Les travaux de recherche de Statistique Canada indiquent que les données publiées sur le commerce entre le Canada (et forcément le Québec) et le Mexique sont faussées par le commerce indirect (les biens transitent par les Etats-Unis. A titre d'exemple, certaines exportations québécoises « deviennent » des exportations américaines vers le Mexique, l'inverse se produisant aussi. En 1998 et 1999, les importations du Mexique provenant du Canada dépassaient de 1,9 milliards de dollars et de 2,7 milliards de dollars respectivement les exportations du Canada vers le Mexique. La différence entre les exportations mexicaines et les importations canadiennes était de 5,4 milliards de dollars en 1998 et de 6,1 milliards de dollars en 1999. Le commerce indirect expliquerait 58% des différences dans le commerce en direction sud et 78% de celle en direction nord.

Il y apprendra aussi que les corrections effectuées par l'ISQ aux données publiées par Statistique Canada concernant les importations du Québec (de toutes provenances) ont été de 3, 991,473 milliards de \$ en 1990, de 6, 970,544\$ en 1995 et de 10, 620, 936\$ en l'an 2000. Il s'agit d'importations dédouanées ailleurs au Canada mais destinées au Québec. Les estimations de la sous-estimation en provenance des Etats-Unis que nous présentons dans notre annexe méthodologique (issues d'une comparaison entre les données de Strategis et celle sur le Disque Optique de l'ISQ) sont de 2,1 milliards en 1991 et 5,7 milliards en 1995. Les corrections concernent les voitures automobiles et la machinerie. Elles expliquent plus de 85% des modifications pour 1991 et 83% pour 1995. Le lecteur intéressé trouvera plus de détail concernant les corrections dans les tableaux de notre annexe méthodologique. Nous avons corrigé nos tableaux de données d'importations du Québec pour ce qui a trait aux importations provenant de tous les pays mais n'avons pas effectué de telles corrections pour les importations en provenance des Etats-Unis.

Les données du Tableau I.1 de la Partie III de notre rapport indiquent que le virage nord-sud de l'économie du Québec souligné dans notre étude de 1991, s'est poursuivi. Les exportations internationales du Québec qui représentaient 21,6% du PIB québécois (au prix du marché) en 1990 en représentaient 41,1% en l'an 2000. Les expéditions interprovinciales du

Québec sont passées de 22,1% du PIB à 19,8%. L'économie du Québec a donc continué son développement comme petite économie de plus en plus ouverte, les exportations et expéditions nord-sud et les accords de libéralisation des échanges sont à l'œuvre. *Fini le vieux rêve canadien d'un marché commun « from coast to coast!*

Les tableaux II.1 et II.2 nous permettent de constater que les exportations internationales du Québec sont passées de 2,3 milliards \$ canadiens en 1991 à 48,4 milliards en 1995 à 74,1 milliards en 2000.

Les exportations québécoises vers les Etats-Unis ont augmenté au taux annuel moyen de 14,5% entre 1991 et 2000 le taux de croissance au niveau mondial étant de 12,4%. La part américaine des exportations totales du Québec est passée de 72,9% en 1991 à 85,6% en 2000. Le deuxième pays en importance est le Royaume-Uni dont la part des exportations québécoises demeure à 2,9% du total. Vient ensuite l'Allemagne dont la part est passée de 2,9% en 1991 à 1,9% en 1995 et 2,9% en 2000.

Les données des tableaux II.3 et II.4 nous permettent d'observer que les importations internationales du Québec (données corrigées pour le transitage tel qu'expliqué dans notre annexe méthodologique) sont passées de 25,2 millions de \$ canadiens en 1991 à 36,3\$ millions en 1995 à 57,5\$ millions en 2000. Celles-ci ont augmenté au taux annuel moyen de 9,7% entre 1991 et 2000, celles en provenance des trois principaux pays partenaires les États-Unis, le Royaume-Uni et la Chine augmentant de 8,6%, 21,3% et 9,5% respectivement.

Les Etats-Unis sont le principaux pays de provenance des importations québécoises, mais leur part du total n'est que de 40,1%. Au niveau canadien, la part américaine est de 64,4% comme l'indique les données du tableau II.13.

Le Royaume-Uni et la Chine sont à l'origine de 13,6% et de 6,3% des importations québécoises en l'an 2000. La part de la France est de 3,6% et elle augmente de 10,7% par année taux plus élevé que celui des importations mondiales du Québec (9,7%) et de celles en provenance des Etats-Unis (8,6%).

Les importations québécoises augmentent à des taux élevés en provenance des pays suivants : Royaume-Uni 21,3%; Mexique 22,0% (chiffre

vraisemblablement a revoir pour tenir compte du commerce indirect); du Vénézuela 24,2%; de l'Autriche 15,0%; du Chili 21,6%; de la Finlande 12,3%; du Danemark 13,7%; de Singapour 18,7% et de l'Argentine 13,6%.

La balance commerciale internationale du Québec est passée de 1,08 milliards \$ canadiens en 1991 à 12,2 milliards en 1995, à 16,6 milliards \$ en 2000 et ce grâce à des surplus avec les Etats-Unis, les Pays Bas et le Chili tel qu'on peut le constater à la lecture du tableau II.5. Le surplus de 40,3 milliards en 2000 avec les Etats-Unis compense largement à lui seul les déficits accusés avec les autres pays.

Les balances commerciales du Québec étaient négatives avec tous les autres pays examinés au tableau II.5 en 2000, le déficit étant de 1, 0 milliards \$ avec l'Italie; de 1,2 milliards\$ avec la France, de 3,5 milliards \$ avec la Chine, et de 5,7 milliards \$ avec le Royaume-Uni.

Moins tourné vers les Etats-Unis en ce qui concerne ses importations, le Québec demeure très dépendant des Etats-Unis pour ses exportations. Nul doute qu'une dévaluation éventuelle du \$ U.S et un ralentissement de son économie et des liens plus développés avec le Mexique et l'Amérique Latine viendront diminuer cette dépendance, mais les déterminants des exportations et importations et l'ampleur du commerce intra-firme et intra-industries sont tels que les stratégies de promotion et de prospection des exportations et des IDE du Québec doivent donner une importance accrue à l'identification de cibles régionales américaines et ce compte tenu de la concurrence grandissante du Mexique et de la Chine sur le marché américain.

Les tableaux III.1 à III.13 de la Partie III permettent d'examiner divers aspects du commerce international du Québec, par produit. La structure industrielle traditionnelle du Québec est encore présente dans la structure des exportations du Québec mais la nouvelle économie se manifeste. Augmenter la productivité et la compétitivité dans tous les secteurs est un objectif à poursuivre, mais celui de fermer les écarts de revenus avec nos voisins nécessite de plus un redéploiement de nos activités vers des activités de production à plus haute valeur ajoutée d'où des efforts d'innovation importants côté biens comme côté services.

Identifier les secteurs où l'importance et le dynamisme des exportations du Québec vers les Etats-Unis en font un concurrent évident est un des critères

les plus utiles pour cibler les secteurs à proposer aux investisseurs européens voulant s'implanter en Amérique du Nord.

Nous ne reprenons pas dans cette synthèse les énumérations de secteurs qui ont été faites dans la Partie III de notre rapport. Le lecteur y trouvera des tableaux préparés à l'aide de données SH6 pour faire une analyse de cette question.

- secteurs exportateurs québécois de plus d'un millions de \$ canadien vers les Etats-Unis en 1999;
- secteurs exportateurs dont le taux de croissance des exportations est de plus de 30% par année (entre 1990 et 1999);
- secteurs où nos parts de marché des importations américaines sont de plus de 30% ;
- secteurs où la croissance de nos parts de marché est élevée ;
- secteurs dont les exportations sont les plus dynamiques ;
- secteurs dynamiques dans nos exportations ou nous prenons plus de 10% des importations américaines ;
- secteurs où nos parts des importations américaines sont > à la moyenne de 3,46% que nous détenons pour l'ensemble des secteurs, ;
- trois secteurs importants dans les 25 principaux secteurs américains importations;
- secteurs où nos parts des importations sont importantes dans les secteurs où les importations américaines sont dynamiques.

Le jeu de tableaux IV-1 à IV.10 présente des données sur la performance du Québec, du Mexique et de la Chine sur le grand marché américain. Nos travaux de 1991 avaient fait état d'une concurrence accrue à anticiper entre le Mexique et le Québec sur le marché américain.

Les données du tableau IV.1 indiquent qu'alors que le ratio des exportations québécoises aux importations totales américaines est demeuré

essentiellement stable entre 1991 et 2000 (3,4% en 1991, 3,8% en 1995, et 3,5% en 2000) alors que ceux du Mexique et de la Chine ont augmenté, le ratio mexicain passant de 6,5% en 1991 à 8,3% en 1995 à 7,7% en 2000; le ratio Chinois passant de 10,4% en 1991 à 11,2% en 1995 à 12,3% en 2000.

Les exportations des 30 principaux produits exportés par le Québec vers les Etats-Unis (19,2 milliards \$ en 1991 et 63, 5 milliards \$ en 2000 ont augmenté de 14,2% par année entre 1991 et l'an 2000.(voir les tableaux IV.2 et IV.3).

La majorité de ces produits sont aussi exportés par le Mexique vers les Etats-Unis . Leurs exportations de ces 30 principaux produits sont passées de 35,7 milliards \$ en 1991 à 201,8 milliards \$ en 2000 et elles compte pour au delà de 50% des exportations mexicaines destinées au marché américain. Ces exportations ont augmenté au taux annuel moyen de 21,2% soit beaucoup plus rapidement que celles du Québec (tableaux IV.4 et IV.5).

La concurrence mexicaine se manifeste surtout dans : a) les machines appareils et matériel électrique (18,9% des exportations québécoises vers le marché américain et 12,5% des exportations mexicaines vers le marché américain),les exportations québécoises augmentant au taux annuel moyen de 15,5% versus 27,2% pour les exportations mexicaines; b) le poste navigation aérienne et spatiale (7,4% des exportations québécoises et 19,1% des exportations mexicaines, les taux de croissance étant de 20,9% pour le Québec et 25,9% pour le Mexique; c) les minerais, sables et cendres (2,9% des exportations québécoises et 9,4% des exportations mexicaines, les taux de croissance annuels moyens étant de 18,1% pour le Québec et de 15,1% pour le Mexique.

Pour ce qui a trait aux principaux produits exportés par le Québec les exportations de Pâte de bois augmentent de 20,8% par année en moyenne pour le Mexique versus 7,5% pour le Québec; celles de machines chaudières, appareils et engins mécaniques et leurs parties de 23,2% au Mexique versus 14,8% pour le Québec; les exportations de voitures auto. pièces et accessoires de 43,6% pour le Mexique versus 15,9% pour le Québec (tableaux IV.3 et IV.5).

La performance québécoise est meilleure que celle du Mexique dans d'autres catégories des produits importants dans les exportations américaines du Québec à savoir l'Aluminium et les ouvrages en aluminium, les

pelletteries et fourrures, les meubles et le mobilier médico-chirurgical; les produits divers des industries chimiques.

La liste mexicaine semble très intéressante comparée à la liste québécoise!

Un examen des tableaux IV.8 et IV.9 lesquels permettent d'examiner les 30 principaux produits exportés par le Mexique aux Etats-Unis permet de mieux cerner le problème de concurrence accrue pour les entreprises québécoises sur le marché américain. Les voitures automobiles et autres véhicules sont le premier produits d'exportation mexicain sur le marché américain et le processus de rationalisation et d'intégration en cours donne lieu à un déplacement vers le sud de cette industrie dans l'Hémisphère ouest. Les entreprises québécoises peuvent bien se spécialiser dans les pièces faites de nouveaux matériaux (aluminium et magnésium) mais leur marketing devra tenir compte des tendances lourdes qui déplacent cette industrie vers le sud.

Les exportations chinoises des 30 principaux produits exportés par le Québec sur le marché américain ont aussi augmenté à un taux annuel moyen plus élevé que celui du Québec entre 1991 et 2000, à savoir 16,1% versus 14,2% pour atteindre 225,9 millions de \$ d'exportations en 2000 (tableau IV.6).

Les exportations des 30 principaux produits québécois représentent entre 50% et 45% des exportations chinoises vers les Etats-Unis

La concurrence chinoise se manifeste dans les produits suivants : a) machines appareils et matériel électrique (17,7% des exportations chinoises en 2000, en croissance de 20,5% par année versus 18,9% des exportations québécoises, en croissance de 15,5%; b) dans les vêtements et accessoires du vêtement et de la bonneterie (4,7% des exportations chinoises, lesquelles augmentent au taux annuel moyen de 5,5%,versus 1,2% des exportations québécoises lesquelles ont augmenté au taux annuel moyen de 23,2%; c) les jouets, jeux et articles de sport (5,7% des exportations chinoises dont le taux annuel moyen de croissance des exportations a été de 20,4% entre 1991 et 2000 versus 0,8% des exportations québécoises, lesquelles ont augmenté au taux annuel moyen de 18,1%; d) les produits divers des industries chimiques qui représentent 2,7% des exportations chinoises vers les Etats-Unis et sont en croissance de 13,3% versus 3,0% et 22,8% pour le Québec...

L'entrée de la Chine dans l'OMC va vraisemblablement augmenter la pénétration de produits chinois sur le marché américain d'où des défis de productivité et de compétitivité accrus pour les entreprises québécoises.

Les chaudières, appareil et engins mécaniques sont le 2^{ième} produit en termes d'importance dans les exportations mexicaines et chinoises sur le marché américain alors que ce produits est le 5^{ième} en importance dans les exportations québécoises. La performance des mexicains et des chinois est de beaucoup supérieure à celle des entreprises québécoises les taux annuels de croissance des exportations étant de 27,7%, 20,6% et 14,8% respectivement entre 1991 et 2000.

Ces résultats ne font que confirmer l'importance qu'il est indiqué de donner au volet productivité, compétitivité et promotion et prospection sur le marché américain dans les politiques québécoises.

Les données de nos tableaux V.1 à V.5 permettent d'analyser la performance exportatrice du secteur manufacturier Québec par niveau technologique.

Un examen de l'importance relative des exportations de produits de haute technologie du secteur manufacturier québécois en 1991, 1995 et 2000 indique que l'importance relative passe de 26,9% à 20,4% à 32,2% du total selon l'année et ce suite à l'augmentation des parts relatives des produits de l'aéronautique et de l'électronique et des communications.

La part des exportations de produits de moyenne haute technologie oscille, passant de 16,1% en 1991 à 21,3% en 1995 à 18% en 2000 et ce suivant ce qui se dessine dans le secteur des véhicules autos.

Les parts des catégories moyenne faible technologie et faible technologie sont en déclin, résultat intéressant.

Notre tableau (V.5) permet de prendre connaissance du ratio des exportations manufacturières du Québec sur celles du Canada par niveau technologique en 1991, 1995 et 2000.

La part québécoise des exportations en haute technologie canadiennes augmente relativement passant de 44,2% en 1991 à 38% en 1995 à 47,7% en 2000 et de sous l'effet des part relatives grandissantes de l'aéronautique (64% du total des exportations canadiennes en 2000) et des machines de

bureau et ordinateurs dont la part relative passe de 11,2% en 1991 à 5,8% en 1995 à 15,8% en 2000.

La part produits pharmaceutiques est en déclin relatif passant de 46% à 38,3% à 31% entre les trois années étudiées. Le défi du virage vers le biopharmaceutique et l'application des TIC et des Nanotechnologies est à relever pour stopper le déclin relatif du Québec dans cette industrie.

Le Québec se situe au dernier rang de toutes les provinces canadiennes pour ce qui est de son taux de croissance annuel moyen des expéditions interprovinciales entre 1992 et l'an 2000 (4,1% versus 4,8% , le taux étant de 5,6% pour l'ensemble du Canada).

La part relative du Québec dans les expéditions interprovinciales est passée de 22,9% en 1992 à 21,3% en 2000. Certains de nos travaux précédents ont permis de conclure que comparativement aux entreprises de plusieurs régions du Québec, les entreprises de la RMR de Montréal étaient les plus lentes à prendre le virage nord-sud et à adapter leurs stratégies de promotion et de prospection à la nouvelle réalité nord-américaine que nous avons soulignée dans notre étude de 1991.

Les Tableaux I.4 et I. nous permettent de constater que le taux de croissance des achats du Québec aux autres provinces canadiennes (augmentation annuelle moyenne de 5,1% entre 1992 et 2000) se situe dans la moyenne, celui de l'Ontario étant de 5,2% et celui au niveau canadien étant de 5,6%. L'importance relative du Québec dans les achats interprovinciaux est passée de 21,3% à 21,1% du total. La part Ontarienne est passée de 25,5% à 26,4% du total des achats interprovinciaux. Sa balance commerciale avec les autres provinces canadiennes (voir le Tableau I.6) est demeurée positive et a augmenté pour se situer à 25,799 millions de dollars canadiens en 2000. La balance commerciale du Québec s'est détériorée, passant d'un surplus de 2,1 milliards en 1992 à un déficit de 898 millions en 1995 à un surplus de 496 millions en 1992.

La dévaluation du dollar canadien par rapport à la devise américaine est vraisemblablement en partie responsable de ces résultats car elle encourage les exportations vers les Etats-Unis au dépend des expéditions interprovinciales et rend en conséquence les achats provenant des autres provinces plus intéressants. Qu'on nous permette de formuler l'hypothèse que le régime monétaire actuel que nous vivons n'encourage pas une adaptation optimale du Québec à la nouvelle réalité d'intégration nord-

américaine car il est peu probable que les fournisseurs des autres provinces soient plus compétitifs que leurs concurrents américains.

LISTE DES TABLEAUX- PARTIES I ET II

PARTIE 1 : VARIABLES MACROÉCONOMIQUES, POSITIONNEMENT DU QUÉBEC

Explications pertinentes sur les tableaux de la partie 1.

**Tableau 1 : Population au Canada et Etats-Unis, par province
canadienne et État américain**

**Tableau 1a : Taux de croissance de la population
au Canada et aux Etats-Unis de 1960 à 2000, par province canadienne
et État américain**

**Tableau 1b : Proportion en pourcentage de la population au Québec en
Amérique du Nord, 1960 et 2000**

Tableau 2 :Population par région canadienne et américaine

Tableau 2a)population par région canadienne et État américain, 1960 à 2000

**Tableau 2b : Proportion en pourcentage de la population au Québec
dans diverses régions, 1960 et 2000**

**Tableau 3 : Moyenne pour les provinces canadiennes et États
américains du taux de croissance annuel moyen de la population, en
pourcentage**

Tableau 4 :Revenu personnel disponible réel en million de dollars, par
province canadienne et État américain

Tableau 5 : Revenu personnel disponible réel en million de dollars, par
région canadienne et américaine

Tableau 6 : Moyenne pour les provinces canadiennes et États américains du revenu personne disponible réel, million de dollars

Tableau 7 : PIB réel per capita, par province canadienne et État américain

Tableau 7a : PIB réel per capita, par province canadienne et État américain, en base 100

Tableau 8 : PIB réel per capita, par régions canadiennes et américaines

Tableau 8a : PIB réel per capita, par région canadienne **américaine, en base 100**

Tableau 9 : Moyenne pour les provinces canadiennes et États américains du PIB réel per capita

Tableau 9a : PIB réel en millions de dollars par province canadienne et État américain

Tableau 9b : PIB réel en millions de dollars dans les régions canadiennes et américaines

Tableau 10 : Productivité par province canadienne et État américain

Tableau 10a : Productivité par province canadienne et État américain, en base 100

Tableau 11 : Productivité dans les régions canadiennes et américaines

Tableau 11a : Productivité dans les régions canadiennes et américaines, en base 100

Tableau 12 : Moyenne pour les provinces Canadiennes et États Américains de la productivité

Tableau 13 : Rapport d'emploi par province canadienne et État américain

Tableau 13a : Rapport d'emploi par province canadienne et État américain, en base 100

Tableau 14 : Rapport d'emploi dans les régions canadiennes et américaines

Tableau 14a : Rapport d'emploi dans les régions canadiennes et américaines, en base 100

Tableau 15 : Moyenne du rapport d'emploi dans les provinces canadiennes et États américains

Tableau 16 : Coût unitaire de la main-d'œuvre en dollars américains, par province canadienne et État américains

Tableau 16a : Coût unitaire de la main-d'oeuvre par province canadienne et État américain, en base 100

Tableau 17 : Coût unitaire de la main-d'oeuvre dans les régions canadiennes et américaines

Tableau 17a : Coût unitaire de la main-d'œuvre dans les régions canadiennes et américaines, en base 100

Tableau 18 : Moyenne du coût unitaire de la main-d'œuvre dans les provinces canadiennes et États américains

Tableau 19 : PIB réel dans le secteur Total Manufacturier, dollars américains réels de 1996

Tableau 19a : Productivité dans le secteur Total Manufacturier, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 19b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur Total Manufacturier, dollars américains réels de 1996

Tableau 20 : PIB réel dans le secteur du Bois, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 20a : Productivité dans le secteur du Bois, dollars américains réels de 1996

Tableau 20b :
Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur du Bois, dollars américains réels de 1996

Tableau 21 : PIB réel dans le secteur du Mobilier et des Installations à Demeures, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 21a : Productivité dans le secteur du Mobilier et des Installations à Demeures,
dollars américains réels de 1996

Tableau 21b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur du Mobilier et des Installations à Demeures, dollars américains réels de 1996

Tableau 22 : PIB réel dans le secteur des Produits Non-Métalliques, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 22a : Productivité dans le secteur des Produits Non-Métalliques, dollars américains réels de 1996

Tableau 22b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur des Produits Non-Métalliques, dollars américains réels de 1996

Tableau 23 : PIB réel dans le secteur des Métaux Primaires, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 23a : Productivité dans le secteur des Métaux Primaires, dollars américains réels de 1996

Tableau 23b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur des Métaux Primaires, dollars américains réels de 1996

Tableau 24 : PIB réel dans le secteur de la Machinerie, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 24a : Productivité dans le secteur de la Machinerie, dollars américains réels de 1996

Tableau 24b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur de la Machinerie, dollars américains réels de 1996

Tableau 25 : PIB réel dans le secteur des Produits Métalliques Fabriqués, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 25a : Productivité dans le secteur des Produits Métalliques Fabriqués, dollars américains réels de 1996

Tableau 25b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur des Produits Métalliques Fabriqués, dollars américains réels de 1996

Tableau 26 : PIB réel dans le secteur des Produits Electriques et Electroniques, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 26a : Productivité dans le secteur Produits Electriques et Electroniques, dollars américains réels de 1996

Tableau 26b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur Produits Electriques et Electroniques, dollars américains réels de 1996

Tableau 27 : PIB réel dans le secteur des Autres Manufacturiers, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 27a : Productivité dans le secteur des Autres Manufacturiers, dollars américains réels de 1996

Tableau 27b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur des Autres Manufacturiers, dollars américains réels de 1996

Tableau 28 : PIB réel dans le secteur des Produits du Tabac, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 28a : Productivité dans le secteur des Produits du Tabac, dollars américains réels de 1996

Tableau 28b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur des Produits du Tabac, dollars américains réels de 1996

Tableau 29 : PIB réel dans le secteur du Vêtement, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 29a : Productivité dans le secteur du Vêtement, dollars américains réels de 1996

Tableau 29b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur du Vêtement, dollars américains réels de 1996

Tableau 30 : PIB réel dans le secteur du Papier et de ses produits dérivés, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 30a : Productivité dans le secteur du Papier et de ses produits dérivés, dollars américains réels de 1996

Tableau 30b :Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur du Papier et de ses produits dérivés, dollars américains réels de 1996

Tableau 31 : PIB réel dans le secteur de l’Imprimerie et de la Publication, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 31a : Productivité dans le secteur de l’Imprimerie et de la Publication, dollars américains réels de 1996

Tableau 31b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur de l’Imprimerie et de la Publication, dollars américains réels de 1996

Tableau 32 : PIB réel dans le secteur des Produits Chimiques, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 32a : Productivité dans le secteur des Produits Chimiques, dollars américains réels de 1996

Tableau 32b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur des Produits Chimiques, dollars américains réels de 1996

Tableau 33 : PIB réel dans le secteur du Pétrole Raffiné et des Produits du Charbon, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 33a : Productivité dans le secteur du Pétrole Raffiné et des Produits du Charbon, dollars américains réels de 1996

Tableau 33b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur du Pétrole Raffiné et des Produits du Charbon, dollars américains réels de 1996

Tableau 34 : PIB réel dans le secteur du Cuir et de ses Produits Dérivés, millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 34a : Productivité dans le secteur du Cuir et de ses Produits Dérivés, dollars américains réels de 1996

Tableau 34b : Rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur du Cuir et de ses Produits Dérivés, dollars américains réels de 1996

Tableau 35 : PIB réel dans le secteur Alimentaire et des Produits Parents (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 35a : Productivité dans le secteur Alimentaire et des Produits Parents (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 35b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur Alimentaire et des Produits Parents (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 36 : PIB réel dans le secteur des Boissons (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 36a : Productivité réel dans le secteur des Boissons (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 36b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur des Boissons (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 37 : PIB réel dans le secteur Alimentaire (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 37a : Productivité réel dans le secteur Alimentaire (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 37b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur Alimentaire (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 38 : PIB réel dans le secteur des Produits en Textile Fabriqués (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 38a : Productivité dans le secteur des Produits en Textile Fabriqués (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 38b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur des Produits en Textile Fabriqués (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 39 : PIB réel dans le secteur du Textile Primaire (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 39a : Productivité réel dans le secteur du Textile Primaire (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 39b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur du Textile Primaire (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 40 : PIB réel dans le secteur des Produits Textiles (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 40a : Productivité réel dans le secteur des Produits Textiles (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 40b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur des Produits Textiles (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 41 : PIB réel dans le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 41a : Productivité dans le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 41b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 42 : PIB réel dans le secteur des Produits de Caoutchouc (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 42a : Productivité réel dans le secteur des Produits de Caoutchouc (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 42b :Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur des Produits de Caoutchouc (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 43 : PIB réel dans le secteur des Produits Plastiques (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 43a : Productivité réel dans le secteur des Produits Plastiques (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 43b :Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur des Produits Plastiques (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 44 : PIB réel dans le secteur de l'Équipement des Véhicules Motorisés (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 44a : Productivité dans le secteur de l'Équipement des Véhicules Motorisés (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 44b :Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur de l'Équipement des Véhicules Motorisés (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 45 : PIB réel dans le secteur des Autres Équipements de Transport (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 45a :Productivité dans le secteur des Autres Équipements de Transport (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 45b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur des Autres Équipements de Transport (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996

Tableau 46 : PIB réel dans le secteur de l'Équipement de Transport (nomenclature du Canada), millions de dollars américains réels de 1996

Tableau 46a :Productivité réel dans le secteur de l'Équipement de Transport (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 46b : Rémunération hebdomadaire moyenne du secteur de l'Équipement de Transport (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Tableau 47 : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région de l'Ouest Éloigné

Tableau 47a : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région des Grands Lacs

Tableau 47b : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région du Centre-Est

Tableau 47c : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région de la Nouvelle-Angleterre*

Tableau 47d : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région des Plaines

Tableau 47e : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région des Montagnes Rocheuses

Tableau 47f : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région du Sud-Est

Tableau 47g : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne par secteur (nomenclature des Etats-Unis), dans la région du Sud-Ouest

Tableau 47h : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne (nomenclature du Canada), en Ontario

Tableau 47i : Corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne (nomenclature du Canada), au Québec

PARTIE 2 : INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER

Tableau 1: Stock d'IDE sortant par région géographique, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 2: Proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE sortant par région géographique

Tableau 3: Stock d'IDE entrant par région géographique, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 4: Proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE entrant par région géographique

Tableau 4a: Proportion du stock d'IDE entrant au Canada sur la somme des IDE entrant dans l'ensemble des pays des Amériques

Tableau 5: Fusions et Acquisitions, par région géographique vendeuse, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 6: Proportion mondiale en pourcentage des Fusions et Acquisitions, par région géographique vendeuse

Tableau 6a: Proportion des Fusions et Acquisitions (par région géographique vendeuse) au Canada sur la somme des Fusions et Acquisitions entrant dans l'ensemble des pays des Amériques

Tableau 7: Stock d'IDE entrant par industrie par région géographique, en 1988

Tableau 8: Proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE entrant par région géographique et industrie en 1988

Tableau 9: Stock d'IDE entrant par région géographique et industrie en 1999, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 10:Proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE entrant par région géographique et industrie en 1999

Tableau 11:Bénéfices réinvestis, au prix du marché, en millions de dollars canadiens

Tableau 12:Ratio des bénéfices réinvestis

Tableau 12a:Ratio des flux d'IDE sur l'Investissement Total Canadien, au prix du marché, en millions de dollars canadiens

Tableau 13:Stock d'IDE entrant au Canada, au prix du marché, en millions de dollars canadiens

Tableau 13a:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada, par pays d'origine

Tableau 14:Stock d'IDE sortant du Canada vers diverses pays, au prix du marché, en millions de dollars canadiens

Tableau 14a:Proportion en pourcentage du stock d'IDE sortant du Canada vers diverses pays

Tableau 15:Ratio du stock d'IDE entrant au Canada sur le stock d'IDE sortant du Canada, par pays

Tableau 16:Stock d'IDE entrant par industrie au Canada, au prix du marché et en millions de dollars canadiens

Tableau 17:Proportion par industrie en pourcentage du stock d'IDE entrant

Tableau 18:Actifs échangés par fusion ou acquisition (en milliards) selon les catégories d'opérations et les branches, 1994 à 1998

Tableau 19:Actifs échangés par fusion ou acquisition (en milliards) selon les catégories d'opérations,1994 à 1998

Tableau 20:Opérations sur actifs de fusion ou acquisition (en milliards) par pays, 1994 à 1998

Tableau 21:Stock d'IDE entrant au Canada des États-Unis par industrie, basé sur le coût historique et en million de dollars américains

Tableau 22:Proportion du stock d'IDE entrant au Canada des États-Unis par industrie

Tableau 23:Stock d'IDE entrant au Canada de l'Allemagne en 1997 par industrie, et pourcentage mondial de ces IDE au Canada , au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 24:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada de l'Allemagne en 1997par industrie

Tableau 25:Stock d'IDE entrant au Canada du Royaume-Uni en 1997 par industrie, et pourcentage mondial de ces IDE au Canada , au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 26:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada du Royaume-Uni en 1997 par industrie

Tableau 27:Stock d'IDE entrant au Canada de l'Union européenne en 1997 par industrie, et pourcentage mondial de ces IDE au Canada , au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 28:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada de l'Union européenne en 1997 par industrie

Tableau 29:Proportion des actifs sous contrôle étranger et canadien, par industries

Tableau 30:Bénéfices réinvestis, flux entrant d'IDE au Canada et ratio annuel, tous les pays, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 31:Stock entrant d'IDE aux États-Unis en 1994, par industrie et pays, basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 32:Proportion en pourcentage du stock entrant d'IDE aux États-Unis en 1994 par pays (désagréé par industrie),basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 33:Proportion en pourcentage du stock entrant d'IDE aux États-Unis en 1994 par industrie (désagrégé par pays), basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 34:Stock entrant d'IDE aux États-Unis en 2000, par industrie et pays, basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 35:Proportion en pourcentage du stock entrant d'IDE aux États-Unis en 2000 par pays (désagrégé par industrie), basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 36:Proportion en pourcentage du stock entrant d'IDE aux États-Unis en 2000 par industrie (désagrégé par pays), basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 37:Emploi total en milliers de personnes des affiliés aux États-Unis par État Américain, 1996

Tableau 38:Emploi total en milliers de personnes des affiliés aux États-Unis par État Américain, 1999

Tableau 38a:Variation de l'emploi total en milliers de personnes des emplois affiliés aux Etats-Unis par États Américains, entre 1996 et 1999

Tableau 39:Stock d'IDE entrant par États américains en provenance d'Europe et emplois reliés à ces investissements (en nombre de personnes) en 1998, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 39a:Proportion du stock d'IDE entrant par États américains en provenance d'Europe et proportion des emplois reliés à ces investissements en 1998

Tableau 40:Part du stock d'IDE entrant en pourcentage effectué aux États-Unis en provenance d'Europe en 1997

Tableau 41:Stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994, basé sur le coût historique, en millions de dollars américains

Tableau 42:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994, par pays (désagrégué par industrie)

Tableau 43:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994, par industrie (désagrégué par pays)

Tableau 44:Stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats Unis en 2000, basé sur le coût historique en millions de dollars américains

Tableau 45:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 2000, par pays (désagrégué par industrie)

Tableau 46:Proportion en pourcentage du stock d'IDE en Amérique Latine en provenance des États-Unis en 2000, par industrie (désagrégué par pays), basé sur le coût historique et en millions de dollars américains

Tableau 47:Stock d'IDE entrant au Brésil par pays, en millions de dollars américains, au prix du marché, et proportion en pourcentage des IDE entrants au Brésil par pays

Tableau 48: Stock d'IDE entrant au Brésil en 1995, par industrie, au prix du marché, en millions de dollars américains (4 pages), et pourcentage de ce stock d'IDE par secteur

Tableau 49:Stock d'IDE entrant au Mexique en provenance de divers pays, en millions de dollars américains, au prix du marché

Tableau 49a:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Mexique en provenance de divers pays

Tableau 50:Stock d'IDE entrant au Mexique par secteur, en millions de dollars américains, au prix du marché

Tableau 50a:Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Mexique par secteur

Tableau 51: Stock d'IDE entrant par États Mexicains, au prix du marché, en millions de dollars américains

Tableau 51a: Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant par États Mexicains

Tableau 52: Nombre de personnes employés dans les industries d'exportations dans certains États du Maquiladoras

Tableau 52a: Variation du nombre de personnes employés dans les industries d'exportations dans certains États du Maquiladoras entre janvier 1990 et janvier 2001

Tableau 53: Stock d'IDE entrant au Mexique en provenance des États-Unis par industrie, basé sur le coût historique et en million de dollars américains

Tableau 54: Proportion du stock d'IDE entrant au Mexique en provenance des États-Unis par industrie

Tableau 55: Stock d'IDE entrant dans certains pays d'Amérique latine, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 56: Stock d'IDE entrant en Amérique latine et les Caraïbes de pays européens, au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 57: Flux d'IDE entrant en Amérique latine de divers pays européens au prix du marché et en millions de dollars américains

Tableau 58: Flux d'IDE entrant dans certains pays d'Amérique latine en provenance de divers pays Européens, en millions de dollars américains, au prix du marché

Tableau 59 : Répartition du nombre d'entreprises par pays d'origine et par province

Tableau 60 : Répartition du nombre d'entreprises par province et par secteur. Pays d'origine : France

Tableau 61 : Répartition du nombre d'entreprises par province et par secteur. Pays d'origine : Allemagne

Tableau 62 : Répartition du nombre d'entreprises par province et par secteur.
Pays d'origine : Royaume-Uni

Tableau 63 : Répartition de l'emploi des grandes entreprises étrangères
établies au Canada par pays d'origine

Tableau 64 : Répartition de l'emploi des grandes entreprises répondantes par
province et par secteur. Pays d'origine : Royaume-Uni

Tableau 65 : Répartition de l'emploi des grandes entreprises répondantes par
province et par secteur. Pays d'origine : France

Tableau 66 : Répartition de l'emploi des grandes entreprises répondantes par
province et par secteur. Pays d'origine : Allemagne

Tableau 67 : Nouveaux investissements en nombre depuis janvier 2000 à
novembre 2001 au Québec en provenance des États américains par secteur

Tableau 68 : Nouveaux investissements en nombre depuis janvier 2000 à
novembre 2001 en Ontario en provenance d'États américains par secteur

Tableau 69 : Nouveaux investissements en nombre de janvier 2000 à
novembre 2001 en Ontario et au Québec par pays et par secteur

LISTE DES TABLEAUX- PARTIE III

Tableau I.1

Exportations et PIB du Québec – Évolution au cours de la dernière décennie,
1990 à 2000, en millions de \$ canadiens.

Tableau I.2

Répartition des expéditions interprovinciales, 1992, 1995 et 2000, en
millions de \$ canadiens

Tableau I.3

Taux de croissance annuel moyen et évolution de la part relative des
expéditions des provinces canadiennes dans le total des expéditions
interprovinciales, 1992, 1995 et 2000

Tableau I.4

Répartition des achats interprovinciaux, 1992, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens

Tableau I.5

Taux de croissance annuel moyen et évolution de la part relative des achats des provinces canadiennes dans le total des achats interprovinciaux, 1992 à 1999.

Tableau I.6

Balance commerciale du commerce interprovincial des provinces canadiennes, 1992, 1995 et 1999, en millions de \$ canadiens

Tableau I.7

Évolution des expéditions du Québec vers les provinces canadiennes, 1992, 1995 et 1999, en millions de \$ canadiens

Tableau I.8

Évolution de la part relative des provinces canadiennes pour les expéditions du Québec, 1992, 1995 et 1999

Tableau I.9

Évolution des achats du Québec des les provinces canadiennes, 1992, 1995 et 1999, en millions de \$ canadiens

Tableau I.10

Taux de croissance annuel et évolution de la part relative des provinces canadiennes pour les achats du Québec, 1992 à 1999

Tableau I.11

Balance commerciale interprovinciale du Québec, 1992, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens

Tableau I.12

Expéditions de biens du Québec vers l'ensemble des provinces canadiennes, 1992

Tableau I.13

Expéditions et achats de services du Québec vers l'ensemble des provinces canadiennes, 1992

Tableau I.14

Expéditions et achats de biens du Québec avec l'Ontario, 1992

Tableau I.15

Expéditions et achats de services du Québec avec l'Ontario, 1992

Tableau I.16

Expéditions et achats de biens du Québec avec l'ensemble des provinces canadiennes, 1999

Tableau I.17

Expéditions et achats de services du Québec vers l'ensemble des provinces canadiennes, 1999

Tableau I.18

Expéditions et achats de biens du Québec avec l'Ontario, 1999

Tableau I.19

Expéditions et achats de services du Québec avec l'Ontario, 1999

Tableau I.20

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de biens interprovinciaux du Québec entre 1992 et 1999.

Tableau I.21

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de services interprovinciaux du Québec entre 1992 et 1999.

Tableau I.22

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de biens de l'Ontario par le Québec entre 1992 et 1999.

Tableau I.23

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de services de l'Ontario par le Québec entre 1992 et 1999.

Tableau II.1

Répartition des exportations internationales du Québec, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

Tableau II.2

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales du Québec et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.3

Répartition des importations internationales du Québec, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

Tableau II.4

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales du Québec et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.5

Balance commerciale internationale du Québec, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien *

Tableau II.6

Évolution des exportations internationales pour certaines régions du Canada et pour le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000, en \$ canadien

Tableau II.7

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales de certaines régions canadiennes et importance relative de ces régions dans le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.8

Évolution des exportations vers les États-Unis pour certaines régions du Canada et pour le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000, en \$ canadien

Tableau II.9

Taux de croissance annuel moyen des exportations vers les États-Unis de certaines régions canadiennes et importance relative de ces régions dans le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.10

Répartition des exportations internationales du Canada, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

Tableau II.11

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales du Canada et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.12

Répartition des importations internationales du Canada, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

Tableau II.13

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales du Canada et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.14

Balance commerciale internationale du Canada, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien *

Tableau II.15

Ratio des exportations internationales du Québec sur celles du Canada pour les 25 principaux pays du Québec.

Tableau II.16

Répartition des exportations et des importations du Québec avec les pays membres de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien

Tableau II.17

Importance relative des exportations et des importations du Québec avec les pays membres de l'ALENA, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.18

Répartition des exportations et des importations du Canada avec les pays membres de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien

Tableau II.19

Importance relative des exportations et des importations du Canada avec les pays membres de l'ALENA, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.20

Balance commerciale du Québec avec les pays membre de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

Tableau II.21

Balance commerciale du Canada avec les pays membre de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

Tableau II.22

Exportations du Québec vers les pays de la région économique du Mercosur, tous les produits, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

Tableau II.23

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Québec vers les pays de la région économique du Mercosur et importance relative des pays membres, tous les produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.24

Importations du Québec des pays de la région économique du Mercosur, tous les produits, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

Tableau II.25

Taux de croissance annuel moyen des importations du Québec des pays de la région économique du Mercosur et importance relative des pays membres, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.26

Balance commerciale du Québec avec les pays du Mercosur, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

Tableau II.27

Répartition des exportations du Québec vers certains pays de l'Amérique Centrale, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

Tableau II.28

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales du Québec vers certains pays d'Amérique Centrale et importance relative de ces derniers, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.29

Répartition des importations du Québec vers certains pays de l'Amérique Centrale, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

Tableau II.30

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales du Québec vers certains pays d'Amérique Centrale et importance relative de ces derniers, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.31

Balance commerciale Du Québec avec certains pays de l'Amérique Centrale, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien

Tableau II.32

Répartition des exportations du Québec vers l'Amérique du Sud, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

Tableau II.33

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Québec vers l'Amérique du Sud et importance relative de ces dernières, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.34

Répartition des importations du Québec de l'Amérique du Sud, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien

Tableau II.35

Taux de croissance annuel moyen des importations du Québec de l'Amérique du Sud et importance relative de ces dernières, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

Tableau II.36

Balance commerciale entre le Québec et l'Amérique du Sud, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien

Tableau III.1

Répartition des exportations internationales de produits du Québec, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.2

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales des 30 principaux produits du Québec et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.3

Répartition des exportations internationales de produits du Canada, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.4

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales des 30 principaux produits du Canada et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.5

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations internationales du Québec, 1991 et 2000, 30 principaux produits exportés, en millions de \$ canadiens.

Tableau III.6

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations internationales du Canada, 1991 et 2000, 30 principaux produits exportés, en millions de \$ canadiens

Tableau III.7

Ratio des exportations internationales Québec sur celles du Canada pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.8

Répartition des importations internationales de produits du Québec, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.9

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales des 30 principaux produits du Québec et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.10

Répartition des importations internationales de produits du Canada, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.11

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales des 30 principaux produits du Canada et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.12

Balance commerciale internationale du Québec pour les 30 principaux produits exportés, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.13

Balance commerciale internationale du Canada pour les 30 principaux produits exportés, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.14

Répartition des exportations de produits du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.15

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.16

Répartition des exportations de produits du Canada vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.17

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.18

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations du Québec vers les États-Unis, 1991 et 2000, en millions de \$ canadiens.

Tableau III.19

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations du Canada vers les États-Unis, 1991 et 2000, en millions de \$ canadiens.

Tableau III.20

Ratio des exportations du Québec vers les États-Unis sur celles du Canada pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.21

Ratio des exportations du Québec vers les États-Unis sur celles internationales pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.22

Répartition des importations de produits du Québec des États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.23

Taux de croissance annuel moyen des importations des 30 principaux produits du Québec des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.24

Répartition des importations de produits du Canada des États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.25

Taux de croissance annuel moyen des importations des 30 principaux produits du Canada des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.26

Balance commerciale entre le Québec et les États-Unis pour les 30 principaux produits exportés du Québec aux États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.27

Balance commerciale entre le Canada et les États-Unis pour les 30 principaux produits exportés du Canada aux États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Tableau III.28

Coefficient de Grubel-Lloyd pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.29

Répartition des exportations du Québec vers les 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

Tableau III.30

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations du Québec vers les 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000

Tableau III.31

Répartition des exportations du Canada vers les 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

Tableau III.32

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations du Canada vers les 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000

Tableau III.33

Ratio des exportations du Québec sur celle du Canada pour les 30 principaux états américains pour le Québec, 1991, 1995 et 2000.

Tableau III.34

Répartition des importations du Québec des 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

Tableau III.35

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des importations du Québec des 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1992, 2000

Tableau III.36

Répartition des importations du Canada des 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

Tableau III.37

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des importations du Canada des 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1992, 2000.

Tableau III.38

Balance commerciale du entre le Québec et les 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

Tableau III.39

Répartition des exportations du Québec vers la région américaine de la Nouvelle Angleterre, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

Tableau III.40

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la région américaine de la Nouvelle Angleterre et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.41

Répartition des exportations du Québec vers la région américaine de l'Atlantique, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens

Tableau III.42

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la région américaine de l'Atlantique et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.43

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Nord Est des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens

Tableau III.44

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Nord-Est des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.45

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Nord-Ouest des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens

Tableau III.46

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Nord-Ouest des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.47

Répartition des exportations du Québec vers la Côte Sud-Est des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens *

Tableau III.48

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la Côte Sud-Est des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.49

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Sud-Est des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens

Tableau III.50

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Sud-Est des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.51

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Sud-Ouest des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens

Tableau III.52

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Sud-Ouest des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.53

Répartition des exportations du Québec vers la Région des Montagnes des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

Tableau III.54

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la Région des Montagnes des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.55

Répartition des exportations du Québec vers la Région du Pacifique des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens *

Tableau III.56

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la Région du Pacifique des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.57

Répartition des exportations du Québec vers certaines régions des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, tous les produits, en millions de \$ canadiens.

Tableau III.58

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Québec vers certaines régions des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

Tableau III.59

Évolution des avantages comparatifs révélés entre le Québec et les États-Unis pour les 30 principaux produits exportés par le Québec, 1991, 1995 et 2000.

Tableau IV.1

Pénétration du marché américain pour la Chine, le Mexique et le Québec, tous les produits, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

Tableau IV.2

Répartition des exportations de produits du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens.

Tableau IV.3

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau IV.4

Répartition des exportations de produits du Mexique vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits du Québec, en million de \$ canadiens.

Tableau IV.5

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Mexique vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 30 principaux produits du Québec, 1991, 1995 et 2000.

Tableau IV.6

Répartition des exportations de produits de la Chine vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits du Québec, en million de \$ canadiens.

Tableau IV.7

Taux de croissance annuel moyen des exportations de la Chine vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 30 principaux produits du Québec, 1991, 1995 et 2000.

Tableau IV.8

Répartition des exportations de produits du Mexique vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits du Mexique, en \$ canadien.

Tableau IV.9

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Mexique vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau IV.10

Répartition des exportations de produits de la Chine vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits de la Chine, en \$ canadien.

Tableau IV.11

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits de la Chine vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

Tableau V.1

Exportations manufacturières internationales du Québec par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens.

Tableau V.2

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations manufacturières du Québec par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000.

Tableau V.3

Exportations manufacturières internationales du Canada par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens.

Tableau V.4

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations manufacturières du Canada par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000.

Tableau V.5

Ratio des exportations manufacturières du Québec sur celles canadiennes par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000.

Tableau V.6

Importations manufacturières internationales du Québec par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en, millions de \$ canadiens.

Tableau V.7

Importations manufacturières internationales du Canada par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en, millions de \$ canadiens.

1) INTRODUCTION

Cette étude constitue une mise à jour et le prolongement (pour tenir compte du nouveau contexte économique) de deux études effectuées en 1991 et 1992 à savoir : « *Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les Etats-Unis et le reste du monde* » produite dans le cadre des travaux de la Commission sur l’avenir politique et constitutionnelle du Québec (Bélanger-Campeau) et « *Intégration économique, souveraineté et relations commerciales* » produite dans le cadre des travaux de la Commission de l’étude des questions afférentes à l’accession du Québec à la souveraineté.

La présente étude vise à bien identifier les sujets qui font l’objet de recherche et de débats concernant l’intégration nord-américaine. Notre rapport examine certains de ces sujets afin d’aider à la compréhension des contextes démographique et économique dans lequel se déroule le développement du Québec et afin de mieux anticiper ce qui nous attend dans les années qui viennent. Notre travail se distingue de nos travaux de 1991 et 1992 car nous abordons des sujets que nous n’avons pas examinés à ce moment là i.e. le positionnement du Québec parmi ses partenaires à l’aide d’indicateurs macro-économiques et les investissements directs étrangers. Nous examinons en détail les flux commerciaux ce qui nous permet d’actualiser nos rapports du début des années 90 sur ces points.

Nos études de 1991 et 1992 avaient identifié et documenté le virage de l’économie du Québec d’un axe est-ouest vers un axe nord-sud à l’aide de données sur les flux de commerce interprovinciaux et internationaux dont ceux avec les Etats-Unis en particulier. Ces travaux avaient aussi identifié et examiné sommairement la concurrence qui provenait du Mexique dans le contexte d’un processus d’intégration économique mû par : a) le changement technologique, b) les stratégies de rationalisation des grandes entreprises et c) l’Accord de Libre-Échange (il était peu question de l’Aléna et encore moins d’une Zone de Libre Échange des Amériques lors de nos travaux du début des années 90).

Nous allons examiner les sujets qui font l’objet de débats et recherches concernant l’intégration en Amérique du nord, ce qui permet d’identifier les grands traits du contexte dont les entreprises, gouvernements, québécois et québécoises doivent tenir compte pour tirer profit des mutations qui découlent du processus d’intégration en cours . Nous allons examiner divers

indicateurs démographiques et économiques de la performance du Québec parmi les provinces, états et pays; examiner plus particulièrement le rôle des *investissements directs étrangers et des fusions et acquisitions* comme facteur déterminant de la recomposition et de l'évolution du développement économique dans les diverses régions de l'Amérique du nord dont la région transfrontalière du « nord-est » où l'on retrouve le Québec avec les provinces atlantiques du Canada et les états de la Nouvelle- Angleterre; examiner les flux de commerce interprovinciaux et internationaux du Québec avec ses principaux partenaires dont particulièrement les Etats-Unis; examiner la performance du Québec sur le marché américain en la comparant à celle du Mexique et de la Chine en particulier; et ce faisant tenter d'identifier les contraintes et les opportunités qui moduleront le développement du Québec pour nombre d'années à venir.

Notre analyse s'inspire aussi des nouvelles théories explicatives du développement économique lesquelles donnent beaucoup d'importance à l'innovation, la R&D, la qualité des ressources humaines et des infrastructures, la productivité et la compétitivité, les effets d'agglomération qui se manifestent dans les grandes villes, bref, nombre de facteurs dont la majorité peuvent être influencés par les paliers provincial, régional et municipal au Québec et les leaders des mondes patronal, syndical , coopératif et social du Québec.

L'influence des politiques extra-territoriales dont celles de nos voisins américains et celles émanant d'organismes internationaux et nationaux demeure et prend de l'importance. Celles-ci deviennent plus influentes (imaginons ce qui pourrait se produire si la Banque du Canada décidait de tenter de maintenir un taux de change fixe entre le dollar canadien et le dollar américain plutôt que de cibler un taux d'inflation). Et qu'impliquerait l'adoption d'une monnaie nord-américaine? Osons espérer que notre rapport sera utile à ceux qui veulent formuler les politiques et entreprendre des activités efficaces pour le développement économique social et culturel du Québec et son insertion réussie dans le nouveau contexte. C'est en confrontant la nature de ces politiques avec celles que nous vivons dans le contexte politique et constitutionnel actuel que nous pourrions identifier la pertinence de la Souveraineté et de la présence directe du Québec dans nombre d'instances supra-nationales dont les décisions continueront d'influencer le développement du Québec.

Les sujets abordés sont nombreux mais il sont reliés par un fil conducteur. Le Québec est une petite économie ouverte impliquée dans un processus d'intégration nord-sud qui affecte les provinces du Canada, les états américains et les pays de l'Amérique Latine. Ses entreprises doivent en conséquence améliorer leur performance en termes de productivité et de compétitivité afin de pouvoir concurrencer au Québec, mais de plus en plus sur le grand marché américain et ce face aux entreprises mexicaines et chinoises qui s'y attaquent. Nous faisons face à des défis considérables car il nous faut nous insérer dans des réseaux et du commerce intra-firme et intra industrie, ce qui nécessite des activités résiliaire et une notoriété spécialisation et productivité locale-régionale importante. Et il ne peut s'agir que de contributions d'ingénieurs, de scientifiques et d'administrateurs, car le milieu socio-culturel-politique est un des déterminants de la compétitivité dans le nouveau contexte économique.

Tentons de lever le voile et d'améliorer notre compréhension de ces divers sujets afin de permettre au québécois et québécoises d'améliorer la qualité de leur vie et en conséquences celle de leurs voisins.

2) Les sujets à l'Agenda des discussions sur l'intégration nord-américaine et le contexte économique dans lequel le Québec doit œuvrer.³

Enumérons sans les analyser à cette étape de notre rapport (nous en examinerons quelques uns ci-bas) les sujets qui font l'objet de discussions de recherches et de propositions dans le cadre de travaux sur la nature et les effets du processus d'intégration en cours en Amérique du nord. Cette énumération nous permet d'identifier les traits saillants du contexte changeant dans lequel le Québec a évolué ces dernières années et devra évoluer dans les années qui s'annoncent.

Par intégration économique nous entendons un processus qui donne lieu à des flux grandissants de biens, services, personnes et capitaux suite à des forces du marché et à des décisions politiques i.e. l'ALÉNA. Ces flux

³ Voir les documents suivants entre autres pour l'identification de travaux et études pertinentes sur le sujet des relations nord-américaines : Industrie Canada, *Micro*, Numéro spécial sur le commerce, Volume 8, numéro 2, Automne 2001 (on y identifie nombre d'études pertinentes dont la nôtre sur la métropolisation en Amérique du nord, lesquelles doivent paraître d'ici peu dans un volume édité par Industrie Canada; Richard Harris, « North American Economic Integration : issues and a research agenda », Industrie Canada, Discussion Paper number 10, avril 2001; et : « Les effets de L'ALE et de L'ALÉNA sur les économies canadiennes, québécoise et américaine », Étude spéciale dans Institut de la Statistique du Québec, Collection l'économie, Commerce extérieur du Québec, 1981-1998, Québec.

grandissants résultent de liens d'affaires, d'investissement et de technologie et de complémentarités grandissantes dans les infrastructures de transport et de communication. Un des moteurs évident de l'intégration économique est la pénétration grandissante des TIC, des microprocesseurs, des techniques numériques, de l'autoroute électronique, de l'intelligence artificielle, de la robotique, des réseaux électroniques et interfaces en réalité virtuelle et du commerce électronique.

La convergence des technologies de l'information, des biotechnologies et des nanotechnologies sont au cœur du processus de changement technologique et donnent lieu à des liens de plus en plus nombreux outre frontière.

Durant les années 90, bon nombre de liens économiques entre les économies du Canada et des États-Unis se sont resserrés en partie sous l'effet des ententes commerciales telles l'ALE, l'ALÉNA, l'OMC mais aussi sous l'effet du changement technologique dans les communications, les transports. L'accélération dans les coupures des droits de douane prévue par l'Aléna a pour effet que ceux-ci auront disparu, en 2004.

Le Mexique est devenu un joueur plus important et un concurrent plus sérieux pour le Québec dans le grand marché américain, entre autre par un changement plus rapide dans la composition de ses exportations et une concentration accrue de ceux-ci dans les secteurs de l'automobile et les produits électriques et électroniques.⁴ Entre 1990 et 2000, ses exportations sont passées de 45 milliards \$ U.S à 165 milliards \$. Ceux-ci représentent maintenant un tiers du PIB mexicain, les exportations de biens du secteur manufacturier représentent plus de 90% des exportations totales du Mexique. Le Mexique est maintenant à l'origine de près de la moitié des exportations de l'Amérique latine.⁵ Les exportations mexicaines sont passées de 7% à 13% du total nord-américain entre 1990 et 1999, la part du Canada demeurant à 23%. La part mexicaine des importations américaines est passée de 6% à 11% alors que celle du Canada demeurait à 19%. Nous examinerons la performance québécoise

⁴ Le lecteur voulant examiner chiffres à l'appui et plus en détail certains des traits saillants évoqués trouvera les données nécessaires pour ce faire dans les nombreux tableaux qui accompagnent notre rapport. Nous allons néanmoins introduire certaines données dans le texte de notre rapport pour souligner l'importance de certains traits saillants du contexte que nous identifions.

⁵ Chiffres présentés par Peter Hakim, « Two ways to go Global » Foreign Affairs, janvier-février 2002, pp 148-162.

sur le marché américain dans la Partie III de notre rapport. Notons en guise d'introduction que selon des calculs d'Industrie Canada, les taux moyens de croissance des exportations canadiennes vers le marché américain ont été supérieurs à ceux du Mexique entre 1990 et 1999 dans les secteurs suivants : métaux bruts et minerais, produits du bois et bois d'œuvre, pétrole et charbon bruts, divers produits fabriqués minéraux non métalliques et agriculture et pêche alors que les taux moyens de croissance des exportations mexicaines sur le marché américain ont été supérieurs aux taux canadiens dans un plus grand nombre de secteurs dont : les produits chimiques, les produits électroniques, le matériel scientifique, le matériel de transport, les machines..... *Le Canada fait figure de pays en voie de développement comparativement au Mexique!*

Entre 1990 et 1999 les exportations entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique (le commerce intra-Aléna) est passé de 43% des exportations de ces pays à plus de la moitié.

Le Canada et le Québec sont devenus de plus petits joueurs dans le contexte mondial et ce en devenant de plus en plus dépendants des Etats-Unis.

Comme nous le verrons ci-bas le virage nord-sud se poursuit au dépend du commerce interprovincial est-ouest. Le commerce interprovincial est passé de 21% du PIB en 1986 à 19% en 1999. Le commerce interprovincial de biens est passé de 13% à 10% du PIB durant cette période; celui des services ayant augmenté de 8% à 9%.

Le commerce international a pris plus d'importance dans les PIB du Québec, les exportations représentant 37,5% du PIB en l'an 2000, ce % étant de 42,6% au Canada , 12,1% aux Etats-Unis et 24,1% pour l'OCDE (1999). Le taux d'exportations du Québec a augmenté entre autre à cause du dynamisme de l'économie des Etats-Unis et de la faiblesse du dollar canadien ; les Etats-Unis sont devenus la destination prédominante des exportations des provinces et régions canadiennes, la part des exportations québécoises destinée aux Etats-Unis passant de 76,8% (1990-1994) à 82,8% (1995-2000), celle de l'Ontario passant de 88,1% à 91,4% et celle du Canada de 77,5% à 82,9% , *manifestation du virage nord-sud et de la dépendance grandissante de nos économies sur les grand marché des Etats-Unis* . Près de 86% des exportations internationales du Québec se destinent maintenant vers les Etats-Unis

dont le marché représente 65% du marché d'importations de l'ensemble de l'hémisphère ouest.

L'effet frontière, attribuable surtout à l'existence de monnaies différentes et à celui de la distance qui fait diminuer les flux de commerce continue de se manifester, mais il diminue en importance à mesure que l'intégration économique se poursuit. Les barrières commerciales ont diminué en importance sous les effets de l'Aléna quoiqu'il subsiste nombre de barrières dont celles dans le bois d'œuvre...

Le commerce international entre le Québec et les États-Unis continue de changer géographiquement, par secteur et selon qu'il s'agit de commerce intra-industrie ou inter-industrie, sujets que nous examinerons en détail dans notre étude.

Certains prônent l'établissement d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis, et ce avec plus d'insistance depuis les événements du 11 septembre qui donnent lieu à des discussions concernant l'établissement d'un périmètre de sécurité nord-américain. La naissance progressive d'une union douanière nous apparaissait probable lors de nos travaux du début des années 90, entre autre à cause de la difficulté que présente la gestion des règles d'origine dans un contexte où les firmes multinationales canado-américaines sont responsables d'un fort pourcentage du commerce international entre le Canada et les États-Unis. De plus il nous semblait que l'union douanière naîtrait progressivement sous l'effet des diminutions progressives des tarifs et barrières non-tarifaires entre le Canada et les États-Unis découlant de l'OMC et de l'ALÉNA. Il nous semble que la mise en place d'une Zone de Libre Échange des Amériques, si elle voit le jour, n'empêchera pas l'établissement d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis. On pourrait songer, comme le propose notre collègue Richard Harris à une union douanière impliquant l'harmonisation des tarifs extérieurs et des quotas sans harmonisation complète des mesures commerciales administratives telles de droits compensatoires.⁶

L'harmonisation de nombre d'autres politiques qui accompagnerait l'établissement d'une union douanière n'est pas une mince tâche mais le processus de rapprochement est en marche et se manifeste de diverses façons que nous n'examinerons pas dans le cadre de ce rapport. Nous en restons à notre conclusion du début des années 90 à l'effet que nous

⁶ Voir Richard Harris, op cit. pour une discussion détaillée de cette question.

verrons éventuellement naître une union douanière entre le Canada et les Etats-Unis.

Ce faisant nous faisons un pas de plus vers l'établissement d'un marché commun que nous estimons moins probable dans un proche avenir qu'une union monétaire. On agit déjà sur les procédures douanières aux frontières, et on pourrait élargir la liste des professionnels qui peuvent travailler outre frontière dans le cadre de l'ALÉNA. On verra vraisemblablement venir des mesures pour faciliter le commerce électronique, et certains proposent que les barrières réglementaires soient diminuées pour faciliter l'accès aux infrastructures de transport, de télécommunications et de services financiers. On facilitera vraisemblablement l'établissement de consortiums de R&D, et les propositions sont nombreuses concernant l'harmonisation des régimes réglementaires dans les domaines du transport aérien, du camionnage, des télécommunications et des services financiers,. Les propositions visant à doter l'Amérique du nord d'un système intégré de permis pour les émissions de S02 et possiblement de C02 se multiplient.

Les données sur l'ampleur des flux commerciaux et des investissements entre le Canada et les Etats-Unis que nous analyserons dans notre rapport sont un facteur qui motive la naissance d'une monnaie commune en Amérique du nord. Certains auteurs (Frankel et Rose) ont estimé que l'adoption du \$ américain ferait augmenter le PIB du Canada et son commerce international de montants qui sont tellement élevés que nous ne citons pas les chiffres lesquels de l'avis même des auteurs sont gonflés.⁷ Il n'en demeure que les effets seraient positifs. Nous ne nous proposons pas d'examiner cette question en détail dans notre rapport sauf à l'aide d'un peu d'analyse empirique qui cerne l'effet du taux de change sur les exportations et importations canado-américains et en ce qui concerne l'aspect de la convergence ou non convergence dans les structures industrielles du Canada et des Etats-Unis, la convergence rendant l'argumentation pour l'existence de monnaies différentes moins concluante. Le fait que la variabilité du taux de change retarde les ajustements des prix devant les chocs réels, le fait que les actifs canadiens deviennent moins coûteux en \$ américains, les coûts de transaction qu'implique la conversion des monnaies (dans les 0,5% du

⁷ Frankel J. A. et A. K Rose, « An Estimate of the Effect of Currency Unions on trade and growth (<http://hass.berkeley.edu>)

PIB), les coûts qu'impliquent la nécessité de maintenir des comptabilités et listes de prix différentes, les coûts de transactions d'arbitrage de monnaie; voilà des arguments qui militent en faveur de l'adoption d'une monnaie nord-américaine.

Les déterminants de l'intégration nord-sud des économies canadiennes et américaines sont à l'œuvre dans l'ensemble de l'Hémisphère ouest et ils influencent aussi les flux sud-nord d'où notre intention de comparer la pénétration du marché américain par le Québec et le Mexique. Les discussions de la formation possible d'une Zone de Libre Échange des Amériques (ZLEA) et les ententes bilatérales du Canada avec le Chili et le Costa- Rica sont des manifestations de ce processus.

Les investissements directs étrangers sont le véhicule de la mondialisation et donnent naissance à des marchés mondiaux et une concurrence accrue sur les marchés domestiques. Les FMN génèrent 25% de la production mondiale. L'IDE a progressé plus rapidement que les échanges commerciaux et environ 1/3 du commerce mondial provient des échanges intra-groupes des firmes multinationales, tandis qu'un autre tiers provient des exportations des firmes multinationales vers des entreprises non affiliées. Les IDE sont passés de 2% du total des investissements domestiques en 1979 à 19% en 1999 au Canada

Les stocks (positions) d'investissements directs entrants et sortants ont augmenté dans les PIB, les flux sortants augmentant plus rapidement que les flux entrants au Canada *d'où un déclin relatif de poids du Canada (et vraisemblablement du Québec) dans l'économie nord-américaine* suite aux décisions d'investisseurs européens, surtout d'Angleterre ayant investi aux Etats-Unis. La part canadienne des investissements directs étrangers destinés à l'Amérique du nord est passée d'environ 26% en 1985 à 23% en 1990 à 13% en 1999 alors que la part mexicaine est demeurée dans les 4%-5%. L'augmentation substantielle du côté de la part des exportations et limitée dans la part des investissements directs étrangers s'explique vraisemblablement par la croissance des industries d'assemblage des *masquiladoras*, situées à la frontière nord du Mexique. Celles-ci sont intensive en main-d'œuvre, leur valeur-ajoutée est basse étant donné le contenu importé de pièces et composantes mexicaines, et le faible niveau d'investissement en capital fixe que l'on y trouve. Certains craignent une concurrence accrue d'importations américaines en provenance de la Chine.

La part canadienne des IDE européens en Amérique du nord est passée de 3% en 1992 à 1% en 1998. Grand défi pour maintenir les flux de commerce entre le Québec et l'Europe car les exportations suivent les IDE dans le nouveau contexte.

Les liens canado-américains d'investissement direct étrangers ont eu tendance à diminuer, nos voisins américains ayant délaissé le Canada pour la Chine, le Mexique et d'autres destinations, les IDE canadiens se destinant ailleurs, résultat non anticipé.

Le processus d'intégration des marchés financiers se poursuit cependant car la valeur de la capitalisation des entreprises inscrites simultanément au Toronto Stock Exchange et sur les bourses américaines est passée de 8 milliards en 1989 à 47 milliards en 1998, le nombre d'actions ainsi inscrites passant de 160 à 200 entre 1995 et 2000.⁸

L'activité économique s'est concentrée progressivement dans les grandes métropoles sous l'effet de la tertiarisation des économies et de l'importance accrue de l'innovation, de la recherche et du développement et de la production de biens et services incorporant de plus en plus de technologies sophistiquées. Aux États-Unis, 80% des emplois, du revenu et de la production provient des principales agglomérations urbaines. 80% des exportations américaines prennent naissance dans les villes où y transitent. Il en résulte des relations inter-régionales-internationales accrues (il se forme un réseau de villes) et un déclin relatif dans les relations entre les régions métropolitaines et leur régions (la RMR de Montréal et les régions du Québec).

La performance du Québec en termes de productivité et de revenus (que nous examinons dans la Partie I de notre rapport) a continué de laisser à désirer, l'Ale et de l'Aléna n'ayant pas eu les effets anticipés sur la productivité. Le PIB réel par employé du Québec (en dollars de 1995 et ajustés pour la PPA) était de 51,600\$ en 2000, celui du Canada de 53,100\$, celui des États-Unis de 66,500\$, la moyenne de l'OCDE de 51,200\$. Notons cependant que la variation de la productivité ainsi mesurée du Québec a augmenté à un taux annuel moyen plus élevé (2,3%) que ce ne fût le cas pour le Canada (1,1%), les États-Unis (1,9%)

⁸ Données tirées du Conference Board du Canada.

et l'OCDE (1,0%) durant la période 1990-2000. Il s'est manifesté un écart grandissant entre les niveaux de vie (mesurés par le PIB par personne) canadiens et québécois d'une part et américains d'autre part, en partie en conséquence de notre faible performance en termes de productivité, mais aussi à cause d'une demande de main-d'œuvre plus faible au nord de la frontière canado-américaine et d'un plus faible taux d'investissement. En 2000, les dépenses totales d'investissement en machinerie et équipement) du Québec étaient de 16,3% du PIB, celle du Canada de 19,2%, et celle des Etats-Unis de 22,4%. L'augmentation annuelle moyenne des investissements durant la période 1990-2000 a été de 2,7% au Québec, 4,3% au Canada et 10,9% aux Etats-Unis. Les entreprises américaines se sont impliquées plus rapidement que les entreprises canadiennes dans la production et l'utilisation de technologies de l'information et dans la nouvelle économie des connaissances, et les prix des matières premières ont diminué ce qui continue de nuire au développement économique du Canada et du Québec, la part des matières premières ayant cependant diminué dans leurs PIB.

La place encore anormalement élevée (40% de la production) par les industries de faible technologie (selon la classification de l'OCDE), malgré la progression élevée dans la production de haute technologie (7,8% par an entre 1976 et 1997), le taux annuel moyen de croissance étant de 2,4% dans la catégorie moyenne technologie, de 1,5% dans la catégorie moyenne faible et de 1% dans la catégorie faible technologie

La prépondérance de PME au Québec (85% des établissements, 43% des employés à la production, 33,8% des salaires à la production, 28% de la valeur des expéditions de produits de propre fabrication et 31% de la valeur ajoutée en 1998 selon l'ISQ) est un autre trait de l'économie qui explique notre performance en termes de productivité.

Partie I : Examen d'indicateurs démographique et macro-économiques de la performance du Québec en Amérique du nord.

3) L'évolution démographique du Québec en Amérique du nord.

a) L'étude de Luc-Normand Tellier

A l'aide d'une application de l'approche topodynamique, Luc- Normand Tellier présente certains grands traits de la reconfiguration démographique

que nous pouvons anticiper en Amérique du nord au cours des 70 prochaines années.⁹ Examinons ses projections pour ensuite vérifier si l'observation observée de la population québécoise et celle du nord-est a évolué tel que prévu entre 1960 et l'an 2000

Voici certains traits de la prospective des grandes régions urbaines effectuée en 1996 par Luc-Normand Tellier :

il se produirait un *déclassement progressif de la région du Nord-Est (au sein de laquelle est située le Québec)* au profit de la Côte Sud-Ouest, puis de la Côte Sud- Est, puis même de celle du Golfe du Mexique. La région du Nord-Est qui occupait le premier rang en termes de population totale passerait au 5^{ième} rang en 2060. La part de la population urbaine totale de l'Amérique du nord de cette région passerait de 20% en 1990 à 12% en 2060;

la part de la région des Grands Lacs de la Côte Nord-Est, du Saint-Laurent et des Maritimes devrait passer de 44% en 1990 à 31,7, 23,8% et 26,5% en 2060 ce qui signale un déclin significatif de cette partie du continent.

Le système urbain nord-américain devrait de plus en plus être dominé par ce que Tellier appelle le « *Big L* », c'est-à-dire l'axe Nord-Sud de la Côte du Pacifique rejoignant à Los Angeles l'axe Est-Ouest du sud des Etats-Unis, le leader étant la Côte Sud-Ouest située à l'angle du « *L* » et dominée par Los Angeles. Selon ses projections, la région de la Côte sud-est et celle du Golfe du Mexique devraient toutes deux dépasser la région du Nord-Est en 2660.

les régions urbaines de la région des Prairies, du Centre-Ouest, celle des Maritimes et du Saint-Laurent devraient maintenir leur place dans l'ensemble du système avec une croissance démographique moyenne (Laurent).

⁹ Luc-Normand Tellier, « Évolution topodynamique mondiale des productions : place du Québec », 17 mai 2001, Département d'études urbaines et touristiques, UQAM, photocopié. Selon cette méthode, on applique à chaque ville, année après année, le taux de croissance annuel moyen de la ville observé entre 1950 et 1990, entre 1970 et 1990 ou entre 1980 et 1990 et on calcule à partir de ces projections, année après année, la population totale de toutes les villes concernées, pour ensuite redater les projections à partir des années auxquelles les populations totales projetées devraient être observées dans le futur.

Les régions qui devraient baisser étaient dans l'ordre : la région du Nord-Est, la région des Grands Lacs et celle du Centre-Est. *Ce sont toutes des régions du Nord-est et du centre du continent.*

A l'horizon 2060, la ville de New York passerait du premier au onzième rang, Chicago du deuxième au 10^{ième}, Philadelphie du 3^{ième} au 19^{ième}, Détroit du 5^{ième} au 23^{ième}, Boston du 8^{ième} au 22^{ième} rang et Montréal du 11^{ième} au 15^{ième} rang. A l'inverse Los Angeles passerait du 2^{ième} au 1^{er} rang, Dallas du 6^{ième} au 2^{ième}, Riverside du 13^{ième} au 3^{ième}, Toronto du 7^{ième} au 4^{ième} rang, Houston du 10^{ième} au 5^{ième}, San Diego du 14^{ième} au 6^{ième}, Phoenix de 18^{ième} au 7^{ième}, Atlanta du 12^{ième} au 8^{ième} et Anaheim du 17^{ième} au 9^{ième} rang. Seule Toronto ne fait pas partie du Big L ce qui peut indiquer que la croissance récente de Toronto est atypique.

-Le centre de gravité se déplace vers le Sud-Ouest et entraînerait dans son sillage un déplacement des localisations des activités et des populations. *Nos travaux de recherche du début des années 90 sur les destinations des exportations du Québec, que nous allons actualiser dans la Partie III de ce rapport, nous avaient incité à conclure qu'il se produisait un déplacement de celles-ci vers le Sud et l'Ouest, résultat qui confirme les projections de Tellier.*

Tellier a aussi examiné et mis en rang les pays de l'OCDE, les états américains et les provinces canadiennes selon le pourcentage de l'augmentation du PDB (Produit Domestic Brut) de 1995-1999. Examinons ses résultats avant de réexaminer cette question avec nos données qui couvrent la période 1990-1999.

Selon ses résultats, la part du PDB total des pays de l'OCDE qui incombe aux Etats-Unis augmente de 1,686 points entre 1995 et 1999, celle du Japon diminue de 1,406 points, et celle de l'Union Européenne perd 0, 672 points. Le second pays ayant le plus progressé est le Mexique qui a gagné 0, 118 points soit presque le double du Canada, qui n'a gagné 0666 points. Nos données que nous examinerons ci-bas confirment ces résultats qui sont plein d'enseignements quant aux défis et potentiels qui se présentent Québec dans les années qui viennent. Nos études de 1991 et 1992 avaient anticipé un concurrence accrue du Mexique sur le marché américain. Les observations de Tellier appuient cette conclusion.

Les résultats de Tellier indique aussi que le Texas et la Californie font des gains de % du PDB total trois fois plus élevés que ceux du Canada dans son ensemble. L'état de New York, qui a reçu 2,37% de la croissance du PDB de l'OCDE entre 1995 et 1999 perd néanmoins du terrain sur la Californie, le Texas et même le Canada. Au Canada, c'est l'Ontario qui gagne le plus de terrain (0,051 points) suivi de l'Alberta (0,014 points) et du Québec (0,008 points).

Les résultats de Tellier confirment le triomphe du sud des Etats-Unis et du Mexique, sur le nord-est des Etats-Unis et le Canada, et dans l'ensemble canado-américain, le triomphe du Big L ou l'on retrouve la Californie, le Texas, l'Oregon, la Géorgie, l'Arizona, la Floride et le Colorado sur l'état du New York, le Canada, et singulièrement les provinces maritimes.

Tellier signale aussi qu'en Europe la performance de l'Irlande avec un taux de croissance annuel moyen de 9, 834 % est exceptionnelle. En Amérique latine, la performance du Chili avec un taux de croissance annuel moyen de 6,947% est à souligner.

Tellier conclut qu'au milieu de toutes ces évolutions, la place du Québec demeure incertaine et qu'elle est liée à l'évolution du pôle new-yorkais, lequel cède du terrain à Los Angeles et au Big L. Cette évolution et la diminution du poids relatif du Canada en Amérique du Nord devant l'ascension de la Californie, du Texas et du Mexique indique que nos recommandations du début des années 90 à l'effet de donner relativement plus d'importance au flux nord-sud plutôt qu'est ouest de commerce étaient motivées.

Le virage nord-sud identifié dans nos travaux du début des années 90 est bien en cours. Nous en examinerons certaines caractéristiques plus en détail dans ce rapport, *mais cette analyse ne fera que renforcer une des conclusions que nous répétons depuis nombre d'années à l'effet que notre défi est de revoir nos politiques de promotion et de prospection des marchés d'exportation et des investissements directs étrangers «'afin de sortir du Québec et de la région nord-est du continent »' pour se situer dans les états et villes du continent qui sont en croissance.*

3b) Les données démographiques du dernier recensement américain

La population américaine a augmenté de 13% entre 1990 et 2000. Cette croissance prononcée est attribuable en bonne partie à la population hispanique, responsable de 40% de la croissance totale.

Les états du sud et de l'ouest ont connu une croissance démographique plus rapide que celle du reste du pays. Le Sud-est a vu sa population augmenter de 16,5%, le sud-ouest de 23,1%, la région Rocky Mountain de 26,4% et celle du Far West de 15,8%.

Le Nevada et l'Arizona ont vu leur populations augmenter de plus de 3% par année. Ils sont suivis de près par le Colorado, l'Utah et l'Idaho. Suivent ensuite le Texas, la Floride et Washington, dont l'économie high-tech a attiré beaucoup d'immigrants d'Asie.

Les 10 états ayant vu leurs populations augmenter le moins rapidement sont tous soit à l'est du Mississippi, ou au nord de la Mason-Dixon Line y inclus quatre des six états de la Nouvelle-Angleterre New-York et la Pennsylvanie.

La population du District of Columbia a diminué de 5,7% entre 1990 et 2000, phénomène vraisemblablement lié aux problèmes de violence urbaine mais aussi au développement significatif des activités de logiciel au nord de la Virginie.

Un examen des données sur l'évolution du Produit intérieur des états par personne indique **qu'il existe une relation serrée entre la croissance démographique et celle du PIB des états.**¹⁰ On constate que cinq des six états ayant les taux de croissance démographiques les plus élevés sont parmi les dix états dont le taux de croissance du PIB réel per capita était le plus élevé entre 1990 et 1999. Les états performants selon les deux variables sont : l'Arizona, le Colorado, l'Utah, Idaho et la Georgie. Le Nevada, la Floride, Washington, le Texas et la Caroline du nord n'ont pas eu une performance aussi intéressante en ce qui concerne la croissance du PIB réel ce qui ne doit pas nous surprendre étant donné le rôle qu'y ont joué les migrations et l'immigration.

¹⁰ Le PIB par état comme indicateur de l'évolution du bien-être favorise les états dont la population a augmenté car les migrants et immigrants contribuent toujours au PIB de l'état, si peu soit-il. Par contre le PIB sous-estime l'attrait d'une région étant donné le fait que les mexicains beaucoup contribué à la croissance démographique. Ceux-ci sont moins scolarisés que l'américain moyen et diminuent donc la croissance du PIB.

L'évolution des populations et PIB décrite dans ces données confirme les tendances identifiées par Tellier et le nôtre. Nous nous permettons donc de réitérer notre conclusion à l'effet qu'il s'impose des révisions dans nos politiques de promotion et de prospection dont celles aux États-Unis.

3c) Un examen de nos données

La population du Québec est passée de 5, 142,000 en 1960 à 7, 372, 448 en l'an 2000, d'où un taux de croissance annuel moyen de 0,51% et un taux de croissance quinquennal moyen de 5,32% (Tableau 1).

Le taux de croissance total de la population entre 1960 et l'an 2000, i.e. 43,8%, situe le Québec au 30^{ième} rang parmi les états et provinces (Tableau 1a).

La part québécoise de la population totale des provinces et états est passée de 2,6% en 1960 à 2,36% en 2000 d'où un déclin tel que prévu et anticipé selon les prévisions de Tellier et nos travaux précédents.(Tableau 1b).

Nos travaux sur les flux de commerce et ceux sur les déterminants de la croissance des métropoles nord-américaines ¹¹ nous ont incité à postuler l'existence d'une région trans-frontalière canado-américaine laquelle est en déclin relatif en Amérique du nord, hypothèse que confirme les prévisions de Tellier.

Nous n'avons pas tenté de découper l'Amérique du nord en régions de façon systématique, mais avons arbitrairement regroupé les provinces Atlantiques du Canada, le Québec et la Nouvelle-Angleterre dans cette région transfrontalière du nord-est. Il est vraisemblable que des travaux systématiques tiendrait compte des effets de l'État de New-York et de ceux de l'Ontario et du Michigan sur la région transfrontalière du nord-est. Effectuer un tel découpage de façon systématique dépasse nos objectifs dans ce projet. Nous allons néanmoins examiner l'évolution de la région transfrontalière nord-est en Amérique du nord à l'aide de divers indicateurs pour tenter de »vérifier« notre hypothèse.

¹¹ Voir P.P.Proulx, Villes, régions et intégration économique en Amérique du nord, à paraître dans un volume édité par Industrie Canada.

Selon les données de nos Tableaux 2 et 2a qui donne la population et les taux de croissance de la population par région canadienne et américaine, le taux de croissance total de la population de la région transfrontalière du nord-est a été de 35,04% entre 1960 et l'an 2000, ce qui correspond à un taux de croissance quinquennal moyen de 4,32 %. Ces taux sont supérieurs à ceux des régions Centre-Est (20,29% des Grands Lacs (24,65%) et des Plaines (24,98%), mais inférieurs à ceux du Sud-Est (78.82), du Sud-Ouest (120,59%), des Montagnes Rocheuses (113,17%) et de l'Ouest éloigné (117,88%).¹² Ces résultats confirment les analyses de Tellier.

Selon nos données, la part du Québec dans la population totale de la région transfrontalière du nord-est serait en croissance, passant de 29,31% en 1960 à 31,12% en 2000 (tableau 2b). Elle aurait aussi augmenté par rapport à celle des provinces atlantiques canadiennes.

Notons enfin que le taux de croissance relatif de la population des provinces canadiennes a diminué comparativement à celui des états américains. Durant la période 1960-1990 les taux de croissance annuels moyens de la population étaient de 6,06% pour les provinces canadiennes et de 6,02% pour les états américains; ces taux étaient de 0,66% vs 1,23% pour la période plus récente de 1990 à 2000. *Le déclin démographique relatif du Canada serait donc un phénomène qui s'est manifesté surtout à compter des années 90.*

4) *Le PIB réel per capita du Québec parmi les provinces canadiennes et états américains.*¹³

Le PIB réel per capita (PIB réel\ population totale) (ajusté par la Parité des pouvoirs d'achat- PPA) est un indicateur parmi d'autres du niveau de bien-être des citoyens. Les taux d'activité, les taux d'emploi, les heures moyennes de travail, la productivité, les politiques publiques sont des concepts qui servent à expliquer les niveaux et les écarts de PIB per capita. A moins d'une amélioration dans nos termes d'échange (le rapport des prix de nos exportations à celui de nos importations) nous ne pouvons accroître notre richesse collective qu'en étant plus nombreux à travailler, en travaillant de plus longues heures ou en étant plus productifs par heure travaillée. Ces concepts doivent à leur tour être expliqués ce que nous ne tentons pas de

¹² Voir l'Annexe 8 pour la définition des régions du Bureau of Economic Analysis .

¹³ Voir les annexes 6 et 9 pour les équivalences et le traitement des données pour en faire des données comparables en données canadiennes. Les données ont été ajustées par le PPA celui des Etats-Unis étant égal à 1.

faire dans ce rapport. Nous allons cependant examiner les niveaux de productivité car cette variable est une des principales explications du PIB par personne.

Selon les données que nous présentons au Tableau 9, en 1999, le PIB réel per capita aurait été de 37, 223.01\$ canadiens en moyenne dans les états américains et de 27, 578.70\$ dollars canadiens en moyenne dans les provinces canadiennes.

Le PIB per capita du Québec est demeuré à 99% de la moyenne des PIB provinciaux en 1990 et 1999. Il est cependant passé de 69% à 73,4% de la moyenne des PIB des états américains. Cette amélioration suit celle des provinces canadiennes car la moyenne des PIB provinciaux a augmenté de 1,63% par année entre 1990 et 1999, celle des états américains de 0,99.

En 1999, le PIB per capita québécois était de 72,1% de celui de l'Alberta lequel était de 37, 897.85\$ canadiens, celui du Québec de 27, 324.97\$. Le PIB par personne du Québec était de 80,8% de celui de l'Ontario (33,797.68\$) En 1990 le PIB per capita québécois était de 76,7% de celui de l'Alberta et de 79,9% de celui de l'Ontario. *Il s'est donc produit une diminution vis à vis l'Alberta et une légère augmentation comparativement à l'Ontario, les taux d'augmentation annuels moyens étant de 1,5% pour le Québec et 1,39% pour l'Ontario durant cette période.*

Entre 1990 et 1999, le PIB réel per capita du Québec est passé de 51,6% à 54,3% de celui du Connecticut; de 59,24% à 58,5% de celui du Massachussets; et de 55,9% à 60,4% de celui de l'état de New-York. Il s'est donc produit une amélioration vis à vis le Connecticut et l'état de New-York.

Le PIB réel per capita de la Région transfrontalière du nord-est s'est amélioré entre 1990 et 1999 (tableaux 8, et 8a). Cette évolution semble aller à l'encontre de notre thèse concernant la probabilité d'une diminution dans le bien-être relatif des citoyens et citoyennes de cette région. Nos travaux précédents avaient cependant identifié des migrations nette négatives en provenance des états de la Nouvelle-Angleterre et du Québec. Les travaux de Tellier indique aussi une perte de population relative pour ces états. Ceci étant on pourrait vouloir attribuer la meilleure performance de la Région nord-est en termes de PIB réel per capita au déclin relatif de sa population.

5) Les niveaux et écarts de productivité entre les provinces et états.

La productivité canadienne a plongé relativement à celle des Etats-Unis depuis 1979 et selon Pierre Fortin, la diminution aurait eu lieu de 1986 à 1990 et de 1996 à 2000.¹⁴ Quoique les données que nous allons analyser ci-bas indiquent que la productivité du Québec a effectué un certain rattrapage par rapport à celle de nombre d'états dont la productivité est élevée identifions sommairement certains déterminants de la performance canadienne .

Fortin note que si on se réfère à la population de 15-64 ans, en 2000, le retard du revenu par habitant du Canada (-22% par rapport aux Etats-Unis) était attribuable pour plus un peu plus de la moitié au fait que les canadiens travaillent un moins grand nombre et de moins longues heures de travail que les Américains, et qu'en conséquence près de la moitié découlerait d'une productivité horaires plus faible .

Les études les plus citées sur les raisons d'une accélération de la productivité aux Etats-Unis et l'explication du retard qu'à pris le Canada dans cette augmentation de productivité laquelle aurait accéléré en 1997 alors que la poussée américaine se serait manifestée dès 1992 (Oliner et Sichel de la Réserve fédérale américaine , Jorgenson et Stiroh de Harvard, Gordon de l'Université Northwestern) indiquent que la productivité multifactorielle dans les secteurs américains impliqués dans la fabrication des ordinateurs et semiconducteurs serait responsables pour une bonne part de l'accélération de 1,1 points de pourcentage par année de la productivité observée aux États-Unis. Ils signalent aussi que l'accélération dans les investissements en TIC sont un autre facteur responsable de cette accélération.

Les travaux canadiens disponibles (Baldwin, Harchaoui et Tarkhani de Statistique Canada et Khan et Santos de la Banque du Canada indiquent que l'accumulation du capital TIC par heure travaillée est demeuré stable entre les périodes 1995-2000 et 1981-1995 (0,4% par année alors qu'elle est passée de 0,4% à 1,0% aux Etats-Unis. Fortin souligne que l'accélération de la productivité multifactorielle de 1981-1995 à 1995- 2000 rend compte de la totalité de l'accélération de la productivité horaire du secteur commercial.

¹⁴ Pierre Fortin, « La productivité canadienne : à quand le rattrapage?, texte photocopié, 2001.

La plus petite taille du secteur canadien impliqué dans la production de TIC expliquerait l'absence de ce volet dans l'explication canadienne alors qu'il est présent aux Etats-Unis.

Fortin note, à propos, que l'importation de produits TIC américains a des prix moindres étant donnée l'augmentation dans la productivité des secteurs producteurs de TIC aux Etats-Unis est bénéfique pour le Canada et améliore nos termes d'échange, la seule autre variable sur laquelle dépend le niveau de vie si on tient compte de la productivité et de l'input de travail selon cette méthode de décomposition.

Fortin signale aussi la forte accélération de l'investissement en machines et matériel (15% par année) et particulièrement en TIC qui s'est produit dans les secteurs utilisateurs au Canada entre 1997 et 2000, d'où le résultat canadien.

Il reste à voir si le ralentissement économique actuel et les événements du 11 septembre vont ralentir cette évolution qui permettrait au Canada au moins de maintenir son niveau de productivité par rapport au niveau américain.

La productivité (mesurée dans nos données par le PIB réel / Emploi)est un déterminant important du niveau de vie, tel que mesuré par le PIB par personne que nous venons d'examiner.

Nous allons comparer les niveaux de la productivité, et les coûts unitaires de la main-d'oeuvre entre provinces et états au niveau de l'ensemble de l'économie dans les quelques sections qui suivent, pour ensuite examiner les questions de productivité, de rémunération hebdomadaire moyenne et de PIB réel dans le secteur manufacturier et au niveau des secteurs. La structure économique des états et régions étant différente, l'analyse pour le secteur manufacturier et par secteur pourra être plus révélatrice de la place du Québec en Amérique du nord que ne l'est une étude de ces variables au niveau de l'économie dans son ensemble.

Entre 1991 et 1999 la productivité par personne en emploi du Québec est passée de 83,5% à 82,8% de celle de l'Alberta et de 88,2% à 87,4% de celle de l'Ontario (tableau 10) . En 1999 la productivité par emploi était de 59,819.48\$ canadiens au Québec, de 72, 218.93\$ en Alberta et de 68, 422.94\$ en Ontario.

Les PIB réel per capita et la productivité par emploi ont évolué de façon analogue pour le Québec et l'Alberta, mais de façon inverse pour le Québec et l'Ontario, le Québec ayant obtenu une amélioration de son PIB per capita et une détérioration de sa productivité par emploi. La diminution relative de la productivité i.e. de 88,2% à 87,4% est cependant peu importante.

Entre 1991 et 1999, la productivité par emploi du Québec est passée de 68,4% à 73,3% de celle du Connecticut, de 77,5% à 81,4% de celle du Massachussets, de 67,7% à 72,3% de celle de l'état de New-York, de 67,4% à 74,8% de celle du New-Jersey et de 65,5% à 80,6% de celle du Delaware dont la productivité par emploi a diminué de 0,89% par année entre 1991 et 1999.

La productivité du Québec serait donc en rattrapage par rapport à ces états qui sont des états productifs aux Etats-Unis. Cette évolution s'est fait sentir sur les écarts de PIB per capita qui se sont refermés entre le Québec, le Connecticut et l'état de New-York.

La productivité par emploi de la région transfrontalière du nord-est a augmenté relativement entre 1991 et 1999 son indice passant de 85,57 à 89,66 pour se situer à 66,662,60\$ canadiens en 1999. Le taux annuel moyen de croissance de la productivité a été de 1,07% , celui de la Nouvelle-Angleterre de 0,90%, celui des provinces atlantiques de 1,25% et celui des provinces Atlantiques et du Québec de 1,42%. La performance du Québec explique aussi en partie cette évolution.

Cette augmentation relative de la productivité de la région transfrontalière du nord-est explique (en partie du moins) celle du PIB réel per capita de cette région que nous avons évoqué ci-haut.

Un bon diagnostic des causes des disparités de productivité est essentiel si on veut agir pour refermer les écarts qui nous confrontent. Identifier les politiques macro-économiques et leurs effets sur les rapports d'emploi, les taux de chômage, c'est identifier un des déterminants du PIB par personne sur lequel il nous faut agir.

Agir sur la composition de notre structure économique pour aller vers des secteurs plus productifs est un autre déterminant qui peut agir sur les termes d'échange qui sont un autre déterminant de notre PIB per capita.

Bien comprendre les déterminants de la productivité et signaler le rôle de la fabrication et de l'utilisation de TIC est aussi important.

Poursuivons notre examen de cette question en examinant une étude récente de Statistique Canada sur les différences de productivité (moyenne pour 1996 et 1997) entre les provinces. Améliorer la performance du Québec et son niveau de vie nécessite un examen serré et approfondi de cette question que nous ne faisons qu'aborder dans le présent rapport.¹⁵

Selon Baldwin et ses collègues, le Québec serait moins productif que l'Ontario dans une proportion d'environ 8%- 5000.00\$ par emploi (on se sert de la valeur ajoutée par emploi en dollars courants pour mesurer la productivité). Leur analyse de décomposition des causes des écarts de productivité (pour tenir compte des différences dans les structures industrielle d'une part et de la différence de productivité réelle au sein du secteur d'autre part) et leur analyse de régression permettent de mieux comprendre les causes des écarts de productivité qui défavorisent le Québec. Selon leurs travaux le manque de productivité du Québec par rapport à l'Ontario serait imputable principalement aux différences de productivité réelle dans le secteurs des services à forte rémunération (le commerce de gros, de l'entrepôt, des services publics, des services financiers d'assurances et immobiliers ainsi que du transport par pipeline) et à rémunération moyenne (les transports, les services aux entreprises et les communications. Le Québec n'accuserait pas de retard dans le secteur de la fabrication et jouirait même d'un léger avantage de productivité réelle dans le secteur de la fabrication de base ((produits électriques et électroniques, de la machinerie, des produits pharmaceutiques, des produits chimiques et des produits pétroliers raffinés. Le secteur de la fabrication « autre » (tabac, papier et produits connexes, boissons, textiles de première transformation imprimerie et édition, bois, du textile, du meuble et des articles d'ameublement, du vêtement et du cuir et des produits connexes) québécois serait aussi avantagé en grande partie à cause d'un important effet de composition.

La productivité globale inférieure du Québec tiendrait partiellement à un effet de structure industrielle, mais plus des trois quarts de la différence de

¹⁵ J. R. Baldwin et al, Différences de productivité entre les provinces, Statistique Canada, 11F0019MIF no 180, décembre 2001.

productivité pondérée s'expliquerait par l'effet de productivité réelle, notamment dans les services.

Prudents et consciencieux, Baldwin et ses collègues notent que les différences de productivité peuvent provenir de nombreux facteurs dont les différences dans l'intensité capitaliste, le fait qu'un même secteur soit à une étape différente du processus industriel dans différentes provinces ou états, le fait que le traitement des matériaux soit différent, le fait que certaines branches d'activité soient plus avancées sur le plan technologique que d'autres... Ils indiquent que leurs études n'ont pas identifié l'importance relative de ces déterminants.

Ajoutons que le modèle d'analyse utilisé influe sur le diagnostic et les prescriptions de l'auteur. Sans engager le débat proposons au lecteur d'ajouter dans sa liste des déterminants de la productivité l'effet filière industrielle-régionale. Nos travaux de recherche indiquent que le fonctionnement en filière permet aux entreprises impliquées d'améliorer leurs productivité respectives du fait de l'internalisation des retombées positives (les économies d'échelle...) qui découle de ce genre de relation.

Une analyse plus complète de la question des déterminants de la productivité tiendrait aussi compte de l'importance du commerce intra-firme et intra-industriel (sujet que nous examinons dans la partie III de notre rapport) car le processus d'intégration en cours donne lieu à une augmentation deux fois plus rapide du commerce intra-industrie (lequel implique beaucoup de PME) que du commerce inter-industrie, indication de spécialisation grandissante, d'économies d'échelle accrues, la demande de variété, la différenciation de produits, les différences de technologie et d'effets positifs sur la productivité.¹⁶ La relation entre le commerce et la productivité est mal connue. Daniel Treffer a cependant conclu que l'ALE avait augmenté la productivité du travail dans le secteur manufacturier et ce surtout dans le secteurs qui avaient le plus coupé les tarifs.¹⁷ Harris et Kherfi ont aussi conclu que la spécialisation intra-industrie a contribué à la croissance de la productivité dans le secteur manufacturier canadien depuis l'ALE.¹⁸

¹⁶ Voir R.C. Acharya, P. Sharma et S. Rao, « Canada's Trade and Foreign Direct Investment Patterns with the United-States, Industrie Canada, le 20 juin, photocopié à paraître.

¹⁷ Treffer, D. » The long and short of the Canada-US Free Trade Agreement » Industrie Canada, Research Series on Perspective on North American Free Trade, 1999.

¹⁸ Harris, R. G. et Kherfi, S. « Productivité Growth, Convergence and Trade Specialisation in Canadian Manufacturing », Canada-US manufacturing Productivity Gap conference, 2000.

Acharya, Sharma et Rao ont aussi estimé les effets du commerce inter-industrie, du commerce intra-industrie, de la taille des entreprises, du rapport capital\main- d'œuvre et de l'ALE sur le niveau de productivité dans le secteur manufacturier canadien (au niveau de 3 chiffres et pour la période 1984-1997). Les résultats indiquent que le commerce intra-industrie fait augmenter la productivité du travail, tout comme la taille des établissements et l'ALE, d'où notre intérêt d'analyser le commerce intra-industrie et ses effets sur la productivité.

Passons sans plus à l'examen de données sur les rapports d'emploi.

6) Les rapports d'emploi des provinces et états.

Les niveaux et l'évolution du PIB par personne des provinces et états, variables que nous venons d'examiner, s'expliquent en partie par les niveaux et l'évolution des rapports d'emploi (emploi total / population totale) de ces juridictions et leur niveaux et l'évolution de leur productivité.

Nul doute que la le niveau et le rythme de développement économique respectifs des provinces et des états explique en partie les écarts dans les rapports d'emploi que nous allons examiner. *Nul doute aussi que nos politiques de soutien et de sécurité du revenu y sont pour quelque chose car les rapports d'emploi américains sont (sauf pour la Virginie en Ouest où le rapport d'emploi est de 48,84) plus élevés que ceux que l'on observe dans les provinces canadiennes.*

Entre 1991 et 1999 le rapport d'emploi du Québec est passé de 43,63 à 45,68, celui de l'Alberta de 49,64 à 52,48 et celui de l'Ontario de 48,10 à 49,4%. L'écart dans les rapports d'emploi a augmenté de 6,01 à 6,8 en ce qui concerne le Québec par rapport à l'Alberta et il a diminué passant de 4,47 à 3,72 en ce qui concerne l'Ontario.

La grande majorité des états américains ont des rapports d'emploi beaucoup plus élevés que ceux que nous observons dans les provinces canadiennes, ceux-ci étant de 46,6 et 45,84 en 1991 et 1999 respectivement alors qu'ils étaient de 57,17 et 61,54 en moyennes pour les états américains (tableau 15).

Comparons le rapport d'emploi à celui de quelques états américains que nous avons retenus lors de notre analyse des PIB réel par personne, de la productivité....

En 1999, alors que le rapport d'emploi était de 45,68 au Québec, il était de 61,58 au Connecticut, de 63,51 au Massachussetts, de 54,74 dans l'état de New-York, de 55,31 au New Jersey et de 64,87 dans l'état du Delaware (tableau 13).

De tels écarts expliquent en partie pourquoi le PIB réel par personne du Québec est inférieur à ceux observés dans ces états. Rappelons que le PIB réel par personne du Québec était en 1999 de 53,4%, 58,5% et 60,4% des PIB réels par personne du Connecticut, du Massachussetts, et de l'état de New-York.

Nous ne tenterons pas d'expliquer les écarts observés dans ce rapport, mais il nous semble que la tertiarisation et la métropolisation, l'utilisation et la production de technologies de l'information, le niveau moins généreux des politiques de soutien et de sécurité du revenu, les politiques monétaires et fiscales relatives sont parmi des facteurs qu'il nous faudrait examiner pour ce faire.

Quoiqu'il ait augmenté entre 1991 et 1999, passant de 51,17 à 55,03, le rapport d'emploi de la région transfrontalière du nord-est a diminué relativement son indice passant de 85,51 à 83,68 (tableau 14 et 14a). Le rapport d'emploi des états de la Nouvelle-Angleterre est passé de 95,77 à 94,57; celui des provinces atlantiques canadiennes de 65,77 à 64,30 et celui des provinces atlantiques et du Québec de 71,10 à 68,20.

Cette évolution du rapport d'emploi concorde avec notre thèse d'un appauvrissement relatif de la région transfrontalière en Amérique du nord.

7) Les coûts unitaires de la main-d'œuvre des provinces et états.

Nous entendons par coût unitaire de la main-d'œuvre, le rapport entre la masse salariale totale / emploi d'une part et le PIB réel/ emploi total d'autre part. Il s'agit en autres mots du rapport entre le salaire par employé et la productivité par emploi. Le plus le rapport est bas le plus l'état ou la province est compétitive, toutes choses étant égales par ailleurs, car dans le monde de la haute technologie, ce qui compte c'est l'innovation, les coûts de

production étant un souci alors que l'on en est à la production de biens et services plus matures et plus avancés dans le cycle du produit. La comparaison des coûts unitaires de production demeure quand même importante car le Québec est impliqué dans la production de beaucoup de biens et services qui sont exportés aux États-Unis où ils rencontrent de plus en plus de concurrence de producteurs américains, mexicains, chinois...

Le coût unitaire moyen de la main d'œuvre dans les provinces canadiennes est passé de 0,706 en 1991 à 0,60 en 1999 alors qu'il passait de 0,467 à 0,473 en moyenne dans les États américains entre ces deux années (tableau 18). Il s'agit d'un écart de 27%, alors que l'écart de productivité moyen est presque nul (tableau 12).¹⁹

Examinons la situation au niveau du Québec de l'Ontario et de certains États américains en 1991 et 1999 à l'aide des données du tableau 16 qui donne les renseignements sur les coûts unitaires de la main-d'œuvre en dollars américains.

Les coûts unitaires de la main-d'œuvre sont à toutes fins pratiques égaux en Ontario et au Québec.

Quoiqu'ils soient en déclin (i.e. de 1,84% par année au Québec entre 1991 et 1999) les coûts unitaires de la main-d'œuvre du Québec demeurent plus élevés que ceux d'un certain nombre d'États américains que nous avons choisi d'examiner et ce en 1999 comme en 1991. En 1999, les coûts unitaires québécois étaient de 0,623, alors qu'ils étaient de 0,46 en Californie, 0,48 au Connecticut, 0,43 au Delaware, 0,51 au Massachusetts, 0,485 au New Jersey, 0,485 dans l'état de New-York, et de 0,455 au Texas. *L'écart de coûts unitaires est dans les 22% en défaveur du Québec.* Combler notre écart de productivité permettrait de combler l'écart des coûts unitaires de main-d'œuvre, favorisant ainsi la compétitivité du Québec.

Selon les données du tableau 17a, le coût unitaire des États de la région de la Nouvelle-Angleterre a augmenté son indice passant de 57,12 à 60,85 entre 1991 et 1999. Celui des provinces atlantiques a diminué passant de 85,19 à 77,08 alors que celui des provinces atlantiques et Québec est passé de 84,16

¹⁹ Nous avons constaté l'existence d'écarts significatifs de productivité entre le Québec et certains États américains. Le fait que les moyennes des niveaux de productivité pour les provinces d'une part et les États américains d'autre part soit presque nul (59,771.34\$ can pour les provinces et 60,098.60\$ canadiens pour les États) tient à la non pondération des niveaux de productivité.

à 77,25. La région transfrontalière du nord-est a donc amélioré sa compétitivité par rapport aux autres régions du Bureau of Economic Analysis examinées dans le tableau 17a). L'amélioration de la productivité par emploi au Québec et dans la Région transfrontalière que nous avons notée ci-haut explique en partie cette évolution.

8) Le PIB réel, la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne du Québec et des autres provinces et états dans le secteur manufacturier.

a) Le PIB réel

Le taux de croissance annuel moyen de 3,35% du PIB réel du secteur manufacturier québécois (au coût des facteurs, celui des états étant le gross state product by industry) entre 1990 et 1998 situe le Québec *au 33^{ième} rang* parmi les provinces et états, derrière l'Arkansas et devant l'Ohio. C'est au Nouveau Mexique (35,03%), en Arizona (12,67%), en Oregon (12,52%) en Idaho (11,4%) et au Dakota du Sud (10,17% que le taux d'augmentation annuel moyen du PIB réel manufacturier a été le plus élevé durant cette période (voir le Tableau 19).

Parmi les provinces canadiennes, l'Ile du Prince-Edouard (8,98%) l'Alberta (7,69%)le Saskatchewan, (5,5%), le Nouveau Brunswick (5,13), l'Ontario (4,83%), le Manitoba (4,77), la Nouvelle-Écosse (4,31%), devancent le Québec.

Le PIB réel manufacturier à diminué dans l'état de New-York (-0,41%), au New Jersey (-0,8%) au Rhode Island (-0,98%), ainsi qu'en Alaska (-11,71%), à Terre-Neuve (-1,96%), , au Delaware (-2,55%) , à Hawaï (-4,71%), et dans de District of Columbia (– 4,94%)

Le Texas (PIB de 95, 494 millions dollars u.s.réels en 1998), l'Ohio (91,224\$), et l'état de New-York (74, 097\$) ont les plus gros secteurs manufacturiers.

L'Ontario se situe au 8^{ième} rang avec un PIB réel de 63,088 millions de \$ u.s. Le Québec se situe au 22^{ième} rang avec un PIB réel de 27, 932 millions de \$ u.s.

b) La productivité dans le secteur manufacturier

Selon nos données (tableau 19a) avec un niveau de productivité du travail (PIB par emploi) de 61,072.60\$ U.S. réels de 1996) en 1998, le Québec se situait au 49^{ième} rang parmi 61 états et provinces. Il existerait un écart de - 26,8% avec l'Ontario dont le niveau de productivité ainsi mesuré serait de 83, 508.49\$ U. S. Nous n'avons pas tenté de réconcilier les données rapportées par Baldwin et ses collègues ci-haut. La méthode d'analyse (Baldwin et compagnie tiennent compte de la structure industrielle, la différence d'une année , le fait que nous utilisons le PIB au coût des facteurs pour le alors qu'aux Etats-Unis on utilise le Gross state product, le fait que nous utilisons le PIB en termes réel alors que Baldwin et ses collègues utilisent la valeur ajoutée en termes nominaux... sont parmi les facteurs qui expliquent la différence.

Le secteur manufacturier serait de beaucoup moins productif en 1998, que ceux de nombre d'états américains et de l'Ontario comme l'indiquent les données du Tableau 19a). Le Connecticut (85, 712,28\$), l'Ontario (83, 508.49\$J), l'Alberta (83, 491.50\$) le Texas (82, 726.70\$) New-York (78, 315.38\$), le New Jersey (76,050.35\$), le Massachussetts (75, 830.89\$), et le Delaware (75, 164.43\$), leaders en termes de productivité manufacturière, devançant largement le Québec.

Exception faite du Delaware dont le taux annuel moyen de croissance de la productivité manufacturière est de 0,15\$ entre 1991 et 1998, le Québec (1,72%) a eu une performance moins bonne que celle de tous les états identifiés i.e. (New Jersey (1,75%), New-York 2,35%, Alberta 2,91%), Ontario (3,52%), Massassuchessetts (4,19%), Connecticut (4,75%).

Ces résultats ne sont pas conciliables avec ceux que nous avons obtenus et examinés ci-haut concernant la productivité au niveau de l'ensemble de l'économie selon lesquels le Québec effectuait du rattrapage par rapport à ces états américains. Nous ne tenterons pas de réconcilier ces résultats qui pourraient en théorie être compatibles dans la mesure ou la productivité du Québec aurait fait des rattrapages importants dans d'autres secteurs (services, secteur public...) par rapport aux états américains.

b) La rémunération hebdomadaire moyenne dans le secteur manufacturier

Le Québec se situe au 11^{ième} rang sur 61 états et provinces en ce qui concerne sa rémunération hebdomadaire moyenne définie comme étant la masse salariale du secteur divisés par l'emploi du secteur, le résultat étant

divisé par 52 (rappelons que le Québec était au 49 ième rang sur 61 en ce qui concerne sa productivité manufacturière.

Avec une rémunération hebdomadaire moyenne de 578.80\$ U.S. réels de 1996, le Québec suit le Connecticut (967.45\$), Delaware (960.42\$), le New Jersey (893.47\$), le Massachussets (861.67\$), New-York (835.88\$), le Texas (747.36\$), l'Ontario (698.08\$) et l'Alberta (663.63\$).

Notre tableau 48 présente les coefficients d'une corrélation entre la productivité et la rémunération hebdomadaires pour les années 1991 à 1998.

Le coefficient estimé pour le Québec (0, 545) est bas comparativement à ceux estimés pour l'Ontario (0, 977) et les régions américaines qui sont toutes dans les 0,8+ et 0,9+.

Un examen des coefficients de corrélation estimés au niveau du secteur manufacturier indique qu'ils sont tous plus bas pour le Québec que pour l'Ontario sauf dans trois secteurs : les autres industries manufacturières, la papier et les produits connexes, et les produits du plastique..

Il s'agit d'un résultat intrigant qu'il serait indiqué d'expliquer ce que nous ne tentons pas dans ce rapport. Se pourrait-il que la concentration en Ontario des succursales américaines (qui versent des rémunérations supérieures à celles des entreprises a propriété canadienne) explique en partie cette différence dont une partie dépend aussi des écarts de productivité entre le Québec et l'Ontario? ²⁰

Le Québec serait une province à basse productivité et basse rémunération? Pas de surprise pour l'économiste, mais résultat indésirable que nos initiatives se doivent d'attaquer.

Le lecteur intéressé pourra aussi examiner les données sur les taux annuels moyens de croissance, le PIB en 1990, le PIB en 1998, la productivité, et la rémunération hebdomadaire moyenne que nous présentons pour chacun de 61 états et provinces, et ce pour chacune de 26 industries (voir nos tableaux 20 et 46).

²⁰ Le lecteur intéressé pourra poursuivre son analyse de la relation entre la productivité et la rémunération hebdomadaire moyenne au niveau du secteur manufacturier et de 26 autres secteurs pour l'Ontario et le Québec et pour les régions américaines telles que catégorisées par le Bureau of Economic Analysis (voir l'annexe 8) à l'aide de nos tableaux 48.

Partie II. Les investissements directs étrangers.

9) Introduction

Les investissements directs étrangers dont les fusions et acquisitions sont une composante majeure (87% du total mondial en 1999) , sont le véhicule par lequel se manifeste la mondialisation. Ils ont augmenté à un rythme plus rapide (26% par année entre 1991 et 2000) que celui du commerce mondial (7% par année) et le PIB mondial (4% par année) et ils sont responsables d'une part grandissante des investissements domestiques de nombre de pays.

Les débats quant à leurs effets sur le pays d'origine et le pays hôte des IDE se sont multipliés.

Nombre d'études récentes ont aussi identifié une relation de complémentarité entre les ide et les exportations, d'ou des questions que nous ne étions pas posées lors de nos études du début des années 90.

Le souci de nombre de canadiens de voir la part canadienne des ide destinés à l'Amérique du nord diminuer suite à l'Aléna et au processus d'intégration économique s'est manifesté a nouveau plus récemment.

Nous allons définir le terme, et examiner les traits majeurs des IDE aux niveaux mondial et dans l'hémisphère ouest en examinant plus particulièrement la part canadiennes de ide totaux, les flux canado-américains d'IDE, et quelques données sur les ide au Québec afin d'éclairer en partie notre examen des exportations québécoises en Amérique du nord, sujet qui fait l'objet de la Partie III de notre rapport.

10) Définition du terme investissements directs étrangers

L'annexe ? de notre rapport présente une définition détaillée et un examen de la mesure et des statistiques utilisées dans l'étude des ide et des fusions et acquisitions.

La définition générale d'un IDE inclut les investissements pour lesquels « *un investisseur d'un pays donné détient un actif dans un autre pays avec l'intention de le gérer.* »

Les flux financiers associés à la production internationale comprennent les fonds pour financer l'établissement, l'acquisition ou l'expansion des filiales étrangères. Ces fonds peuvent provenir des multinationales elles-mêmes (les bénéfices ré-investis par les filiales en sont une composante importante) ou de financement extérieur qui sont produits par les filiales étrangères dans les pays hôtes.

L'IDE inclus la transaction initiale entre les deux entités et toutes les transactions subséquentes entre la filiale étrangère et le siège social.

Il s'agit de la conception traditionnelle des IDE qui visait les « nouveaux investissements-greenfields » et les expansions par les investisseurs actuels.

Nous distinguerons entre les positions (les stocks) et les flux d'IDE, la position diffère cependant de la somme des flux du passé à cause des réévaluations (changement dans les prix, changement dans les taux de change et autres ajustements tels la radiation de dettes, les échanges dette-équité....

Les flux sont comptabilisés selon la valeur au marché. Les positions (stocks) le sont souvent au prix du marché du début (historique) et de la fin de la période (courant). La valeur au marché étant difficile à établir, on peut se servir de la valeur au livre.

Un nombre croissant d'investissements directs étrangers est effectué entre entreprises ne possédant pas de lien d'équité (des co-entreprises transnationales). Ces nouvelles formes d'IDE impliquent souvent des contributions de technologie, d'expertise et d'accès au marché. Il peut s'agir d'alliances informelles, de partenariats, de joint venture, de sous-contrats, de licences de technologie, de franchises, d'alliances de R&D, de consortium, d'ententes de marketing et distribution, de partenariats dans la chaîne de valeur ajoutée, d'alliances stratégiques, d'acquisition ou de l'établissement de succursales, de fusions et acquisitions. *Plutôt que de chercher des localisations on cherche des partenaires.*

11) Le débat concernant les effets positifs et négatifs des IDE et leurs effets sur l'économie domestique .

a) introduction

Passons en revue les arguments pour et contre les investissements directs étrangers (IDE) avant d'examiner les quelques études canadiennes des effets des ide.

Les IDE ont servi : a) à contourner les barrières commerciales (les répliques miniature canadiennes des établissements américains qui subisse maintenant les effets d'un rationalisation nord-américaine), b) à accéder à des marchés étrangers, c) a profiter de coûts unitaires de la main-d'œuvre plus bas-on tient compte des salaires et de la productivité) et d) à tirer profit des mesures d'incitation gouvernementales.

Ces facteurs jouent encore car les IDE permettent à l'entreprise multinationale qui veut maximiser ses profits mondiaux d'exploiter au maximum ses avantages concurrentiels (ses actifs intangibles en ressources humaines, en technologie, en méthodes de gestion) en établissant son siège social, sa production et ses activités de distribution là ou elles sont les plus efficaces.

Les fusions et acquisitions transfrontalières sont le principal facteur qui explique les augmentations récentes de l'IDE. La capacité excédentaire d'un grand nombre d'industries et la nécessité qui en découle de rationaliser la production et de réduire les coûts contribuent à la multiplication des F&A. Il est plus facile et rapide pour une société multinationale d'acheter des éléments d'actifs que d'investir dans la construction de nouvelles infrastructures ou usines de fabrication. Les privatisations, la libéralisation des échanges, favorisent les IDE dont surtout ceux dans les télécommunications et les services financiers (bancaires et assurance).

Il existe un lien étroit entre les IDE et les exportations, les deux étant devenues complémentaires. Maintenir et augmenter la pénétration des

marchés américains nécessite une stratégie bien articulée et ciblée d'IDE québécois aux Etats-Unis.

b) Les effets des IDE sur l'économie domestique

Dans le Document de discussion no 8 d'Industrie Canada intitulé Les déterminants de la croissance de la productivité canadienne : enjeux et perspectives, Richard Harris conclut qu'il y a un consensus sur les trois principaux déterminants positifs de la croissance de la productivité (et donc du niveau de vie) d'une nation : l'investissement en machines et en matériel, le développement du capital humain et l'ouverture au commerce et à l'investissement. Selon Harris trois aspects de la mondialisation ont des conséquences importantes pour la productivité : le ralentissement possible de l'expansion du commerce et de l'investissement étranger, la tendance à l'agglomération des activités économiques dans les métropoles et régions urbanisées, et l'apparition d'un marché international pour les personnes ayant des compétences de très haut niveau. Soulignons l'importance que Harris donne à l'ouverture aux IDE et à l'IDEA (les IDE à l'étranger) et au phénomène que nous avons appelé métropolisation et qui se manifeste par la constitution de filières industrielles-régionales de plus en plus complètes et ce surtout dans des villes et régions urbaines.

Dans un Working Paper on International Investment de l'OCDE (numéro 2000\2 publié en avril 2000) S. Thomsen note que les gouvernements veulent attirer les entreprises étrangères pour obtenir du capital pour fins d'investissement, d'accès à la technologie et à l'expertise de gestion. Il se produit un effet horizontal quand les technologies et savoir faire des firmes étrangères sont copiées par les firmes nationales. Il se produit des effets verticaux quand les firmes étrangères transmettent leurs technologies à leurs fournisseurs.

Il note qu'il y a une corrélation positive (pas nécessairement une relation causale) entre IDE et croissance. Il cite le travail de 1995 de Borenstein du National Bureau of Economic Research, lequel a examiné 69 pays et conclu : a) que les IDE ont un impact plus grand que les investissements domestiques sur la croissance, b) que les IDE ne remplacent pas l'investissement domestique (pas de crowding out), c) que un dollar (1.00\$) d'IDE donne lieu à plus d'un dollar d'investissement domestique et d) qu'au delà d'un certain niveau d'IDE on obtient des effets sur la productivité de la main-d'œuvre de l'ensemble du pays. L'échantillon étudié comprend

surtout des pays en voie de développement, mais on n'a aucune raison de croire que les relations observées ne se manifestent pas au Québec.

Dans le Document de travail no 30 d'Industrie Canada intitulé *Investissement étranger direct et croissance de la productivité : l'expérience du Canada comme pays d'accueil*, S. Gera, W. Gu et F. Lee établissent que les IDE (entrants) abaissent les coûts de production, et partant hausse la productivité dans la plupart des industries canadiennes. Deuxièmement, l'IDE entrant modifie la structure de production à mesure que les industries rajustent leur demande de facteurs. L'IDE entrant est légèrement favorable à l'utilisation de la R-D intérieure car les entreprises canadiennes doivent investir en R-D pour profiter des retombées de la R-D en provenance de l'étranger. Troisièmement, la R-D internationale réduit de façon significative les coûts de production dans l'industrie canadienne en général. En outre, l'IDE entrant semble être un important mécanisme de diffusion des idées et des innovations.

Dans le document de travail no 31 d'Industrie Canada intitulé *Les entreprises manufacturières sous contrôle canadien sont-elles moins productives que leurs concurrentes sous contrôle étranger*, S. Rao, et J. Tang concluent que la recherche théorique et empirique incite fortement à penser que l'accroissement de l'IDE (entrant et sortant) entraîne une expansion du commerce, stimule les échanges de technologies et de connaissances et améliore la productivité. Ils s'inquiètent cependant du fait que l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier se soit beaucoup élargi depuis 1985. Leur analyse de la productivité multifactorielle révèle qu'en moyenne les entreprises manufacturières sous contrôle canadien étaient 25% moins productives que les entreprises sous contrôle étranger durant la période 1985-1988. Cet écart est tombé à 16% durant la période 1989-1995. Après avoir neutralisé les effets de différences observées dans la qualité de la main-d'œuvre, l'âge des entreprises, la syndicalisation, l'orientation vers l'exportation, la taille des entreprises et la structure industrielle, *ils concluent que la propriété étrangère n'est pas responsable de l'accroissement de l'écart de productivité manufacturière entre le Canada et les États-Unis*. Ils affirment qu'en l'absence d'une orientation plus marquée vers l'IDE, cet écart serait encore plus grand. Selon les auteurs des pratiques et des stratégies de gestion supérieures et le savoir faire technologique pourraient expliquer les importants écarts de productivité observés entre les entreprises manufacturières sous contrôle canadien et sous contrôle étranger au Canada.

Les deux mêmes auteurs (J. Tang et S Rao) ont étudié la propension à la R-D et la productivité des entreprises sous contrôle étranger au Canada (Document de travail no 33 d'Industrie Canada intitulé *Propension à la R-D et productivité des entreprises sous contrôle étranger au Canada*). Ils notent que les entreprises étrangères engendrent plus de la moitié des recettes et offrent plus du tiers des emplois biens rémunérés dans le secteur manufacturier canadien. *Leur propension globale à la R-D définie par le ratio des dépenses de R-D aux ventes est cependant nettement inférieure à celle de leurs rivales sous contrôle canadien.* Les données révèlent que les entreprises sous contrôle étranger ont une productivité supérieure à celle de leurs contreparties canadiennes malgré le fait qu'elles font moins de R-D. Ils concluent que cela est attribuable aux transferts de technologie des sociétés mères à leur filiales canadiennes.

Un autre travail systématique sur les retombées de la R&D entre industries américaines d'une part et la production industrielle et la croissance de la productivité au Canada d'autre part a été effectuée par J. Bernstein (Document de travail no 19, d'Industrie Canada, février 1998)

Il note que les entreprises qui font de la R-D ne peuvent par retenir en totalité les avantages qui en découle et que dans les *faits le stock de connaissances d'un pays est fonction de ses propres investissements en R-D et de ceux réalisés dans d'autres pays.* Les retombées internationales des investissements en R-D seraient importantes. Il a examiné de quelle façon les retombées intersectorielles et intrasectorielles en provenance des Etats-Unis influent sur les structures de production des industries manufacturières canadiennes. Il considère aussi les effets sur l'efficience de la production, laquelle détermine les coûts de production et la croissance de la productivité. Dans des études précédentes parues en 1996 et 1997 et portant sur les années 1966-1991 Bernstein a conclu que les retombées intersectorielles ont une envergure continentale dans les industries des aliments et boissons et des produits en caoutchouc et en plastiques. Ces retombées découlent de la combinaison des stocks de capital de R-D au Canada et aux Etats-Unis. *Il conclut que l'influence exercée par les retombées intrasectorielles en provenance des Etats-Unis sur les industries canadiennes est plus marquée que celle découlant des retombées intersectorielles d'origine nationale.* Dans les deux industries précitées l'effet combiné des retombées intersectorielles et intrasectorielles en provenance des États- Unis entraîne des baisses de coûts supérieures à celles découlant des retombées

intersectorielles provenant du marché canadien. Il conclut que les retombées internationales en provenance des États-Unis abaissent les coûts variables dans toutes les industries. Une hausse de 1% des retombées en provenance des États-Unis a pour effet de réduire le coût variable moyen d'un plancher d'environ 0.02% dans l'industrie des aliments et boissons à un sommet de près de 0,78% dans celle des produits pétroliers.

Il conclut aussi que les retombées en provenance des États-Unis accroissent l'intensité en capital physique et en savoir et abaissent l'intensité en main-d'œuvre et en biens intermédiaires dans les industries manufacturières canadiennes.

Selon Bernstein, les retombées intrasectorielles de la R-D en provenance des États-Unis sont le principal facteur explicatif des gains de productivité dans sept des industries manufacturières qu'il a examinées. En pourcentage, l'apport varie de près de 58% dans l'industrie du matériel de transport à 100% dans le cas des produits pétroliers. Les retombées seraient aussi la principale source de croissance de la productivité totale des facteurs dans l'industrie des métaux ouvrés et celle des produits en caoutchouc et en plastique. Dans les produits chimiques et les aliments et boissons l'augmentation de la production par le biais des effets d'échelle représente l'élément dominant de l'évolution de la productivité totale.

Notons aussi que les IDE ont donné lieu à des effets semblables dans d'autres pays. Dans un travail récent intitulé : *Wages, Productivity and Foreign Ownership in UK manufacturing*, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, School of Economics, University of Nottingham, Research Paper no 99\14, Girman, Greenaway et Wakelin concluent que les entreprises étrangères ont une productivité plus élevée que les entreprises domestiques et qu'elles versent des salaires plus élevés et ce après avoir contrôlé pour la taille et le secteur des entreprises impliquées.

Dans une étude récente, J. Baldwin et N. Dhalilwal²¹ ont examiné la variation du nombre d'emplois par rapport à la variation de la production (la productivité marginale du travail, et la croissance de la productivité du travail entre les différentes classes de taille des établissements et entre ceux sous contrôle canadien et étranger. Ils indiquent que les entreprises sous

²¹ « La productivité du travail dans les établissements de fabrication au Canada sous contrôle canadien et étranger, Statistique Canada, Document no 118, le 1 mars 2000

contrôle étranger sont pour la plupart de grande taille et fortement capitalisée et qu'elle sont le véhicule le plus rapide d'intégration des nouvelles technologies dans l'économie. Elles représentaient 55% des livraisons du secteur de la fabrication en 1993.

A la théorie du fonctionnement de la firme multinationale de Dunning que nous avons examinée ci-haut ils ajoutent une autre considération qui a influencé les IDE au Canada, à savoir l'impartition, pratique selon laquelle les entreprises tentent de diminuer leurs coûts en sous-traitant leur opérations.

Ils notent qu'avant les années 80, la part de la production manufacturière attribuable aux entreprises sous contrôle étranger avait diminué pour atteindre un plancher en 1981-1982 et qu'elle aurait augmenté graduellement par la suite.²² Alors que cette part de la production avait augmenté, celle de l'emploi n'a cessé de chuter au fil des ans d'où une augmenté de la productivité relative et une hausse du salaire relatif par travailleur rénuméré par les entreprises sous contrôle étranger.

Leur étude porte sur six secteurs : aliments et boissons, richesses naturelles, forte intensité en main-d'œuvre, fortes économies d'échelle, produits différenciés et l'industrie scientifique. Ils tiennent compte de la taille et de l'industrie ainsi que du contrôle étranger dans leur analyse des livraisons par travailleur et de la valeur ajoutée par travailleur deux mesures de la productivité du travail.

Après neutralisation de la taille et de l'industrie, les livraisons par travailleur dans les usines étrangères passent d'un niveau 73% plus élevé à un niveau 96% plus élevé que dans les usines canadiennes. Lorsqu'ils utilisent la valeur ajoutée par travailleur, le niveau augmente de 57% à 80%.

c) *Les effets sur l'économie domestique des investissements directs à l'étranger (IDEA)*

- 1) Peu d'études de cette question ont été effectués au Canada et encore moins au Québec étant donné l'absence de données provinciales valables sur les IDE et les IDEA.

²² Le lecteur intéressé à la relation entre le contrôle étranger et la concentration des entreprises pourra consulter S. Taylor, « Contrôle étranger et concentration des entreprises, Étude spéciale, L'Observateur Économique Canadien, juin 2001,

Industrie Canada a cependant mandaté R. Hirshorn d'examiner la recherche d'Industrie Canada sur l'investissement étranger et d'en souligner les enseignements et l'incidence (Document de discussion no 3, octobre 1997.

Il a examiné l'apport des IDEA. Selon Hirshhorn les travaux de recherche appuient la notion selon laquelle les sorties d'investissement direct contribuent à la croissance de l'économie canadienne, entre autres en donnant accès aux marchés étrangers permettant ainsi de surmonter la dimension restreinte du marché intérieur.

Rao, Legault et Ahmad (Document de travail no 2, *Les multinationales canadiennes : analyse de leurs activités et résultats*, Industrie Canada, 1994 ont constaté que les IDEA canadiens ont contribué à la croissance du revenu et à l'amélioration du solde du compte courant pendant les années 80. Ils ont aussi observé que la performance en matière de croissance, de productivité et de bénéfices des entreprises canadiennes à vocation internationale était supérieure, en moyenne, à celle des entreprises à vocation nationale.

Globerman a attribué la rentabilité plus élevée des entreprises tournées vers les marchés extérieurs à leur efficacité accrue, ce qui par ailleurs est partiellement attribuable à leur aptitude supérieure à exploiter les économies d'échelle et de diversification. Il a conclu que les IDEA favorisent une augmentation de la R-D au Canada et stimulent la spécialisation géographique des activités de production et les emplois pour des travailleurs plus fortement scolarisés.

En prenant ces effets et d'autres aspects en considération tant Globerman qu'André Raynauld ont conclu que les fortes augmentations d'IDEA depuis 1980, avaient été une évolution favorable pour notre économie.

Amesse, Séguin-Dulude et Stanley dans leur examen de Northern Telecom, ont conclu que la croissance du marché attribuable aux IDEA de la société avait permis de soutenir une échelle d'exploitation plus vaste sur le marché intérieur, en plus d'enclencher une expansion de la R-D dans les installations de recherche canadiennes de Northern Telecom.

La possibilité de répartir les coûts de la R-D et les frais de conception industrielle, de marketing et de publicité sur une production plus étendue grâce aux IDEA peuvent faciliter une rationalisation de la production.

Hirshorn signale que pour des entreprises dans les secteurs de haute technologie, un avantage important des sorties d'investissement direct tient

au fait que celles-ci facilitent l'accès à des compétences et à des technologies à l'étranger.

Les IDEA peuvent aussi promouvoir les transferts de technologie canadienne vers l'étranger ce qui peut soulever des appréhensions. Quoique le niveau de la R&D soit élevé et en croissance dans quelques créneaux, le fait que notre effort en R&D est moindre que celui de nos voisins américains et nombre d'autres pays, et le fait que les IDE destinés au Québec soit relativement limités indique qu'il est plus probable que nous profitons de transferts de technologie en provenance des autres.

d) le Québec face aux IDE et à l'IDEA

Afin de profiter du processus d'intégration nord-sud en cours les entreprises québécoises de nombre de secteurs doivent envisager une présence sur le marché américain, conclusion que confirme notre analyse dans la Partie III de ce rapport. . Elles ont comme choix les suivants : 1) effectuer des IDE; 2) produire au Québec et exporter; 3) vendre une licence de technologie à des firmes étrangères.

Selon Dunning la firme multinationale se déploie à l'étranger parce qu'elle est propriétaire d'actifs intangibles qui peuvent être exploités sur une grande échelle tels la propriété intellectuelle, certaines technologies, des brevets, des marques de commerce, des connaissances de gestion et des connaissances organisationnelles, ainsi que de réseaux de marketing. Il s'agit de l'exploitation d'économies de gamme, stratégie pertinente pour certaines industries ayant un contenu élevé de dépenses publicitaires, de marketing et de distribution (pharmaceutique, essence) de R-D (industries de haute technologie) et de financement (énergie). Il serait rentable de produire dans différents pays à l'aide de ces actifs plutôt que de produire dans un seul pays et d'exporter, les ventes additionnelles permettant de couvrir les coûts additionnels que la firme doit supporter pour gérer une grande organisation dispersée dans plusieurs endroits. Les profits provenant de l'exploitation et de la gestion interne de ces actifs seraient supérieurs à ceux provenant de l'octroi de licences permettant à des entreprises étrangères d'exploiter les actifs intangibles.

Les IDEA permettent une intégration verticale selon laquelle la firme peut localiser différentes étapes de production dans divers pays selon leurs coûts de production.

Pour minimiser ses coûts la firme produit dans divers pays et effectue des échanges afin de satisfaire la demande pour des produits et intrants particuliers dans divers marchés.

Les coûts de transports élevés pour des produits trop lourds par rapport à leur valeur ajoutée, la plus grande possibilité d'adapter les produits ou services aux besoins locaux de même que celle de connaître les concurrents locaux et étrangers sont toutes des raisons qui motivent l'intégration horizontale et la fabrication de produits semblables dans différents pays. L'IDEA est aussi un moyen de contrer les barrières non tarifaires qui existent dans nombre de secteurs aux États-Unis et ailleurs. Bombardier en sait quelque chose.

L'IDEA se manifeste aussi beaucoup dans les services où il les précède souvent car une présence commerciale (reconnue par l'OMC) est nécessaire dans la prestation et les exportations de beaucoup de services (il faut faire du service après-vente, accompagner les touristes...)

La firme choisit les IDEA plutôt que l'octroi de licences pour éviter les coûts de transaction entraînés par la préparation et le suivi de contrats avec des firmes étrangères. Le contrôle de l'utilisation de la technologie est aussi plus facile lorsqu'il s'agit de sa propre filiale. De plus le fait que certaines technologies nécessitent des facteurs complémentaires (des travailleurs avec des compétences spéciales que l'on ne retrouve qu'au siège social) peut aussi expliquer les IDEA.

Les études démontrent aussi que les IDEA et les exportations vont ensemble. Il en est aussi d'ailleurs en ce qui concerne les IDE et les importations, les succursales étant plus impliquées dans les importations de pièces et autres intrants que les firmes multinationales. Dans la mesure où les effets sur les exportations sont supérieurs à ceux sur les importations (une question empirique) la conclusion favorisant l'ouverture aux IDE et IDEA s'avère acceptable.

Quoique limité par les gouvernements les IDEA et la présence de l'entreprise dans plusieurs pays permet aussi de pratiquer le « transfer cost pricing » à savoir la fixation de prix dans le réseau de l'entreprise pour déplacer les assiettes fiscales vers les pays où les charges fiscales sont plus basses (la succursale américaine ou latino-américaine surcharge afin de minimiser les profits du siège social québécois. Il s'agit d'une pratique

avantageuse du point de vue de l'entreprise mais coûteuse du point de vue du pays qui voit ses assiettes fiscales diminuer ou disparaître.

Les IDEA semblent donc une pratique incontournable pour permettre aux entreprises québécoises de pénétrer le grand marché américain. Le soutien des entreprises québécoises spécialisées dans les filières industrielles-régionales concurrentielles du Québec et voulant s'implanter dans des régions et villes américaines où existent des filières correspondantes semble donc à envisager.

Les IDEA permettent aux entreprises québécoises de maximiser leurs profits sur l'ensemble de leur réseau. Elles peuvent spécialiser leurs succursales étrangères pour profiter des ressources et expertises locales dans les lieux d'implantation.

Les IDEA permettent d'éviter la duplication des services provenant du siège social québécois et créent aussi des activités accrues dans le secteur des services aux entreprises dans les secteurs financiers et des communications du Québec.

Les IDEA permettent de pénétrer des marchés autrement difficiles à atteindre étant donné les coûts de transport et diverses barrières non tarifaires que peuvent ériger nos voisins américains.

Les IDEA permettent aussi d'envisager la mise en place de plateformes d'exportation vers les pays et régions voisines.

Les IDEA peuvent permettre d'ajouter de la valeur aux intrants provenant des entreprises québécoises. Complétons une stratégie qui vise à faire augmenter les activités de 2^{ième} et 3^{ième} transformation au Québec par des IDEA nous permettant de contrôler et de profiter de telles activités ailleurs dont aux États-Unis.

Les IDEA peuvent permettre aux entreprises québécoises d'effectuer des activités de distribution de gros dans le grand marché américain.

Les IDEA peuvent permettre la réorganisation des entreprises et ce souvent dans le cadre d'une fusion ou acquisition avec des partenaires d'ailleurs.

Les IDEA peuvent permettre un accès à des technologies complémentaires à celles qui font la force de certaines de nos filières industrielles-régionales. Une étude récente par Fors et Zejan intitulée « *Overseas R&D by multinationals in Foreign Centers of Excellence* » conclut que les multinationales suédoises se localisent dans des pays qui sont spécialisés dans les domaines technologiques de la firme multinationale afin d'accéder aux connaissances dans les « foreign centers of excellence » (les filières industrielles spécialisées localisées aux Etats-Unis et ailleurs).

e) Fusions et acquisitions versus nouveaux investissements (greenfield investments).

Les fusions et acquisitions internationales opérées sur le marché maintenant mondial des entreprises, sont le principal ressort de l'expansion récente des IDE.²³

L'expansion actuelle des F&A est attribuable en bonne partie à d'importants progrès technologiques, à l'apparition de nouveaux modes de financement des F&A, et à des modifications dans le cadre réglementaire.

En règle générale les F&A internationales présentent deux principaux avantages par rapport aux investissements de création d'entreprises en tant que mode de pénétration de l'IDE : la rapidité et l'accès à des actifs exclusifs. Les F&A internationales représentent le moyen le plus rapide de s'implanter sur un nouveau marché, d'acquérir un pouvoir de marché, et d'accroître la taille d'une entreprise ou de répartir les risques. Elles permettent aussi d'exploiter des opportunités financières et aux cadres supérieurs d'en profiter, ce dont certains ont abusé. Les entreprises peuvent opérer des synergies en regroupant les ressources et capacités ce qui permet de dégager d'éventuels gains de productivité. Le bilan financier médiocre des F&A indique cependant qu'il y a sans doute d'autres raisons à prendre en considération.

La rapidité des progrès techniques a intensifié les pressions concurrentielles. En fusionnant les entreprises peuvent partager les coûts de l'innovation, accéder à de nouvelles technologies et accroître leur compétitivité. Les accords de libéralisation des échanges et la libéralisation des marchés des

²³ Le lecteur intéressé à examiner l'ampleur et les caractéristiques des fusions et acquisitions récentes au Canada pourra consulter : P. Guèvremont, « Fusions, acquisitions et contrôle étranger », L'Observateur Économique Canadien, novembre 2001.

capitaux et des nouvelles méthodes de financement ont favorisé les F&A. Celles-ci peuvent par ce moyen défendre et développer des positions concurrentielles, acquérir rapidement des actifs corporels et incorporels et restructurer leurs opérations

Le choix entre une F&A et la création d'entreprise (un nouvel investissement) ne se présente pas dans les cas de privatisation et lorsqu'il s'agit d'une entreprise à renflouer.

Examinons en résumé les effets des F&A et ceux de la création d'entreprise du point de vue du pays investisseur.

L'implantation par création d'entreprise ajoute à la capacité de production et aux emplois dans le pays d'accueil alors que la voie F&A n'a pas ces effets, du moins à court terme. La voie F&A peut renforcer la concentration sur le marché d'accueil et en faire profiter les entreprises québécoises (sauf si on sauve de la fermeture une entreprise étrangère).

À moyen terme, les effets des nouveaux investissements et des F&A devraient avoir des effets semblables sur l'attraction et l'éviction d'entreprises dans le marché où l'on investit car les F&A sont généralement accompagnées d'investissements en cours de route.

Les travaux que nous avons pu identifier s'attardent à examiner les effets des fusions et acquisitions sur les entreprises impliquées et *aucune n'examine la pertinence d'une stratégie d'IDEA par F&A du point de vue du pays investisseur.*

Dans une étude intitulée *L'impact économique des activités de fusions et d'acquisition sur les entreprises*, Document de Travail no 4, Investissement Canada, février 1995, Gilles McDougall résume les résultats de quelques études importantes du sujet aux États-Unis et au Canada. Il observe les effets suivants :

Dans les études américaines :

- la rentabilité ex post des entreprises-cibles décroît fortement;
- on observe de très faibles gains de la valeur des actions pour les entreprises cibles ou les acquéreurs;
- on observe un accroissement important de la productivité totale des facteurs après un changement de contrôle;

-les fusions sont assimilées à une baisse des salaires d'environ 4% et une hausse d'emploi total de 2%

Dans les études canadiennes :

- il se produit des gains importants de productivité
- on observe une augmentation des parts de marché et de la productivité,
- les bénéfices demeurent inchangés
- l'intensité d'investissement en capital physique et en R-D dépasse la norme du secteur.

Nous ne pouvons qu'en rester à une conclusion motivée par des réflexions théoriques laquelle est à l'effet qu'il est indiqué les entreprises québécoises de se doter de stratégies d'IDEA, sur les marchés étrangers dans les créneaux et domaines ou celles-ci disposent d'actifs intangibles en ressources humaines, en technologie, en savoir faire administratif qu'elles peuvent exploiter dans l'intérêt de la maximisation de leurs profits globaux.

f) Examen quantitatif des IDE

f-i) introduction

Les IDE ont connu une croissance importante au niveau mondial et ils forment une composante de plus en plus importante des investissements domestiques de nombre de pays.

Dans ce nouveau contexte, la position du Canada et du Québec est en constante évolution. Le IDE provenant et ceux destinés aux Etats-Unis, les effets découlant de l'arrivée du Mexique dans L'ALÉNA, le processus d'intégration en Amérique Latine, voilà des facteurs qui influencent le positionnement, le développement économique et la compétitivité du Québec et que tentons de décrire et de comprendre dans ce qui suit.

fii) Les IDE au niveau mondial et le déclin du Canada comme destination des IDE.

Le stock mondial d'IDE sortant au prix du marché et en millions de dollars américains est passé de 1,717,444\$ à 5, 976,204\$ entre 1990 et l'an 2000 (tableau 1). Tel qu'indiqué au Tableau 2, la proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE sortant de l'Union Européenne a augmenté, passant de 46% en 1990 à 52% en l'an 2000. La proportion de la France est

passée de 7% à 8,31%; celle de l'Allemagne de 8,64% à 7,41% et celle du Royaume-Uni de 15,43% à 9,61%.

La part américaine est passée de 25,07% à 20,83% et celle du Canada de 4,94% à 3,36% entre 1990 et l'an 2000.

La répartition du stock mondial d'IDE entrant par région géographique (voir les tableaux 3 et 4) indique que la part de l'Union Européenne a diminué, passant de 39,16% à 37,63%. Au sein de l'Union européenne, la part de la France dans les IDE entrants a diminué, passant de 5,3% à 4,2%; celle de l'Allemagne a augmenté, passant de 6,3% à 7,3%; et celle du Royaume-Uni a aussi diminué, passant de 10,8% à 7,65%.

Le Canada est devenu une destination moins importante pour les IDE, sa part passant de 5,98% à 3,08% alors que celle des États-Unis a peu changé, passant de 20,91% en 1990 à 18,58% en 1999 pour remonter à 19,62% en l'an 2000.

La part de l'Amérique Latine et des Caraïbes a augmenté passant de 2,65% à 3,50%, développement qui nous intéresse, car le processus d'intégration économique étant nord-sud en ce qui concerne le Canada et le Québec et sud-nord en ce qui concerne le Mexique et nombreux pays d'Amérique Latine, le Québec est en concurrence avec certains pays d'Amérique Latine pour les IDE provenant d'Europe et d'Asie.

Le Tableau 4a nous permet de constater que le Canada est une destination de moins en moins importante pour les IDE entrant dans l'ensemble des pays des Amériques car la proportion du stock entrant au Canada sur la somme des IDE entrant dans l'ensemble des Amériques diminue continuellement, passant de 20,24% en 1990 à 16,46% en 1995, à 12,89% en 1999 à 11,75% en l'an 2000.

Les IDE devenant une part grandissante des investissements domestiques nous voilà interpellés par une réalité tendancielle qu'il nous faut inverser car notre niveau de vie en dépend!

Nous allons examiner divers aspects de la relation IDE canado-américaine ci-bas, mais poursuivons l'examen du déclin du Canada comme destination pour les IDE car il est indiqué d'en comprendre l'ampleur et les causes afin de bien formuler les politiques pour influencer sur les IDE

S.Globerman et D. Shapiro ont examiné divers aspects des flux d'IDE entre le Canada et les Etats-Unis dans un travail récent.²⁴

Ils examinent les données sur les flux d'IDE alors que nous avons fait porter notre travail sur les stock. Il ne faut pas s'attarder aux chiffres exact, mais surtout aux conclusion concernant les mutations de fonds observées.

Ils examinent les données sur une longue période, 1927-2000. Et observent que les flux entrants et les flux sortants d'IDE canadiens ont tous les deux augmenté de façon prononcée suite aux accords de libéralisation des échanges et ce surtout après 1993. Ils notent que les flux entrants ont beaucoup augmenté en 1999 et 2000.

Ils ont aussi examiné les flux net moyens d'IDE canadiens et américains par période quinquennale entre 1961 et 1999. Entre 1961 et 1975 le Canada les flux nets d'IDE étaient positifs pour le Canada et négatifs pour les Etats-Unis. Entre 1976 et 1999 les flux nets sont négatifs pour le Canada et règle générale positifs pour les Etats-Unis. Les sous périodes 1986-1990 et 1996-1999 ont vu des flux positifs significatifs pour les Etats-Unis, les flux étant plus balancés en ce qui concerne le Canada.

Ils ont aussi examiné divers aspects des flux bruts d'IDE dont leur importance par rapport à l'investissement fixe en capital. Entre 1988 et 1999. Les flux brut d'IDE entrants en % des dépenses en capital fixe étaient plus élevés au Canada qu'au Etats-Unis vers la fin des années 90. Les flux bruts d'IDE sortant sont aussi un pourcentage plus élevé des dépenses en capital fixe du Canada que ce n'est le cas aux Etats-Unis.

Ils citent des données récentes de l'OCDE qui indique une augmentation relative importante des flux entrants d'IDE aux Etats-Unis par rapport au Canada vers la fin des années 90.

D'autres avant nous, ont signalé la diminution dans la part canadienne des IDE entrants en Amérique du nord.²⁵

²⁴ S. Globerman et D. Shapiro, « Assessing recent pattens of foreign direct investment in Canada and the United States, polycopié, may 2001, (a paraître dans le volume sur la conférence Calgary édité par Industrie Canada.

²⁵ D. Swimmer, « Investment Framework Policies and Canada's Declining Share of Inward Foreign Direct Investment, Ottawa, Industry Canada, mimeo., 2000.

Globerman et Shapiro expliquent cette diminution en observant le déclin des investissements directs européens au Canada vers la fin des années 90. Les actions américaines sont surpondérées dans les IDE européens d'où une partie de l'explication du déclin canadien.

S. Thomsen a observé qu'entre 1986 et 1998, il y avait une corrélation presque parfaite entre les IDE entrants aux Etats-Unis et les acquisitions de firmes américaines par les investisseurs étrangers. De plus près de 80% des IDE américains sont des fusions et acquisitions transfrontalières, celle-ci ne représentant que 60% des IDE mondiaux.

En conclusion il semble que le déclin canadien serait attribuable au rôle grandissant des investisseurs européens dont surtout ceux du Royaume-Uni dans les fusions et acquisitions et à leur préférence pour les fusions et acquisitions aux Etats-Unis.

Globerman et Shapiro sont d'avis que la structure industrielle américaine (plus concentrée dans les domaines tertiaires et des communications) n'explique pas le déclin dans la part canadienne.

Ils concluent aussi que les différences observées dans les IDE entrants ne motivent pas une conclusion à l'effet que les charges fiscales soient responsables de ce déclin en observant que la part canadienne des IDE dans le secteur tertiaire n'a pas diminué malgré la fiscalité canadienne plus lourde dans ce secteur.

Ils soupçonnent que le processus d'intégration économique en cours, accéléré par l'ALE et l'Aléna a pu donner lieu à la concentration de la production aux Etats-Unis pour couvrir le grand marché nord-américain mais ils n'ont pas vérifié cette hypothèse.

Ils sont d'avis que l'abondance de cibles américaines, la liquidité des marchés financiers, les investissements directs préalables qui peuvent donner lieu à des économies d'agglomération et la forte période récente de croissance économique américaine sont parmi les principaux facteurs expliquant le déclin récent du Canada, conclusion qu'ils hésitent à formuler.

Ils concluent cependant que la piètre performance du Canada en termes de productivité et la taille de l'économie américaine sont des facteurs

importants et qu'il est indiqué d'agir pour améliorer le taux de croissance de l'économie canadienne.

Nous avons signalé les différences dans les investissements en TIC, la politique monétaire, les effets d'agglomération plus significatifs aux Etats-Unis, la faible productivité canadienne, la structure économique encor trop axée sur le secteur primaire... comme facteurs explicatifs du déclin canadien. Il nous semble aussi que la perception négative des investisseurs concernant le fiscalité canadienne y est pour quelquechose aussi.

Nous en restons au constat d'un déclin dans la part canadienne des IDE sans tenter de l'expliquer dans ce rapport.

fiii) Les fusions et acquisitions, par région géographique vendeuse, un aperçu au niveau mondial

Quoique que l'on ne puisse comparer les données sur les IDE et celles sur les F&A directement, on observe que les F&A internationales sont une composante importante et grandissante des flux d'IDE mondiaux. Les F@A mondiales en l'an 2000- un *flux* (tableau 5) étaient en valeur de 18% du *stock entrant* (la position) (tableau 3) d'IDE.

Les motifs qui expliquent les F&A que nous avons examinés ci-haut nous permettent de comprendre facilement pourquoi les F&A sont un important mode de pénétration de l'IDE dans les pays développés. Quelque 90% des F&A internationales (en valeur en 1999) ont été réalisées dans des pays développés et celles si sont maintenant le principal mode d'implantation aux Etats-Unis. Dans les pays en développement l'IDE de création d'entreprises (les greenfields) continue de prédominer.

La valeur mondiale des F&A est passée de 80, 713 millions de dollars américains en 1991 à 1,143,816 \$ en l'an 2000 (tableau 5).

La part de l'Union européenne (comme région vendeuse et donc réceptrice de F&A) est passée de 45,44% en 1991 à un bas de 35,33% en 1998, pour remonter à 46,6% en 1999 et 51,28% en l'an 2000.

A 3,25% en 1991, la part de la France dans les F&A mondiales est dans les 3% depuis 1998, une part qui est en déclin suite à l'expérience des autres années 90.

A 4,22% en 1991 la part de l'Allemagne varie dans les 3%-5% durant les années 90. Une ou des transactions importantes ont fait augmenter cette part à 21,59% en l'an 2000.

La part du Royaume-Uni semble se stabiliser dans les 16%-17%.

La part canadienne qui était de 4,53% en 1991 semble se stabiliser dans les 3% plus récemment quoiqu'elle a augmenté de façon très importante à 6,74% en l'an 2000, sous l'effet d'une ou des plusieurs transactions importantes (tableau 6).

L'accès aux technologies américaines que désirent nombre d'entreprises européennes et canadiennes, et la forte performance des marchés boursiers américains durant les années 90 sont parmi les facteurs qui font que la part américaine des F&A mondiales entrants laquelle était de 35% en 1991, varie (la part la plus basse a été de 20% en 1992) mais se situe tout près d'un tiers (1\3 du montant total des fusions et acquisitions mondiales. Cette part était de 39,41% en 1998, 32,89% en 1999 et de 28,36% en l'an 2000.

La part canadienne des fusions et acquisitions totales dans les pays des Amériques a décliné, passant d'une part de 10,33% en 1991, 11,31% en 1992, 7,39% en 1994 15,75% en 1995 à 4,80% en 1996, 5,2% en 1997, 1,79% en 1998, 7,01% en 1999 et 5,90% en 2000. *Les entreprises canadiennes ne sont pas des cibles aussi intéressantes qu'elle ne l'étaient plus tôt dans les années 90.*

fiii) Le stock d'IDE entrant par industrie et région géographique en 1988 et 1999.

Malgré notre souci concernant les efforts qui distinguent nettement entre les secteurs primaires, secondaires et tertiaires, le développement économique nous entraînant de plus en plus (du moins pour le Québec et les pays les plus industrialisés) vers un système économique industrialo-tertiaire (les logiciels dans les ordinateurs...) examinons les données disponibles qui sont présentées pour les secteurs primaires, secondaire et tertiaire.

Les données de nos tableaux 7, 8, 9, et 10 nous permettent d'examiner la part des industries primaire, secondaire, tertiaire et celle des autres industries

dans le stock d'IDE entrant au niveau mondial, dans le pays développés, en Amérique Latine et dans les Caraïbes, et en Asie.

La comparaison de données sur la part mondiale des IDE entrant par région en 1988 par rapport à celle en 1999 indique que la part de L'Asie est passée de 6,45% en 1988 à 21,9% en 1999 et ce malgré les problèmes économiques du Japon, alors que celle des pays développés est passée de 88,2% à 69,4%; celle de l'Amérique latine et des Caraïbes passant de 6,45% à 5,32%.

Le changement technologique en cours a eu pour effet de faire chuter la part du stock d'IDE mondial dans les industries primaires lequel est passé de 12,13% en 1988 à 5,56%. Cette diminution dans la part du primaire s'est manifestée dans les pays développés où elle est passée de 9,08% à 5,73% et en Asie où elle est passée de 13,11% à 3,52%, alors qu'elle a augmenté en Amérique Latine, passant de 9,57% à 12,01%.

Au niveau mondial la part du secteur secondaire est demeurée relativement stable, passant de 42,41% à 41,62%. Le secteur secondaire a augmenté son poids dans les pays développés, passant de 34,75% en 1988 à 36,36% en 1999 et ce contrairement à ce que l'on observe en Asie (68,86% à 60,18%) et en Amérique Latine et dans les Caraïbes (65,81% à 32,75%). Soulignons cependant que la part du stock d'IDE du secteur secondaire est presque deux fois plus élevé en Asie ce qui indique qu'une part grandissante de la production mondiale de biens s'y fait; alors qu'elle a chuté de moitié en Amérique Latine pour se situer en bas du niveau des pays développés. *Nous avons constaté que la part mondiale des IDE du secteur primaire a augmenté en Amérique Latine ce qui indique un défi de développement économique sérieux pour les pays impliqués qui se doivent de tenter de suivre un cheminement de développement économique semblables à celui du Mexique que nous examinerons ci-bas ainsi que dans la Partie III de notre rapport.*

Ce sont les industries tertiaires qui ont vu leur part des stocks d'IDE entrants augmenter sous l'effet du changement technologique dans les transports et les communications, dans le rôle grandissant des firmes multinationales suite à la croissance de IDE et des F&A, du tourisme, des goûts de consommateurs dont le niveau de richesse a augmenté.... Au niveau mondial la part du stock total qui a été destiné aux industries du secteur tertiaire est passé de 43,84% en 1988 à 50,29% en 1999. La tertiarisation des IDE qui accompagne celle des économies nationales s'est effectuée partout, l

part du total passant de 41,6% à 55,52% dans les pays développés, de 24,57% à 52,22% en Amérique Latine, et de 17,09% à 33,58% en Asie. On voit donc se dessiner une spécialisation des pays développés dans le tertiaire et de l'Asie dans le secondaire, la performance de l'Amérique latine et des Caraïbes étant surprenante et importante dans le tertiaire, alors qu'elle semble « sauter » le secondaire selon nos données.

Nos différents travaux de recherche depuis nombre d'années semblent indiquer que le Québec consolide sa spécialisation dans la production de biens et services mais qu'il s'y manifeste des faiblesses dans divers secteurs du secteur tertiaire. Il s'agit d'un diagnostic à creuser (nous y revenons dans la section III du présent rapport) car ne pas s'attaquer à ces faiblesses c'est vouer le Québec à un niveau de vie qui ne s'améliorera pas par rapport à celui des autres provinces et états de l'Amérique du nord, situation à améliorer comme nous l'avons vu dans la Partie I de notre rapport.

fiv) La composante bénéfices réinvestis des IDE : l'expérience canadienne.

Les données du Tableau 30 nous permettent de constater que les bénéfices réinvestis nets (la somme algébrique des entrées et des sorties) est une composante des IDE dont l'importance fluctue dans le temps. *Le ratio des bénéfices réinvestis nets sur le flux entrant d'IDE , est positif depuis 1992 et s'est établi ainsi depuis : 24,04 en 1993, 24,02 en 1994, 62,43 en 1995, 46,57 en 1996, 49,64 en 1997, 15,48 en 1998, 21,77 en 1999 et 12,89 en 2000.* Les bénéfices nets réinvestis étant une composante des flux et stocks d'IDE on comprend que la répartition des stocks par pays et industrie ne varie pas de façon substantielle, car les filiales laissent des traces en réinvestissant leurs bénéfices dans le pays hôte.

Le tableau 11 nous permet d'observer *que les filiales canadiennes d'entreprises étrangères sont rentables* car les bénéfices réinvestis (la sommes des entrées et sorties de bénéfices réinvestis, les entrées provenant de profits que les filiales canadiennes ne distribuent pas en dividendes, les sorties provenant de pertes des filiales), le montant des IDE au Canada provenant des bénéfices réinvestis étant positif pour toutes les années 90 sauf 1991 et 1992.

Partant d'une comptabilité qui indique une sortie de bénéfices lorsque les filiales canadiennes à l'étranger font des profits non distribués en dividendes, il semble que les filiales canadiennes à l'étranger sont rentables

car les bénéfices réinvestis de ces filiales (les IDEA) sont négatifs pour toutes les années 90 sauf en 1991.

Ces données confirment l'analyse des effets de IDE plus théorique que nous avons présentée ci-haut, laquelle soulignait les effets positifs qui découlent des IDE. Ajoutons cependant que nous n'avons pas tenu compte des effets redistributifs des IDE dans notre analyse, sujet qui fait l'objet de beaucoup de controverse et d'analyse couramment.

Ajoutons aussi que selon des compilations internes non publiées de Statistique Canada dont nous disposons, *les filiales étrangères auraient des balances commerciales déficitaires ou moins positives que celles des firmes de propriété canadienne dans les secteurs des biens et des services.* Il s'agit d'un sujet à creuser, car de tels résultats peuvent signaler entre autre, que les filiales étrangères sont très créatives dans leur comptabilité et arrivent à minimiser leurs profits canadiens et québécois par des pratiques comptables de « coût de transfert- transfer cost pricing qui font diminuer leurs assiettes fiscales canadiennes et québécoises malgré les engagements qu'ils prennent à ce sujet.

fv) La sortie nette d'IDE augmente en ce qui concerne le Canada.

Les tableaux 13, 13a, 14, 14a et 15 nous permettent d'analyser ce qui ce produit entre le Canada, tous les pays au total, et un échantillon de pays en ce qui concerne les IDE sortants et entrants.

Un examen du rapport des IDE entrants\IDE sortants au niveau de tous les pays, entre 1991 et 2000, indique que le Canada est passé de receveur net d'IDE de 1991 à 1996 (le rapport était de 1,22 en 1991 et a diminué progressivement jusqu'à 1.00 en 1996, à *exportateur net IDE* depuis car le rapport a poursuivi sa descente pour se situer à 0,91 en 1999 et remonter à 0,97 en 2000 (tableau 13, 13a, 14, 14a et 15).

La part américaine du stock IDE entrant au Canada oscille entre 64% du total en 1991 et pour l'an 2000 et 67% du total en 1995 et 1998 (tableau 13a).²⁶

²⁶ Voir R. Acharya, P Sharma et S. Rao, « Canada's Trade and Foreign Direct Investment Patterns with the United States, op. cit, pour une discussion de

La part des pays de l'Asie et de l'Océanie a tendance à baisser. Elle est passée de 7,43 en 1991 à 5,49 en l'an 2000 (tableau 13a). La part Japonaise du total baisse et se situe dans les 3% vers la fin de la décennie.

La part des pays de l'Union Européenne qui était de 23% du total en 1991, a eu tendance à baisser un peu durant les années 90 et se situait à 20,1% en 1999. Cette part a cependant remonté à 26,7% en 2000 sous l'effet de transactions importantes. La part incombant au Royaume-Uni est en déclin (de 12% du total mondial en 1991 à 5,71 en 1999 et 6,61 en l'an 2000. La part de la France demeure dans les 3% . Elle a cependant triplé pour atteindre 9,88 en l'an 2000.

Les Etats-Unis sont le premier pays où l'on retrouve les IDE sortants du Canada, sa part du stock d'IDE sortants du Canada étant de 58,1% en 1991 (tableau 14a). Cette part décline régulièrement pour se situer dans les 50%-51% en l'an 2000.

Le poids de l'Union Européenne a augmenté au début des années 90, passant de 14% en 1991 à 21% dans les années 1994 à 1998 pour ensuite diminuer pour se situer à 19,40 en 1999 et 18,76 en l'an 2000.

L'Asie et l'Océanie sont hôtes de 8%-10% du stock d'IDE sortant du Canada cette part étant de 8,48 en 1991, de 10,79 en 1994 année qui marque le début d'un déclin relatif la part étant de 8,12% en l'an 2000.

Il se produit une entrée nette d'IDE provenant des Etats-Unis (stock entrant de 186238 millions de dollars canadiens au prix du marché et stock sortant de 154033 millions de dollars canadiens en l'an 2000- tableau 13) , ce qui ne devrait pas nous surprendre étant donné les tailles respectives des économies américaine et canadienne. Le rapport des IDE entrants\IDE sortants diminue cependant progressivement passant de 1,36 en 1991 à 1,16 en 1998 pour ensuite remonter à 1,26 en 1999 et 1,21 en 2000.

Il se produit aussi une entrée nette d'IDE en provenance des pays de l'Amérique Centrale et du Sud, mais le rapport est peu élevé se situant à 0,02 en 1999 et 2000. Il en serait ainsi pour le Mexique et le Brésil, mais les données semblent indiquer que le Canada est un investisseur net au Venezuela.

Les pays de l'Union Européenne sont aussi durant les années 90 (sauf pour les années 1997, 1998 et 1999 une autre source d'IDE pour le Canada, le stock des IDE entrant étant de 77921 millions de dollars canadiens au prix du marché en 2000 et le stock d'IDE sortants de 56523 millions –tableaux 13 et 14). *L'entrée nette d'IDE en provenance des pays de l'Union Européenne a cependant diminué* le rapport est IDE entrants \IDE sortants passant de 2,04 en 1991 à 0,90 en en 1998 pour remonter à 0,95 et 1,38 en l'an 2000.

Le Royaume –Uni, la France et l'Allemagne sont les principaux pays européens impliqués dans le stock d' IDE entrants (tableau 13) et sortants (tableau 14).

Les données de notre Tableau 27 et 28 sur *le stock d'IDE entrant au Canada en provenance de l'Union Européenne en 1997* par industrie et le pourcentage de ces IDE au Canada, nous permet de constater que le Canada a reçu en 1997 1,81% du total des IDE européens au niveau de toutes les industries. Le Canada est une destination proportionnellement plus importante dans la construction(3,75 du total mondial; dans l'immeuble et les activités d'affaires (2,62%); dans l'agriculture et les pêches (2,61%); dans les industries minières (2,13%);....
Le stock d'IDE européen entrant au Canada était concentré pour 40,83% dans le secteur manufacturier en 1997. Suivent les secteurs des services financiers (23,57%) et le secteur des immeuble et activités d'affaires.

Les données présentées dans nos Tableaux 23 et 24 permettent d'examiner le niveau et la composition par industrie du *stock d'IDE entrants de l'Allemagne au Canada*. En 1997, le Canada a reçu des parts importantes des IDE allemands mondiaux dans les industries minières (6,59%), dans l'agriculture et les pêches (6,48%), dans la construction (3,64%) et dans l'immeuble (2,17%). Ces parts sont supérieures à la part pour l'ensemble des industries laquelle était de 1,69%.

Au Canada, en 1997, le stock d'IDE entrant allemand était concentré dans le secteur immeuble et activités d'affaires,(39,35%), dans le secteur manufacturier (29,08%), et dans les intermédiaires financiers (16,96%).

Les données de nos tableaux 25 et 26 permettent de prendre connaissance de l'importance et de la composition sectorielle *du stock d'IDE entrant du Royaume-Uni au Canada en 1997*.

Les parts canadiennes du total mondial par secteur sont importantes dans la construction (6,16), dans les services financiers (3,27%), dont les parts sont supérieures à celle observée pour toutes les industries et dans le secteur manufacturier (2,44%).

La sortie nette d'IDE s'accroît entre le Canada et les pays d'Asie et Océanie durant les années 90, le rapport du stock d'IDE entrants\ IDE sortants passant de 1,09 en 1991 à 0,65 en 1999 et 2000. Le Japon , Hong Kong et la Chine sont les principaux pays investisseurs au Canada (tableau) alors que ces mêmes pays auxquels s'ajoutent Singapour et la Corée du Sud sont les pays où l'on retrouve le stock d'IDE sortant du Canada.

fvi) Les IDE dans les grandes villes canadiennes.

Mingtao Chen du Ministère du Commerce et des Affaires Internationales d'Ottawa a récemment préparé une étude sur les IDE dans les villes canadiennes.²⁷

Examinons brièvement son analyse étant donné notre intérêt pour le phénomène de métropolisation et le processus d'agglomération qui accompagne l'intégration économique volet dont devrait tenir compte les activités de promotion et de prospection québécoises.

Il a tiré ses données de l'enquête Financial Post 500 « Canada's Largest Corporations, (2000 data) publiée en juin 2001 étant donné que les études d'Investissement Canada et de Statistique Canada (Calura) sur les IDE au niveau des villes ne sont pas à jour.

Parmi les 300 plus grandes entreprises Chen estime qu'environ la moitié (143) ont reçu des IDE, dont 83 qui sont contrôlées à 100% par l'étranger; 17 à plus de 50%

Des entreprises américaines sont propriétaires de 60 de ces 100 entreprises, les entreprises du Royaume-Uni de 9, les entreprises hollandaises de 7, des entreprises de d'autres pays européens de 11, les entreprises Japonaises de 7...

²⁷ Mingtao Chen, « Foreign Direct Investment in Canada's Cities » mimeo, July 2001.

Parmi les 100 étudiées, les entreprises affiliées avec les entreprises américaines étaient responsable de 68% des ventes totales celles affiliées avec des entreprises françaises de 9%, celles reliées aux entreprises japonaises de 6%; celles affiliées avec des entreprises des Pays Bas de 5% et celle affiliées avec des entreprises du Royaume –Uni de 4% du total.

Le secteur de l'auto vient au premier rang en termes de nombre d'entreprises (13), suivi du secteur haute technologie et TIC (10); pétrole et gaz (10). Et distribution et commerce de gros (10).

En termes de revenus le secteur de l'auto est le premier (35%), suivit du pétrole et gaz (14%), les conglomérats- Seagram, Siemens et Unilever 9%; les grossistes 6% et le secteur haute technologie 6%.

Les 100 plus grande firmes multinationales génèrent 678,239\$ de revenu par personne.

Ces 100 entreprises sont localisées à Toronto (58), à Montréal (15), à Calgary (10), et à Vancouver (7).

Les 15 grandes entreprises localisées à Montréal ont généré des ventes de 57 milliards \$ canadiens en l'an 2000. Elles avaient 100,000 personnes à leur emploi . Leur part des ventes et de l'emploi des 100 plus grandes entreprises est de 18% et 22% respectivement.

Quand Chen prend en considération les 300 entreprises on en trouve 69 à Toronto. 24 à Montréal 19 à Calgary, 13 à Vancouver; 3 à Winnipeg, et 2 à Windsor.

Montréal domine les autres villes en termes de ventes moyennes par entreprises affiliées (3,8 milliards); et en emploi par entreprise (8,344).

En termes de productivité (ventes par employé) Montréal (568, 841\$) se situe au 4^{ième} rang derrière Toronto, Vancouver et Calgary.

Chen a pu localiser 45 sièges sociaux américains des 60 entreprises canadiennes étant affiliées à des entreprises américaines. Quinze (15) sont dans le Midwest (Illinois-7, Michigan –6, Ohio –1, et Wisconsin-1; 12 sont dans le nord-est dont 4 dans l'état de New York, 3 au Connecticut, 2 au New Jersey, 2 en Pennsylvania, et 1 au Massachussets; 10 sont dans l'Ouest dont

8 en California et 2 dans l'état de Washington et 8 sont dans le Sud dont 6 au Texas et 1 au Delaware.

Les sièges sociaux du Michigan ont reçu 44% des ventes des entreprises canadiennes affiliées, le Texas 17% la Californie 11% l'Illinois 9% et New York 5%.

91% des investissements du Midwest au Canada vont à Toronto. Montréal est en 2^{ième} place, recevant 20% des investissements du Sud, et 15% des investissements du nord-est.

Les fusions et acquisitions sont populaires dans le domaine de haute technologie entre le Canada et les Etats-Unis. Selon la firme Crosbie, il se serait produit 37 transactions pour un total de 33 milliards \$ can. En 2000. La route Toronto-Californie est la plus populaire. *Dans le sens inverse, Montréal est la ville canadienne qui attire le plus d'IDE américain dans le secteur high-tech.*

fvii)La répartition des stocks d'IDE entrants par industrie au Canada.

Les données des tableaux 16 et 17 nous permettent d'examiner la répartition des IDE entrants au Canada par industrie, durant les années 90.

L'industrie du bois et du papier reçoit dans les 5%-6% du total des IDE entrants et il ne semble pas se manifester de tendance dans son importance relative.

La part des industries de l'énergie et des minerais métalliques semble être en déclin passant de 24,12% en 1991 à 17,35% en l'an 2000.

Il ne se manifeste pas de tendance évidente dans la part de IDE entrants totaux canadiens qui incombe aux industries de la machinerie et du matériel de transport dont le % du total était de 14,08% en 1991 et de 14,67% en l'an 2000.

La part des industries des finances et assurances a eu tendance à augmenter marginalement. Cette part était de 19% en 1991 et 1999. Elle a baissé pour se situer à 17,03 en l'an 2000.

Les industries des services et du commerce de détail ont vu leur part du stock total d'IDE entrant passer de 7% dans les années 1990 à 9,44 en 1993 et 8,35 en 2000.

La part du total de IDE entrant qu'occupe « les autres industries » (aliments boissons et tabac, produits chimiques et textiles, produits électriques et électroniques, construction et activités connexes et communications) a eu tendance à augmenter passant de 29,62 en 1990 à 37,33 en l'an 2000. Il s'agit d'une tendance intéressante qui contribue au renouvellement de la structure industrielle du Canada.

fviii) les IDE américains au Canada : leur répartition industrielle.

Selon Acharya Sharma et Rao ²⁸ la part des équipements électroniques et des services aux ordinateurs dans le *stock des IDE entrants au Canada* est passée de 5,4% en 1988 à 9,1% en 1999. La croissance annuelle moyenne du stock des IDE américains dans ces secteurs aurait été de 12,3% entre 1988 et 1999 et la part américaine des IDE totaux dans ce secteur de 99% en 1999.

Selon eux la part de l'alimentation dans le stock des IDE américains entrant au Canada serait passée de 3,6% à 3,7% du total. La croissance annuelle moyenne du stock des IDE américains aurait été de 7,3% entre 1988 et 1999, et la part américaine du total serait de 100%.

Selon eux, la part des intermédiaires dans le financement aux consommateurs et des entreprises dans le stock des IDE américains entrant au Canada serait passée de 3% en 1988 à 8,5% en 1999. Le taux de croissance annuelle du stock des IDE américains durant cette période aurait été de 17,9% et leur part du stock total du secteur serait de 98% en 1999.

Les données de Acharya, Sharma et Rao indiquent que le secteur des assurances (insurers) serait passé de 7,8% en 1988 à 8,2% du total en 1999. Les IDE américains auraient augmenté à un taux de croissance annuelle moyen de 7,5% dans ce secteur et les américains détiendraient 65% du stock total d'IDE dans ce secteur en 1999.

Leurs données indiquent que la part du secteur des véhicules moteurs et pièces et accessoires pour autos serait passé de 11,3% en 1988 à 7,1% en

²⁸ Acharya, Sharma et Rao, op. cit. tableau 14

1999. Le taux de croissance annuel moyen du stock des IDE américain dans ce secteur aurait été de 2,7 entre 1988 et 1999, et les américains détiendraient 79% du stock total des IDE de ces secteurs en 1999.

La part des secteurs du pétrole et du gaz naturel dans le stock des IDE américains entrant au Canada serait passée de 22,6% en 1988 à 11,1% en 1999. Le taux de croissance annuel moyen de ces IDE aurait été de 0,4% durant la période et la part des américains dans le stock total des IDE de ces secteurs serait de 95%.

Les données de *notre tableau 21 sur le stock d'IDE entrant au Canada en provenance des Etats-Unis par industrie* entre 1994 et 2000, mesurées sur la base de leurs coûts historiques en millions de dollars américains quoique différentes de celles de Acharya, Sharma et Rao, nous permettent aussi d'examiner l'évolution de la répartition des Ide entrant au Canada en provenance des Etats-Unis par industrie.

Ces IDE seraient passés de 74,221 millions de dollars U.S. en 1994 à 126,421 millions de dollars U.S. en 2000. La part du total destinée au secteur pétrolier a augmenté passant de 12,45% en 1994 à 14,25% en 2000.

La part du secteur manufacturier total qui était de 40,71% en 1994 est monté à 53,56% en 1995. Elle décline depuis et était de 39,89% en l'an 2000. La part du commerce de gros décline légèrement passant de 8,22% en 1994 à 7,78 en 2000. Au sein du secteur manufacturier la part de l'Électronique et des autres équipements augmente passant de 1,34% du total de toutes les industries en 1994 à 2,59% en 2000. Celle des équipement de transport semble diminuer passant de 11,23% du total en 1994 à 8,16% en 1999 pour remonter à 10,05% en 2000.

La part des institutions de dépôt, secteur que se dérègle progressivement au Canada est passée de 1,08% du total des IDE américains au Canada à 1,58% en 2000.

Le secteur « Finance » (en sont exclues les institutions de dépôt, les assurances et les immeubles) a vu sa part du total passer de 15,6% en 1994 à 23,04% en 2000.

La part des services est en croissance, passant de 3,89% en 1994 à 6,56% en 2000.

La part des « autres industries » varie entre 6,9% (en 1994 et 2000) et 9,81% (en 1998).

fvix) Les IDEA canadiens aux Etats-Unis : examen de leur répartition par industrie.

Leurs données sur *les stock d'IDE canadiens aux Etats-Unis* (leurs données représentent 60,4% du stock total des IDEA canadiens aux Etats-Unis) indiquent qu'il s'est produit des augmentations de l'importance des secteurs des intermédiaires financiers (deposit accepting intermediaries) dont la part du stock total des IDE canadiens aux Etats-Unis est passée de 7,3% en 1988 à 17,7% en 1999 ce qui représente un taux de croissance annuelle moyenne de 18,0%. Ces IDE aux Etats-Unis représentent 37% du total des IDEA canadiens dans ce secteur en 1999.

Les IDEA canadiens aux Etats-Unis ont aussi augmenté rapidement dans le secteur du transport par rail passant de 4,1% du total en 1988 à 6,6% en 1999. Ils auraient aussi augmenté rapidement (13,0% par année dans le secteur de l'imprimerie (printing and publishing), la part de ce secteur dans le stock des IDEA canadiens passant de 10,8% à 16,3%. Ces investissements représentaient 86% des IDEA canadiens dans ce secteur en 1999.

Les IDEA canadiens dans le secteur des produits chimiques (chemicals and other chemical products) représentaient 2,7% du total de IDEA canadiens aux Etats-Unis en 1988 et 3,7% en 1999. Ils auraient augmenté de 12,2% par année durant cette période, et la part des IDEA Canadiens dans ce secteur destinée aux Etats-Unis serait de 58%.

La part du stock des IDEA canadiens aux Etats-Unis dans le secteur de fer, de l'acier et de produits connexes serait passée de 3,4% en 1988 à 3,6% en 1999, ce qui implique une croissance annuelle moyenne des IDEA aux Etats-Unis dans ce secteur de 9,3% par année entre 1988 et 1999.

Les parts du total des IDEA Canadiens aux Etats-Unis dans les secteurs des métaux non ferreux et autres métaux non-ferreux est passée de 12,8% à 12,3%, la part américaine des IDEA dans ce secteur étant de 47%.

Il s'est aussi produit une diminution dans la part des assureurs qui est passée de 12,1% à 11,2%, ce qui donne un taux de croissance annuel moyen de 8,1% durant la période 1988-1999. La part totale des IDEA canadiens dans ce secteur destinée aux Etats-Unis en 1999 était de 73%.

La part du secteur pétrole et gaz dans les IDEA Canadiens aux Etats-Unis a aussi diminué passant de 10,7% en 1988 à 8,5% en 1999. Ces IDEA augmenté de 6,6% par année et les Etats-Unis ont reçu 47% des IDEA canadiens dans ce secteur en 1999.

Une diminution de part s'est aussi produite dans le secteur des intermédiaires d'investissement passant de 5,9% en 1988 à 4,5% en 1999. La part américaine des IDEA canadiens dans ce secteur en 1999 était de 26%.

La part des secteurs bois, produits du bois, et paper (wood, wood products, and Paper, integ ops) dans les IDEA canadiens aux Etats-Unis est passée e 4,3% en 1988 à 3,5% en 1999. Les Etats-Unis ont reçu 100% des IDEA canadiens dans ces secteurs en 1999.

On constate donc que les liens canadiens avec les Etats-Unis ont peu changé ou ont diminué tels que mesurés par la part américaine des IDE au Canada et la part américaines des IDEA canadiens.

fx) Le contrôle étranger et la concentration des entreprises au Canada ²⁹

Les données de notre tableau 29 permettent d'examiner la proportion des actifs sous-contrôle étranger (total, américain, européen et autre et canadien)par industrie en 1988 et 1998.

Il s'est produit depuis cinq années, une légère tendance à la hausse du contrôle étranger des entreprises canadiennes. Cette tendance s'est accélérée en 1998 quant lapart du contrôle étrangère de l'actif est passée à 22,7% par rapport à 21,7% en 1997.

Le niveau des revenus d'exploitation sous contrôle étranger présente une tendance semblable à celle de l'actif.. En 1998 le contrôle étranger a

²⁹ Voir aussi S. Taylor, Contrôle étranger et concentration des entreprises, Étude Spéciale, L'Observateur Économique Canadien, juin 2001 pour une discussion de ce sujet.

progressé de 1,3 points par rapport à 1997, pour s'établir à 31,7% sa plus forte augmentation des cinq dernières années.

Les entreprises sous contrôle américain dominant encore le secteur étranger. Elles comptaient pour 13,5% de l'actif total des sociétés en 1998 ayant augmenté d 0,8 point par rapport à l'année précédente. La part des revenus d'exploitation sous contrôle américain continue aussi de dominer la composante étrangère, atteignant 21,8% en 1998 contre 20,8% en 1997.

L'actif des entreprises sous contrôle canadien représente 81,6% de tout l'actif du secteur des finances canadien en 1998. La part sous contrôle américain est de 8,3%, celle de l'Union Européenne 8,4% et celles des autres pays 1,7%. La part importante des actifs sous contrôle de l'UE est attribuable à sa branche des assurances.

Dans le secteur non financier, les entreprises sous contrôle étranger ont augmenté leurs actifs de 13,2% en 1998 contre une moyenne de 9,5% depuis 1994. La part étrangère de l'actif des entreprises dans le secteur non financier a augmenté progressivement depuis 1994, passant de 23,6% à 26,9%. Elle a progressé dans toutes les branches d'activité sauf quatre (bois et papier, produits métalliques, machines et matériel et produits électroniques). Au niveau de la part de l'actif les produits chimiques et les textiles représentent la branche la plus sous contrôle étranger, sa part étrangère ayant augmenté de 65,9% en 1994 à 68,5% en 1998. Ces industries de concert avec le matériel de transport (52,8%) et les machines et du matériel (44,4%) affichent le plus haut niveau de contrôle étranger.

Dans le groupe sous contrôle étranger, les Etats-Unis continuent de dominer au chapitre de l'actif. Les Etats-Unis détiennent 18,5% de tout l'actif ou 69% de l'actif total appartenant à des intérêts étrangers. Les entreprises de l'UE arrivent au 2^{ième} rang avec une part de 4,8% de l'actif total en 1998, ou 18% de l'actif sous contrôle étranger. La croissance de l'actif américain explique en grande partie pourquoi la croissance de l'actif étranger est la plus importante que celle de leurs homologues canadiens. Entre 1997 et 1998, l'actif a augmenté dans la plupart des branches d'activité, les entreprises sous contrôle étranger affichant une croissance plus rapide que leurs homologues canadiennes dans sept des 11 groupes étudiés.

Laissons au lecteur l'examen des données détaillées par industrie en 1997 et 1998.

*fxi) Les fusions et acquisitions et le contrôle étranger au Canada*³⁰

En 1998, les entreprises canadiennes et étrangères ont pris part à des fusions et des acquisitions importantes.

Le nombre de fusions et acquisitions officiellement annoncé de 1994 à 1999 a été relativement stable, passant d'un minimum de 968 en 1995 à un maximum de 1264 en 1997. La valeur marchande annoncée des ces opérations est passée de 47 à 178 milliards entre 1994 et 1999.

Les données que nous présentons dans les tableaux 18, 19 et 20 permettent d'examiner les activités de fusions et acquisitions.

De 1994 à 1998, les fusions et acquisitions ont représenté en moyenne 3,3% de l'actif total des sociétés.

De 1994 à 1998, 55,3% de la valeur des actifs échangés s'est opéré entre sociétés canadiennes. Les intervenants étrangers ont été associés à 44,7% de la valeur des actifs échangés et la majorité des transactions les impliquant ont été entre elles.

Les branches non financières ont échangé tous les ans presque 5% des leurs actifs comparativement à moins de 2% pour les branches financières différence qui ne doit pas nous surprendre étant donné la présence de la réglementation publique de ces dernières.

Il y a eu le plus de fusions et d'acquisitions dans la branche de l'énergie, soit 16% du total des branches et 23% de celui des branches non financières. La branche du bois et du papier est celle qui a échangé le plus d'actifs en pourcentage annuel (9,3%).

Dans les 64% des fusions et acquisitions par investissement des sociétés étrangères a consisté en achats d'actifs canadiens par des entreprises sous contrôle étranger à d'autres entreprises sous contrôle étranger.

La presque totalité (92%) des actifs canadiens qui sont passés d'un contrôle extérieur à un contrôle intérieur venaient d'entreprises contrôlées par les

³⁰ Voir P. Guèvremont, « Fusions acquisitions et contrôle étranger, Étude Spéciale, L'Observateur Économique Canadien, novembre 2001 pour un examen plus détaillé de cette question.

Etats-Unis (52%) et l'Union Européenne(40%). La branche de l'énergie a été responsable de 38% de cette activité, suivie de la branche du bois et du papier (17%), et de celle des produits métalliques (14%).

Les Etats-Unis demeurent de loin l'intervenant étranger le plus actif, surtout dans l'achat d'actifs canadiens, ayant participé à 73% de telles opérations.

Laissons au lecteur intéressé l'examen des tableaux 18-20 que nous présentons en annexe.

fxii)Analyse du stock d'IDE entrant par industrie, aux Etats-Unis, par pays de provenance, en 1994 et en 2000.

Nos tableaux 32 à 36 permettent une analyse de la provenance par pays et région et de la répartition par industrie du stock d'IDE entrant aux Etats-Unis en 1994 et 1999.

Les données des tableaux 32 et 35 nous permettent d'observer qu'entre 1994 et 2000, la part provenant du Canada est passée de 8,58% à 8,14%; celle de l'Europe de 61,16% à 71,90%; celle de l'Asie du Pacifique de 23,52% à 15,66% et celle de l'Amérique latine de 5,10% à 3,45%. Ces données confirment notre analyse précédente du rôle important qu'ont joué les entreprises européennes dans les entrées d'IDE aux Etats-Unis.

Un examen de la répartition des IDE canadiens par industrie en 1994 indiquent des concentrations (ou peu d'IDE) dans les secteurs suivants : manufacturier (42,31% de total vs 39,42% pour tous les pays); produits alimentaires et produits parents (14,26% vs 4,45% pour tous les pays); produits chimiques et produits alliés (1,99% vs 13,74% pour tous les pays; services (3,45% vs 7,71% pour tous les pays); autres industries (10,70% vs 4,89% pour tous les pays).

En 1994 les IDE européens aux Etats-Unis étaient répartis de la façon suivante : manufacturier 47,19%; produits chimiques 19,89%.

En l'an 2000 on retrouve 49,71% des IDE canadiens dans le secteur manufacturier (40,09% pour tous le pays), et 2,87% dans le produits chimiques (9,86% pour tous les pays).

En l'an 2000, les pays d'Europe ont concentré leurs IDE aux Etats-Unis de la façon suivante : manufacturier 43,16% et produits chimiques 12,78%.

On constate que la part canadienne a augmenté dans le secteur manufacturier alors que celle de l'Europe a baissé entre 1994 et l'an 2000. La part européenne dans les produits chimiques a baissé et celle du Canada, est passée de 1,99% du total à 2,87% du total.

fxiii) La géographie des IDE étrangers aux Etats-Unis.

Examinons brièvement la répartition régionale des établissements manufacturiers de propriété étrangère aux Etats-Unis en 1987 et 1992 à l'aide d'un récent article paru dans le Survey of Current Business.³¹

L'examen de données pour ces années lointaines dans le temps nous semble encore pertinent étant donné l'augmentation limitée dans l'IDE dans le secteur secondaire américain depuis ces années et le fait que sa répartition géographique par état n'a pas trop changé jusqu'en 1997 selon les travaux disponibles.

De façon générale, les établissements étrangers manufacturiers sont répartis de façon semblable aux établissements manufacturiers domestiques américaines, sauf qu'ils ont plus tendance à se concentrer dans le sud-est.

Les nouveaux établissements étrangers sont relativement plus présents en Nouvelle-Angleterre et dans le sud-est, au Texas et en Louisiane et au Missouri et dans la partie ouest de l'Illinois.

Ils sont localisés dans des endroits à population élevée (et ce surtout pour les établissements propriété d'investisseurs du Royaume-Uni) mais pas autant que ce n'est le cas pour les établissements manufacturiers domestiques américains.

Les établissements allemands, soit nouveaux ou récemment achetés, se concentrent dans des endroits où les anciens investissements allemands sont concentrés.

³¹ Voir Regional Patterns in the location of foreign-owned U.S. manufacturing establishments, Survey of Current Business, mai 1999. Le livre de J. Ondrich et M. Wasylenko intitulé : » Foreign Direct Investment in the U.S., W.E. Upjohn Institute, 1993, traite aussi de cet aspect du sujet.

Les nouveaux établissements sous contrôle de la France et de l'Allemagne ont tendance à être localisés dans la moitié est des États-Unis alors que les établissements sous contrôle anglais sont largement dispersés sur le territoire américain.

En 1992 il y aurait 1285 établissements et 218,200 emplois sous contrôle canadien aux États-Unis.

La répartition régionale des nouveaux investissements varie beaucoup plus entre les principaux pays investisseurs (le Canada, la France, l'Allemagne, l'Angleterre et le Japon) que celle des entreprises achetées. Les entreprises canadiennes ont un « pattern » de localisation différent de celui des autres pays en parti à cause de leurs choix d'effectuer des nouveaux investissements dans des endroits moins peuplés.

Les établissements canadiens et allemands ont tendance à se regrouper régionalement.

Les nouveaux établissements canadiens ont tendance à être localisés à des endroits différents des établissements canadiens plus anciens, mais ils ont tendance à être localisés où les acquisitions d'entreprises américaines ont eu lieu.

L'emploi dans les succursales canadiennes est concentré à la frontière canado-américaine et dans un espace central qui englobe la rivière Mississippi et quelques états des plaines américaines. St. Louis, Memphis et Wichita sont parmi les principales régions choisies pour les nouveaux investissements canadiens.

Les données présentées dans nos tableaux 37, 38 et 38a) nous permettent d'actualiser cette analyse en examinant *la géographie de l'emploi dans des établissements sous contrôle étranger en 1996 et 1999 par état américain*.

Nos tableaux 37 et 38 indiquent l'emploi total de personnes travaillant dans des entreprises sous contrôle étranger aux États-Unis en 1996 et en 1999 par région et état américain, et selon le pays de contrôle : Canada, France, Allemagne, Royaume-Uni, Japon.

L'emploi total dans les entreprises sous contrôle étranger est passé de 4, 977,5 millions en 1996 à 6,003,3 millions en 1999. L'emploi sous contrôle

des entreprises canadiennes est passé de 618,6 millions en 1996 à 665,2 millions en 1999. La part canadienne du total est passée de 12,4% en 1996 à 11,1% en 1999. La part de la France est passée de 8,3% à 10,1%; celle de l'Allemagne de 12,3% à 14,1% et celle du Royaume-Uni de 19,5% à 16,1%.

La France ne semble pas investir dans la région des Grands Lacs

Un examen des données concernant la répartition des emplois pour tous les pays confondus indiquent qu'en 1999 tout comme en 1996 ils se concentrent dans le Sud-est, le Centre –Est, les Grands Lacs et l'Ouest éloigné.

Les emplois dans les entreprises américaines sous contrôle canadien sont concentrés dans le Sud-est, les Grands Lacs, le Centre-Est et l'Ouest éloigné.

Le tableau 38a nous permet *d'examiner l'évolution de l'emploi aux Etats-Unis dans les entreprises américaines sous contrôle étranger entre 1996 et 1999*. Alors que les emplois de tous les pays ont augmenté de 20,6%, ceux sous contrôle canadien ont augmenté de 7,5%; ceux sous contrôle de la France de 46,9%; ceux sous contrôle Allemand de 38,9%; ceux sous contrôle Japonais de 57,8% . Les emplois sous contrôle du Royaume-Uni ont diminué de 00,72%.

Les emplois sous contrôle canadien ont augmenté de 48,4% dans la région sud-est (ceux pour tous les pays de 27,7%); de 34,1% dans les Rocheuses (32,5% pour tous les pays); de 29,3% dans la Nouvelle-Angleterre (20,6% pour tous les pays); de 23,4% dans le sud-est (19,2% pour tous les pays); et de 21,3% dans l'Ouest éloigné (15,3% pour tous les pays) de 9,8% dans le Centre-est (16,6% pour tous les pays). Le Canada semble se concentrer relativement plus dans les régions Sud Ouest et Est, dans les Rocheuses et dans la Nouvelle-Angleterre.

fxiv) La part américaine des stock d'IDE Européens et de la répartition des emplois reliés à ces investissements par région et état américain.

Le Tableau 40 nous permet de constater, qu'en 1997 les Etats-Unis ont reçu les parts suivantes des IDE entrants d'Europe : 52,14% dans les Autres Services; 27,03% dans le secteur de la Construction; 26,8% dans l'Agriculture et les pêches; 26,6% dans les immeubles et activités d'affaires; 25,3% dans les industries minières; 25% dans le secteur manufacturier et 22% dans le secteur des Hôtels et de la restauration.

Les tableaux 39 et 39a permettent d'examiner la répartition des IDE entrants européens et des emplois reliés à ces investissements par région et état américain en 1998 selon les données du European –American Business Council.

Les régions du Sud-Est, (13,13% du total des IDE entrants); du Sud-Ouest (6,88%) de l'Ouest Éloigné (6,62%) des Grands Lacs (8,86%) du Centre-est (7,77%), des Plaines (2,63%); de la Nouvelle-Angleterre (2,15%) et des Montagnes Rocheuses sont les emplacements choisis par les investisseurs européens.

Le répartition régionale des emplois reliés à ces IDE varie un peu et s'établit comme suit : Sud-est 13,6%, Centre-est 9,53%, Grands Lacs 9,25%, Ouest éloigné 5,54%, Nouvelle-Angleterre 3,56%, Plaines 2,88% et Montagnes Rocheuses 1,23%.

fxv) Les IDE en Amérique Latine et au Mexique, par pays de provenance et secteur

Le processus d'intégration qui touche le plus le Québec en étant un qui touche l'ensemble de l'Hémisphère ouest, processus que pourrait accélérer la ZLEA, et les entreprises québécoises étant en concurrence avec des entreprises latino-américaines pour les IDE européens ainsi que comme fournisseurs sur le marché américain, il est indiqué d'examiner les flux et stocks d'IDE américains destinés vers le sud comme ceux vers le nord.

Le tableau 55 permet de prendre connaissance du stock d'IDE entrant dans certains pays d'Amérique Latine en 1990, 1995, 1999 et 2000 selon la CNUCED. Ceux-ci ont augmenté à des taux annuels moyens élevés : Venezuela 104% par année, Argentine 71%; Colombie 46%; Brésil 43%; Chili 33%; Mexique 31%;

Le lecteur intéressé à prendre connaissance de la provenance par pays européen des IDE entrants en Amérique Latine et dans certains pays de l'Amérique Latine pourra consulter nos tableaux 57 et 58.

Nos tableaux 41 à 48 (du Bureau of Economic Analysis et de la Banque Centrale du Brésil) permettent au lecteur intéressé d'amorcer une telle

analyse car y figurent des données sur les stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994 et l'an 2000.

Laissons au lecteur intéressé l'analyse de ces données sauf en ce qui concerne la part mexicaine du total. En 1994 le Mexique a reçu 14,57% du total des IDE américains pour toutes les industries, suivant en cela le Brésil qui en a reçu 15,35%.

En l'an 2000, la part du Mexique était de 14,79% celle du Brésil de 7,47%.

En 1994, 59% du total du stock d'IDE entrants au Mexique en provenance des Etats-Unis était accaparé par le secteur manufacturier dont 15,68% dans les produits alimentaires et produits parents, 13,79% dans les produits chimiques et produits alliés, et 10,39% dans les équipements de transport. Le secteur Finances (en excluant les institutions de dépôt assurances et immeubles) accaparait 13,22% du total.

En 2000, le secteur manufacturier recevait 57,55% du total, dont 16,08% dans les produits alimentaires; 9,70% dans les produits chimiques; 14,20% dans les équipements de transport. Le secteur Finances recevait 19,01% du total.

Une diminution dans la part du secteur des produits chimiques et une augmentation dans les équipements de transport sont des changements qui éclairent la nature de la concurrence que livrent les entreprises mexicaines aux entreprises québécoises sur le grand marché américain comme nous le verrons dans la Partie III de notre rapport.

Poursuivons notre examen des IDE entrants au Mexique en examinant les données des tableaux 49 à 52 lesquelles proviennent de l'Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE.

Le stock d'IDE entrant au Mexique (au prix du marché) , en provenance de tous les pays aurait été de 12,129,2 millions de dollars américains en 1999 et de 13, 042,3\$ en l'an 2000.

Ceux-ci provenaient (tableau 49 et 49a) des Etats-Unis (55,6% du total en 1999 et 78,9% en 2000), du Royaume-Uni (2,00% en 2000); de l'Allemagne, 6,42% en 1999 et 1,72% en 2000), du Japon (10,14% en 1999

et 3,07 en 2000) de la France 1,4 en 1999 et diminution en 2000), de l'Espagne (3,80% en 1999 et 12,93% en 2000); du Canada, 4,98% en 1999 et 2000) et de la Hollande 7,46% en 1999 et 13,29% en l'an 2000). *Certains pays se servent du Mexique comme plateforme pour des ré-exportations vers les Etats-Unis les autres pays de l'Amérique Latine, comme l'indiquent leurs investissements au Mexique.*

L'industrie manufacturière reçoit la majeure partie des IDE entrants (71,8% en 1999 et 60,3% en 2000); suivie de loin par les Services financiers, d'administration et de location de meubles et d'immeubles) (5,89 en 1999 et 33,3% en 2000) et les services communautaires (+ hôtels et restaurants, professionnels techniques et personnels) (9,32% en 1999 et 9,22% en 2000).

Les tableaux 51 et 51a) nous permettent d'examiner la répartition du stock d'IDE entrant par état mexicain en 1999 et 2000. Baja California (9,1% en 1999 et 7,22% en 2000); Distrito Federal (45,05% en 1999 et 47,36% en 2000); Nuevo Leon (9,8% en 1999 et 12,02% en 2000), ainsi que Chihuahua et Jalisco sont les principaux états récipiendaires .

Les données des tableaux 52 et 52a nous permettent d'observer que la création d'emploi mexicaine est beaucoup plus élevée dans les états qui ne sont pas dans les Maquiladoras . *L'emploi a augmenté au taux annuel moyen de 18,9% entre 1990 et 2001 au niveau national mexicain alors qu'il a augmenté au taux annuel moyen de 57,8% dans les autres états et de 14,9% dans les états frontières du Mexique.* Ce résultat peut apparaître surprenant, mais la passation de l'Aléna a extensionné à l'ensemble du Mexique le traitement privilégié qui était précédemment réservé aux états frontaliers des Maquiladoras.

Le Tableau 53 permet d'examiner la répartition sectorielle des IDE entrant au Mexique en provenance des Etats-Unis entre 1994 et l'an 2000. Une analyse comparative de ces données avec celles concernant les IDE américains au Canada et au Québec serait intéressante à effectuer et à mettre en parallèle avec les données sur les exportations mexicaines et québécoises sur le grand marché américain. Les données d'IDE devraient être un indicateur des spécialisations mexicaines et québécoises à venir dans l'Hémisphère ouest. Nous allons tout de même examiner les données concernant les exportations mexicaines et québécoises sur le marché américain afin de cerner ces spécialisations.

L'analyse des données des Tableaux 53 et 54) (données du Bureau of Economic Analysis) indique que le secteur manufacturier mexicain maintient sa part dans les 58% du total; celui des produits alimentaires et produits parents semble aussi se situer dans les 16%; celui des produits chimiques et alliés semble en déclin passant de 13,79% du total en 1994 à 9,7% en 2000, résultat que nous avons vu préalablement; et ceux des équipements de transport (14,2% en 2000) et de la Finance (excluant les institutions de dépôts, les assurances et les immeubles (19,01% en 2000) sont en croissance.

fxvi) Les IDE au Québec.

Les données sur les IDE au Québec sont très limitées.

Les tableaux 60 à 67 présentent les données que nous avons pu obtenir de Statistique Canada ce qui nous permet de faire une analyse des IDE selon le nombre d'entreprises et l'emploi, et ce pour l'an 2000.

Le Québec reçoit 21,5% du total des entreprises étrangères 2044 sur un total canadien de 9502) selon les données du tableau 60. Son % des entreprises étrangères varie selon le pays d'origine, s'établissant à 69,74% pour les entreprises de France 24,71% pour celles d'Allemagne, 20,95% pour celle provenant du Royaume-Uni et 16,50% pour celles provenant des Etats-Unis.

Un examen de la répartition sectorielle du nombre d'entreprises provenant de France au Québec par rapport à l'Ontario (voir le tableau 61) indique des parts plus que proportionnelles dans les secteurs suivants : produits alimentaires, boissons, médicaments tabac et commerce de gros; services aux entreprises; machine, matériel et fournitures; produits électriques et électroniques; chimie; autres industries des services; autres industries manufacturières; aliments; imprimerie édition et industries connexes; vêtement, mercerie; intermédiaires financiers de dépôts; et autres.

Selon les données du tableau 62, les investisseurs de l'Allemagne concentrent leurs investissements au Québec dans les secteurs suivants : services aux entreprises; transport; chimie; produits alimentaires boissons médicaments et tabac; produits électriques et électroniques; produits divers-commerce de gros; vêtement et mercerie; autres industries manufacturières; et autres secteurs.

Les données concernant la répartition sectorielle du nombre d'entreprises du Royaume-Uni au Québec (tableau 63)) permet d'identifier les secteurs de concentration suivants : chimie; produits alimentaires...; produits électriques et électroniques; autres industries manufacturières; autres industries de services; première transformation des métaux; transport; et autres secteurs.

Les données des tableaux 64-67 permettent une analyse selon de la présence des entreprises étrangères au Québec selon l'emploi. On retrouverait au Québec 29,8% (103, 689 emplois) du total canadien.

La part québécoise de l'emploi canadien dans les succursales de France des de 77%; elle est de 37% pour les entreprises du Royaume-Uni; de 35% pour celles d'Allemagne et de 27% pour les entreprises américaines.

Les succursales américaines sont cependant responsables de 68% du total de l'emploi des entreprises étrangères au Québec; le Royaume-Uni de 7,58%; la France de 7,22% et l'Allemagne de 4,37%.

Selon les données du tableau 65, l'emploi dans les entreprises du Royaume-Uni serait concentré au Québec dans les secteurs suivants : assurances; première transformation des métaux; produits électriques et électroniques; hébergement; aliments; autres industries manufacturières et machines, matériel et fournitures; commerce de gros.

L'emploi dans les entreprises étrangères françaises au Québec est concentré dans les secteurs suivants : matériel de transport; produits électriques et électroniques; assurances; produits minéraux non métalliques; produits en matière plastique; et autres secteurs (tableau 66)

L'emploi dans les entreprises étrangères d'Allemagne au Québec est concentré dans les industries suivantes : bois, première transformation des métaux, textiles de première transformation; papier et produits connexes; cuir et produits connexes et services aux entreprises (tableau 67).

La maison E&B data de Montréal compile aussi des données sur les projets majeurs d'investissement européens en capital et en réinvestissement en excluant les acquisitions et dont la valeur est de plus de 100 millions de \$.

Au 31 mars 2000, avec 5 projets le Québec recevait 1,116 millions \$ de projets ce qui correspond à 20% du total.

Le Québec recevrait donc 21% des entreprises et 29% de l'emploi (selon les données de Statistique Canada) et 20% de la valeur totale des projets selon E&B data. Ces données confirment nos conclusions provenant de d'autres projets selon lesquelles les projets sont de plus petite valeur moyenne au Québec.

Le Québec aurait reçu 24 projets européens (l'Ontario 39, le total canadien étant de 77) entre 1997 et le 31 mars 2000 ce qui correspond à 31% des projets.

Investissement Canada présente aussi des données sur le nombre de nouveaux investissements opérationnels et en construction en provenance des états américains et par province (voir nos tableaux 68, 69 et 70) . Entre les mois de janvier et novembre 2000, le Québec en a reçu 38 et l'Ontario 48. Les projets américains sont concentrés dans le secteur des TI et télécommunications (11); les autres secteurs du manufacturier (6); les produits chimiques (4) et le secteur bio-pharmaceutique (5).

Les principaux états investisseurs au Québec sont : l'Arkansas (en commerce de gros et de détail - 5 projets); la Californie (3 projets en TI et télécommunications et un (1) dans les autres secteurs du manufacturier; le New Jersey (2 projets dans autres manufacturier et 4 en biopharmaceutique); New-York (2 projets en TI et télécommunications et 1 dans chacun des trois secteurs suivants : autres, biopharmaceutique et récréo-tourisme.

Des travaux détaillés sur les spécialisation grandissantes des différentes régions et états américains sont indiqués afin de mettre au point une stratégie de promotion et de prospection de IDE américains et pour améliorer notre performance exportatrice aux Etats-Unis afin de faire face à la concurrence grandissante provenant du Mexique et de la Chine, sujet que nous abordons dans la Partie III de notre rapport.

Ces données permettent d'identifier à grands traits les caractéristiques de l'IDE au Québec, *mais il n'y aucun doute que nos données sur le sujet (dont certaines que nous ne commentons pas dans ce rapport, puisqu'elles sont des données administratives et proviennent du tamisage des ide au Canada) sont inadéquates et incomplètes pour effectuer une analyse des IDE et de leur rôle dans le développement économique du Québec.*

PARTIE III) LES FLUX DE COMMERCE INTERPROVINCIAL ET INTERNATIONAL DU QUÉBEC ET LE PROCESSUS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE NORD-SUD ET SUD NORD.

1) Introduction et mise en garde concernant les données.

Notre effort de compréhension du processus d'intégration économique en cours dans l'Hémisphère Ouest a impliqué un examen du positionnement du Québec au sein de l'Amérique du nord à l'aide de données macro-économiques (Partie I) ainsi qu'un examen de la répartition des stocks positions) d'IDE lequel est un indicateur du processus en cours (Partie II).

Cette partie de notre rapport présente notre examen des données sur le commerce interprovincial et international du Québec avec ses partenaires ainsi qu'un examen de certaines caractéristiques des flux de commerce dont : les produits, le niveau technologique, la destination par état américain, le commerce intra-industrie, les avantages comparés révélés, et la concurrence que se livrent le Mexique, la Chine et le Québec sur le marché américain.

Nul doute que l'Aléna et le Mercosur ont eu des effets sur les flux de commerce dans l'Hémisphère ouest.³² Nous avons d'ailleurs examiné les études ayant examiné cette question dans une étude rédigée en 1999.³³ Nous nous permettons d'en rester à une étude surtout descriptive des flux de commerce dans le présent rapport. *Le lecteur intéressé à identifier certains des déterminants de ce que nous décrivons ici (la situation tarifaire, les effets du PIB...) est invité à consulter notre étude présentée à l'ISQ dont nous passons sous silence l'analyse qui permet de mieux apprécier ce qui fait l'objet du présent rapport.*

³² Pour des lectures pertinentes à la Partie III de notre rapport, voir J.M. Salazar-Xirinachs et Maryse Robert, editors, « Toward Free Trade in the Americas, OAS, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2001 pour un examen des flux de commerce et d'investissement, des ententes régionales et des règles qui régissent le commerce international entre les pays des Amériques; J.J. Schott, Prospects for Free Trade in the Americas, Institute for international economics, 2001, et S. M.. Stephenson, editor, Services Trade in the Western Hemisphere, Liberalization, Integration and Reform, O.A.S. et Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000; L. Balthazar et A. O Hero Jr, Le Québec dans l'espace américain, Québec Amérique 1999; et S. Saborio, The Premise and the Promise : Free Trade in the Americas, Transaction Publishers, New Brunswick USA and Oxford UK 1992

³³ Pierre-Paul Proulx, « Les effets de l'ALE et de l'ALÉNA sur les économies canadienne, québécoise, et américaine, Partie I , Institut de la statistique du Québec, Commerce extérieur du Québec, 1981-1998, Collection l'Économie, 1999.

Le lecteur est cependant invité à prendre connaissance de notre Annexe méthodologique –Partie III avant de poursuivre la lecture de ce qui suit. Il y apprendra par exemple qu’il est indiqué de « corriger » les statistiques officielles dans ses analyses des flux de commerce entre le Canada (et le Québec) d’une part et le Mexique d’autre part. Les travaux de recherche de Statistique Canada indiquent que les données publiées sur le commerce entre le Canada (et forcément le Québec) et le Mexique sont faussées par le commerce indirect (les biens transitent par les Etats-Unis et à titre d’exemples certaines exportations québécoises « deviennent » des exportations américaines vers le Mexique, l’inverse se produisant aussi. En 1998 et 1999, les importations du Mexique provenant du Canada dépassaient de 1,9 milliards de dollars et de 2,7 milliards de dollars respectivement les exportations du Canada vers le Mexique. La différence entre les exportations mexicaines et les importations canadiennes était de 5,4 milliards de dollars en 1998 et de 6,1 milliards de dollars en 1999. Le commerce indirect expliquerait 58% des différences dans le commerce en direction sud et 78% de celle en direction nord.

Il y apprendra aussi que les corrections effectuées par l’ISQ aux données publiées par Statistique Canada concernant les importations du Québec (de toutes provenances) ont été de 3, 991,473 milliards de \$ en 1990, de 6, 970,544\$ en 1995 et de 10, 620, 936\$ en l’an 2000. Il s’agit d’importations dédouanées ailleurs au Canada mais destinées au Québec. Les estimations de la sous-estimation en provenance des Etats-Unis que nous présentons dans notre annexe méthodologique (issues d’une comparaison entre les données de Strategis et celle sur le Disque Optique de l’ISQ) sont de 2,1 milliards en 1991 et 5,7 milliards en 1995. Les corrections concernent les voitures automobiles et la machinerie. Elles expliquent plus de 85% des modifications pour 1991 et 83% pour 1995. Le lecteur intéressé trouvera plus de détail concernant les corrections dans les tableaux de notre annexe méthodologique. Nous avons corrigé nos tableaux de données d’importations du Québec pour ce qui a trait aux importations provenant de tous les pays mais n’avons pas effectué de telles corrections pour les importations en provenance des Etats-Unis. CAVEAT EMPTOR.

Signalons enfin que nous avons choisi de travailler avec la classification de données du Système Harmonisé (SH) entre autres afin de pouvoir analyser les flux interprovinciaux et les flux internationaux de données de façon intégrée, les données sur les flux interprovinciaux étant disponible sur la

base SH alors que les données internationales sont disponibles sur les bases SH et SCIAN.

Notre examen de la question dans l'actuel rapport se concentrera sur la décennie des années 90. *Examinons cependant la situation commerciale telle que l'on pouvait l'appréhender lors de la rédaction de notre rapport en 1991 (Proulx et Cauchy, 1991).*

On pouvait entrevoir un des effets de la ratification de l'Accord de libre échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis (ALE) mis en application en 1989 dès la fin des années 80. Ainsi, comme nous le mentionnions dans notre rapport de 1991, on constatait déjà un déclin des échanges commerciaux interprovinciaux au profit des échanges commerciaux avec les États-Unis, virage maintenant communément appelé le virage nord-sud des échanges commerciaux. Au cours des années 80, la prédominance de l'Ontario au pays, tant au niveau des exportations à l'étranger que des expéditions canadiennes ne faisait aucun doute. Le Québec arrivait quant à lui bon deuxième. Néanmoins, on observait une diminution des échanges entre les deux grands acteurs de la scène nationale. À cet égard, les expéditions manufacturières du Québec vers l'Ontario passaient de 81 % à 76 % de l'ensemble des expéditions interprovinciales québécoises entre 1979 et 1984.

Au niveau international, l'analyse présentée par Proulx et Cauchy (1991) laissait entendre que le Québec avait une économie moins ouverte que celle du reste du Canada et ce, tant du point de vue des exportations que des importations. Ainsi, les exportations internationales du Québec représentaient environ 17 % de celles de l'ensemble du Canada alors que son poids dans l'économie canadienne se situait à l'époque à près de 24 % - 25 %. En 1984, les exportations internationales et interprovinciales du Québec représentaient environ 54,5 % du PIB québécois, alors qu'elles représentaient environ 59,4 % au niveau de l'ensemble du Canada. Au niveau international, c'est avec les États-Unis que le Québec était enclin à faire le plus d'échanges commerciaux. En 1987, 77 % des exportations québécoises étaient destinées au marché américain, alors que le Québec importait environ 47,5 % de la valeur totale de ses importations des États-Unis.

À cette époque, le secteur primaire était en déclin au profit du secteur secondaire. Ce résultat contredisait le mouvement qui établissait le Québec

comme étant un exportateur de matière première. À cet égard, on remarquait que le papier journal, l'aluminium et les alliages tout comme les équipements et matériels de communication étaient les principaux produits exportés du Québec entre 1978 et 1989. Dans l'ensemble, la nature des 15 principaux produits exportés confirmait la prédominance des exportations du secteur secondaire sur celles du secteur primaire. Tout comme au niveau national, le solde commercial était également déficitaire au niveau international avec environ 3,2 milliards de déficit.

Depuis l'entrée en vigueur de L'ALE et de l'ALENA au cours de la dernière décennie, plusieurs auteurs se sont penchés sur l'analyse des flux commerciaux du Canada avec ses partenaires et dans une moindre mesure, sur l'analyse des flux commerciaux du Québec avec ses partenaires.

Dans notre précitée (voir la note 32) nous avons signalé que le commerce a beaucoup augmenté entre les États-Unis et le Canada. Ainsi, entre 1988 et 1998, les exportations du Québec aux États-Unis ont augmenté annuellement de 10,8 % et celles aux Mexique de 11,6 %, celles en Amérique du Sud de 7,1 %, celles en Europe Occidentale de 4,8 % et celles aux autres parties du monde de 4,9 %. Pour leur part, les importations du Québec provenant des États Unis ont augmenté annuellement de 7,2 %, celles du Mexique de 15,9 %, celles de l'Amérique du Sud de 4,4 %, celles de l'Europe occidentale de 5,4 % et celles des autres parties du monde de 6,7 %. ³⁴ En somme, les flux de commerces du Québec avec les partenaires membres de l'ALE et de L'ALENA ont augmenté dans une plus grande mesure que ceux avec les pays non membres. Nous signalions toutefois, qu'il fallait se garder d'attribuer l'entière responsabilité de cette croissance des échanges commerciaux aux seuls accords de libre échange. En effet, au cours de cette période, l'économie américaine a connu une croissance soutenue et rapide. *De plus, le taux de change du dollar canadien a également favorisé les exportations canadienne et québécoise tout comme les impacts sur les barrières tarifaires des rounds de négociation de l'OMC au cours de cette même période.* Néanmoins, avec de tel taux de croissance des échanges commerciaux, il va sans dire que le processus d'intégration économique accélère le virage nord-sud des économies du Canada et du Québec.

Dans une étude toute récente qui sera publiée au printemps 2002, Acharya, Sharma et Rao (2002) ont fait une vaste analyse des flux commerciaux du

³⁴ Ces chiffres ont été calculés avec des données corrigées par l'ISQ pour tenir compte du transitage.

Canada avec les États-Unis. Leurs résultats montrent que la croissance annuelle moyenne des exportations du Canada vers les États-Unis était d'environ 9,5 % sur la période allant de 1980 à 2000 et d'environ 9,3 % pour celles destinées au reste du monde. Pour le Québec, les résultats montrent que les exportations aux États-Unis ont connu un taux de croissance annuel de l'ordre de 9,9 % celles vers les autres pays du globe augmentant aux taux annuel moyen de 7,4% entre 1980 et 2000.

Les résultats d'Acharya, Sharma et Rao montrent également que les régions américaines avec lequel le Canada fait le plus de commerce sont le Nordest³⁵ et le Midouest³⁶ américain. À eux seuls, ces deux régions compte pour les deux tiers des exportations du Canada vers les États-Unis. Tout comme le Canada, les régions avec lesquelles le Québec effectue le plus d'échanges commerciaux sont également comme nous le constaterons ci-bas, le Nordest et le Midouest américain. Toutefois, les données que nous examinerons montrent que les exportations du Québec ont connu une forte croissance dans le sud des Etats-Unis.

Compte tenu de la vigueur de la croissance de l'économie américaine et de la faiblesse du taux de change au cours de la moitié de la période analysée, soit les années 90, les auteurs ont estimé un modèle empirique sur la période 1980 à 1999 afin de voir dans quelle mesure ces variables et l'implantation de l'ALE avaient contribué à la croissance des exportations canadiennes vers les États-Unis. Pour ce faire, ils ont régressé les exportations canadiennes vers les États-Unis sur la croissance réelle du PIB américain, le taux de change réel, la capacité d'utilisation des entreprises canadiennes et une variable dichotomique pour capter l'effet de l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989. Les résultats montrent qu'une augmentation de 1 % du PIB réel américain accroît de 2,3 % les exportations canadiennes de biens. L'ALE aurait pour sa part fait augmenter les exportations de 9 % sur la période analysée et le taux de change a lui aussi eu un effet positif sur les exportations canadiennes. Ainsi, ces résultats suggèrent que la croissance économique américaine et la faiblesse du dollar canadien sont responsables en grande partie de la croissance des exportations qu'a connu le Canada au cours des 20 dernières années et surtout, au cours de la dernière décennie.

³⁵ Le Nordest des États-Unis inclus le Connecticut, le Maine, le Massachussetts, le New Hampshire, le Rhode Island, le Vermont, le Delaware, le District de Columbia, le Maryland, le New Jersey, New York et la Pennsylvanie. Il ne s'agit pas de la région transfrontalière du nord-est que nous avons examinée dans la Partie I de notre rapport.

³⁶ Le Midouest des États-Unis inclus l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, l'Ohio, le Wisconsin, l'Iowa, le Kansas, le Minnesota, le Missouri, le Nébraska, le Dakota du nord et le Dakota du sud.

D'autres auteurs ont utilisé un modèle de gravité pour expliquer les flux commerciaux entre partenaires commerciaux. Brièvement, cette forme de modélisation explique les flux commerciaux comme étant dépendant du PIB des partenaires respectifs, de la distance qui les sépare et de toute autre variable jugée pertinente pour expliquer les relations commerciales (le taux de change, une variable qui capte l'effet d'une frontière commune entre deux partenaires, la langue parlée, etc.)³⁷

Une des premières études qui utilise un modèle de gravité pour expliquer les flux commerciaux entre le Canada et les États-Unis est celle de McCallum (1995). Il s'est servi d'un modèle de gravité selon lequel les flux de commerce dépendent de la distance et du PIB réel des économies en cause. Cette modélisation des échanges lui permet d'analyser les flux interprovinciaux et les flux entre les provinces canadiennes et une trentaine d'états américains pour l'année 1988. La conclusion qui se dégage de ce travail est à l'effet que les provinces canadiennes échange 20 fois plus entre elle qu'avec un état américain et ce, pour l'année précédant l'entrée en vigueur de L'ALE. De plus, cette étude montre que l'effet « frontière » serait très réel.

À la suite de ces résultats, plusieurs auteurs ont utilisé le modèle de gravité pour expliquer les effets de l'entrée en vigueur des accords de libre-échange de 1989 et 1994. Ainsi, dans une étude effectuée pour le compte d'Industrie Canada, Helliwell, Lee et Messinger (1999) évaluent l'incidence de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le commerce interprovincial. Pour ce faire, ils utilisent un modèle de gravité pour expliquer les flux de commerce de biens interprovinciaux et de commerce province-états pour les années allant de 1988 à 1996. Ils estiment un modèle de gravité où ils régressent les exportations canadiennes à destination des États-Unis sur une constante, sur le PIB du Canada et celui des États-Unis, sur une variable qui capte la distance entre les économies et sur une variable dichotomique qui capte l'effet des échanges commerciaux entre les provinces canadiennes et une autre pour les échanges commerciaux entre les provinces canadiennes et les états américains. Enfin, la dernière variable explicative incorporée au modèle en est une qui capte l'éloignement économique de l'importateur et l'exportateur des autres partenaires avec

³⁷ Voir P.P.Proulx, Les effets de l'ALE et de L'ALÉNa sur les économies canadiens, québécoise et américaine, ISQ, Collection l'économie, op. cit pour un examen plus détaillé des études.

lesquels les deux joueurs pourraient faire des échanges. Cette approche à pour objectif de cerner les effets de l’ALE sur le commerce interprovincial. Or, selon leurs travaux, ils estiment que l’ALE a fait diminuer le commerce interprovincial de 13 % ou bien de 7 % selon la méthode d’estimation utilisé. Bien qu’on passe presque du simple au double selon la méthodologie retenu, il n’en demeure pas moins que le commerce interprovincial semble avoir diminué par suite de la ratification de l’accord. Toujours selon leurs estimations, les provinces canadiennes commerçaient encore 12 fois plus avec une autre province qu’avec un état américain en 1996. Toutefois, on est bien loin des résultats de McCallum pour l’année 1988. Ainsi, l’ALE aurait fait augmenter le commerce nord-sud aux dépens du commerce interprovincial.

D’autres chercheurs ont tenté d’expliquer les effets de la libéralisation des échanges sur les flux de commerce à l’aide de variantes de modèles de gravité. Ainsi, Anderson et Wincoop (2001), avec des données pour 1993 pour le Canada ainsi que pour les 30 états retenus par McCallum et une méthodologie plus rigoureuse que celle employée par ce dernier évaluent l’incidence de l’ALE sur les flux de commerce entre le Canada et les États-Unis, tout en tenant compte des flux de commerce entre les provinces canadiennes. Pour ce faire, leur modèle estimé comprend essentiellement les mêmes variables que celle de Helliwell, Lee et Messinger (1999). La nouveauté vient de l’ajout d’une variable qui tient compte de la résistance multilatéral entre les partenaires commerciaux. Or, leurs résultats montrent que ceux de McCallum seraient biaisés à la hausse. Pour l’année 1993, ils estiment que les provinces canadiennes commerce près de 11 fois plus entre elle qu’avec un état américain. En utilisant l’approche de McCallum, ce résultat est de l’ordre de 16 fois plus. Selon les auteurs, cette différence est attribuable à deux facteurs. Dans un premier temps, l’approche utilisé par McCallum introduit un biais d’estimation par le fait qu’il ne tient pas compte de certaines variables comme le potentiel pour les provinces de faire du commerce avec d’autres partenaires que les États-Unis. Deuxièmement, le caractère de petite économie du Canada gonfle les estimations puisqu’il est plus dépendant des autres économies comparativement à l’économie américaine, qui est plus autosuffisante. Néanmoins, bien qu’ils démontrent que les résultats de McCallum surestiment les flux de commerce entre les provinces, il reste que ces flux ont diminué avec l’entrée en vigueur des pactes visant à libéraliser les échanges sur le continent nord américain. *L’effet nord-sud que nous avons évoqué en 1991 est plus puissant que l’effet frontière et l’intégration est-ouest que voulaient mettre en lumière nos*

collègues McCallum et Helliwell, en partie pour des fins politiques étant donné le débat en cours sur la pertinence de la Souveraineté du Québec. Le verre des ces messieurs est moins qu'à demi- plein !

Dans la même optique que les auteurs précédents, Brown et Anderson (2001) tentent d'expliquer l'évolution des flux de commerce entre la Canada et les États-Unis. Pour se faire, ils utilisent une approche portant seulement sur l'industrie manufacturière. Ils régressent les exportations de l'industrie *i* sur le produit intérieur brut de cette industrie, sur une variable qui capte la distance entre les deux partenaires, sur la productivité du travail, sur le salaire, sur le degré de spécialisation de l'industrie *i*, sur une variable dichotomique qui capte l'effet des partenaires qui ont une frontière commune. Leur échantillon porte sur la même année que Anderson et Wincoop (2001), à savoir 1993. Leurs résultats montrent que la distance a un effet très important sur les échanges entre deux partenaires et que le niveau d'intégration entre les deux pays varie selon le secteur manufacturier. À cet égard, la distance semble affecter dans une plus grande mesure les secteurs pour lequel les produits sont peu différenciés et pour qui le coût de transport compte pour une large part dans le prix du bien. Ainsi, les industries pour lequel la distance joue un grand rôle dans les échanges sont les industries du secteur alimentaire, celles des pâtes et papier, celles du pétrole et celles des produits chimiques et des métaux primaires. À l'opposé, les flux de commerce entre les industries du secteur de l'électronique et des produits connexes semble être peu affectés par la distance. *Leur étude montre également que l'effet frontière varie énormément d'un secteur à l'autre.* L'effet frontière semble être fort pour les secteurs des produits alimentaires et du textile. Cependant, l'ampleur de cet effet peut toutefois s'expliquer par l'existence de barrières tarifaires et non tarifaires pour ces industries en 1993. À l'opposé, les secteurs d'activité pour lequel le Canada a de fort avantage comparatif ne semble pas affecté par la frontière. Ainsi, le secteur des pâtes et papier et du bois ne sont pas outre mesure affectée par la frontière, du moins jusqu'au conflit sur le bois d'œuvre d'octobre 2001.

La libéralisation des échanges n'a pas seulement influencé les flux de commerce entre les provinces. Afin de bien cerner les effets du libre échange, il faut tenir compte de l'investissement direct étranger (IDE) au Canada. À l'aide d'un modèle de gravité, Hejazi et Safarian (1999) tentent de mesurer le lien entre les IDE sortant du Canada et les exportations canadiennes dans un contexte bilatéral avec 35 pays au cours de la période 1970 à 1996. Ils estiment donc un modèle de gravité conventionnel à lequel

ils ajoutent les IDE en tant que déterminant supplémentaire des flux de commerce. Les résultats montrent qu'il y a une relation de complémentarité entre les l'IDE sortant et les exportations. En effet, le coefficient des IDE est fortement positif au sein de leur modèle. Cela implique donc qu'une augmentation des sorties d'IDE du Canada accroît les exportations canadiennes vers le pays en question. Cependant, pour les IDE entrant au Canada, les auteurs ne trouvent pas de résultats statistiquement significatifs. Bien que la méthodologie souffre de certaines carences au niveau de l'inférence statistique pour une analyse au niveau de l'industrie, les résultats sont toutefois intéressants et démontrent que la relation entre les IDE sortant ou entrant varie beaucoup selon l'industrie en présence. Ainsi, au niveau des exportations, sur les 15 industries retenues, 9 ont un lien positif entre les exportations et les IDE sortants, alors que 4 industries révèlent un lien négatif entre les IDE sortant et les exportations. Au niveau des importations, ils observent une relation positive entre les importations et les IDE entrants dans 10 industries et négative pour deux industries. En somme, les auteurs notent qu'il y a beaucoup plus d'échanges commerciaux et d'IDE dans les industries qui se caractérisent par une relation de complémentarité que dans celle où il y a une relation de substitution.

Les résultats principaux des diverses études présentées ci-dessus brosse un portrait de l'évolution des flux commerciaux du Québec et du Canada au cours de la dernière décennie. Voyons maintenant, à la lumière de données plus récentes, quelle est la situation du Québec au niveau du commerce interprovincial et international.

III-2) Les exportations internationales et les expéditions interprovinciales du Québec, 1990-2000

III-2a) Introduction

Les données du Tableau I.1 indiquent que le virage nord-sud de l'économie du Québec souligné dans notre étude de 1991, s'est poursuivi. Les exportations internationales du Québec qui représentaient 21,6% du PIB québécois (au prix du marché) en 1990 en représentaient 41,1% en l'an 2000. Les expéditions interprovinciales du Québec sont passées de 22,1% du PIB à 19,8%. L'économie du Québec a donc continué son développement comme petite économie de plus en plus ouverte, les exportations et expéditions nord-sud et les accords de libéralisation des échanges sont à

l'œuvre. *Fini le vieux rêve canadien d'un marché commun* « *from coast to coast!*.

III- 2b) Le commerce international du Québec- en croissance

Les tableaux II.1 et II.2 nous permettent de constater que les exportations internationales du Québec sont passées de 2,3 milliards \$ canadiens en 1991 à 48,4 milliards en 1995 à 74,1 milliards en 2000.

Les exportations internationales du Québec sont peu diversifiées, comme on pouvait s'y attendre étant donné le processus d'intégration économique nord-sud en cours et le rôle de la distance comme déterminant des flux de commerce pour un fort pourcentage des produits. Les exportations québécoises vers les États-Unis ont augmenté au taux annuel moyen de 14,5% entre 1991 et 2000 le taux de croissance au niveau mondial étant de 12,4%. La part américaine des exportations totales du Québec est passée de 72,9% en 1991 à 85,6% en 2000. Le deuxième pays en importance est le Royaume-Uni qui dont la part des exportations québécoises demeure à 2,9% du total. Vient ensuite l'Allemagne dont la part est passée de 2,9% en 1991 à 1,9% en 1995 et 2,9% en 2000.

On observe des taux de croissance annuels moyens des exportations québécoises assez élevés dans nombre de pays dont la part des exportations est cependant très petite, i.e. le Mexique (18,2%, chiffre qui comme la valeur des exportations est sous-estimée étant donné le transitage de certaines exportations québécoises via les États-Unis-le commerce indirect dont nous avons fait état dans notre annexe méthodologique) ; le Brésil, (14,9%); le Danemark (39,8%); l'Irlande (23,5%); l'Autriche (72,1%); la Finlande (18,2%); Cuba (15,1%); la Grèce (18,8%); le Vénézuéla (15,1% et la Colombie (15,9%).

Les exportations du Canada sont encore plus concentrée dans l'axe nord-sud, la part américaine du total étant passé de 75,1% en 1991 à 87,0% en 2000. Le Japon (2,2% du total en 2000) et la Chine (1,5%) et le Royaume-Uni sont les autres principaux partenaires pour le Canada (tableau II.11).

Les données des tableaux II.3 et II.4 nous permettent d'observer que les importations internationales du Québec (données corrigées pour le transitage tel qu'expliqué dans notre annexe méthodologique) sont passées de 25,2 millions de \$ canadiens en 1991 à 36,3\$ millions en 1995 à 57,5\$

millions en 2000. Celles-ci ont augmenté au taux annuel moyen de 9,7% entre 1991 et 2000, celles en provenance des trois principaux pays partenaires les États-Unis, le Royaume-Uni et la Chine augmentant de 8,6%, 21,3% et 9,5% respectivement.

Les États-Unis sont le principaux pays de provenance des importations québécoises, mais leur part du total n'est que de 40,1%. Au niveau canadien, la part américaine est de 64,4% comme l'indique les données du tableau II.13.

Le Royaume-Uni et la Chine sont à l'origine de 13,6% et de 6,3% des importations québécoises en l'an 2000. La part de la France est de 3,6% et elle augmente de 10,7% par année, taux plus élevé que celui des importations mondiales du Québec (9,7%) et de celles des États-Unis (8,6%).

Les importations québécoises augmentent à des taux élevés en provenance des pays suivants : Royaume-Uni 21,3%; Mexique 22,0% (chiffre vraisemblablement à revoir pour tenir compte du commerce indirect); du Venezuela 24,2%; de l'Autriche 15,0%; du Chili 21,6%; de la Finlande 12,3%; du Danemark 13,7%; de Singapour 18,7% et de l'Argentine 13,6%.

La balance commerciale internationale du Québec est passée de 1,08 milliards \$ canadiens en 1991 à 12,2 milliards en 1995, à 16,6 milliards \$ en 2000 et ce grâce à des surplus avec les États-Unis, les Pays Bas et le Chili tel qu'on peut le constater à la lecture du tableau II.5. Le surplus de 40,3 milliards en 2000 avec les États-Unis compense largement à lui seul les déficits accusés avec les autres pays.

Les balances commerciales du Québec étaient négatives avec tous les autres pays répertoriés au tableau II.5 en 2000, le déficit étant de 1,0 milliards \$ avec l'Italie; de 1,2 milliards \$ avec la France, de 3,5 milliards avec la Chine, et de 5,7 milliards avec le Royaume-Uni.

Moins tourné vers les États-Unis en ce qui concerne ses importations, le Québec demeure très dépendant des États-Unis pour ses exportations. Nul doute qu'une dévaluation éventuelle du \$ U.S et un ralentissement de son économie et des liens plus développés avec le Mexique et l'Amérique Latine viendront diminuer cette dépendance, mais les déterminants des exportations et importations et l'ampleur du commerce intra-firme et intra-industrie est telle que les stratégies de promotion et de prospection des

exportations et des IDE du Québec doivent donner une importance accrue à l'identification de cibles régionales américaines et ce compte tenu de la concurrence grandissante du Mexique et de la Chine sur le marché américain comme nous le constaterons ci-bas.

L'importance relative du Québec comme exportateur mondial parmi les régions et provinces canadiennes n'a pas varié entre 1991 et 2000, demeurant à 18,0% du total, celle de l'Ontario augmentant de 48,6% à 50,2% (tableau II.7). Il est intéressant de noter que la part Ontarienne des exportations canadiennes vers les Etats-Unis a diminué passant de 56,7% en 1991 à 56% en 1995 à 53,8% en 2000 alors que celle du Québec est demeurée assez stable (17,5% en 1991, 18,8% en 1995 et 17,7% en 2000). La diminution relative de l'Ontario est venue au dépend d'une augmentation de la part des Prairies (15,0% en 1991, 18,0% en 2000).

Le tableau II.15 qui indique le ratio des exportations internationales du Québec sur celles du Canada fait ressortir l'importance plus grande des pays de l'Union Européenne pour le Québec. Autres ces pays, seuls le Cuba (ratio de 25,7), la Colombie (23,0); le Brésil (22,6); Singapour (21,7) et la Suède (19,7) reçoivent plus d'exportations québécoises que canadiennes relativement à ce qui se produit sur le marché américain ou le ratio, comme nous l'avons vu était de 17,7 en l'an 2000. L'Italie et la Belgique font exception à cette conclusion, le ratio Italien étant de 15,4, celui de la Belgique de 12,9. Tous les autres pays sont soit latino-américains ou d'Asie.

III-2-c) Les relations commerciales du Québec au sein de l'Aléna.

Les tableaux II-16 à II-21 nous permettent de cerner la place du Québec au sein de l'Aléna.

Les exportations du Québec aux Etats-Unis et au Mexique (membres de l'Aléna) représentent un pourcentage grandissant des exportations totales du Québec i.e. 73,3% en 1991, 81,0% en 1995 et 85,9% en 2000. L'ajout des expéditions québécoises vers les autres provinces fait monter ce pourcentage et indique l'importance de ces destinations pour le Québec.

Les importations provenant des Etats-Unis et du Mexique représentent 44,6% du total des importations totales québécoises en 1991, 45,1% en 1995 et 41,7% en l'an 2000.

La concentration canadienne sur les Etats-Unis est plus élevée côté exportations (87,5%) et importations (67,7%) en l'an 2000 tel que l'indique le tableau II.18.

Le tableau II.20 nous permet de constater à nouveau l'importance des Etats-Unis comme pays contribuant à la balance commerciale positive du Québec, car la balance commerciale du Québec serait négative et grandissante avec le Mexique (du moins avec les données non corrigées pour le commerce indirect.

III-2-d) Les relations commerciales du Québec avec les pays du Mercosur.

Les tableaux II.22 à II. 26 nous permettent d'observer que les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay, et Uruguay) occupent une infime part des exportations internationales du Québec (0,6% en 1991, 0,8% en 1995 et 0,4% en 2000) Le Brésil demeure le principal pays de destination des exportations québécoises dans le Mercosur quoique son poids dans l'ensemble des exportations québécoises vers le Mercosur soit en déclin (88, 2% du total en 1991, 82,4% en 2000; et ce surtout au dépend de l'Argentine dont la part a doublé (de 7,7% à 14,4%) les part du Paraguay passant de 1,0% à 1,7% et celle de l'Uruguay de 3,2% à 1,5%.

Les importations québécoises en provenance des pays du Mercosur sont aussi peu importantes dans le total . Cette part est passée de 1,3% en 1991 à 1,2% en 1995 à 1,0% en 2000. La part provenant du Brésil est en déclin (82,6% en 1991 et 72,6% en 2000, celle de l'Argentine en croissance (15,0% en 1991 et 22,6% en 2000).

La balance commerciale du Québec avec les pays du Mercosur est négative et ce avec le Brésil, l'Argentine, l' Uruguay. Elle est positive avec le Paraguay et s'établissait à 3 milliards, 761 millions \$ canadiens en 2000.

III-2-e) Les relations commerciales du Québec avec les pays de l'Amérique Centrale.

Les tableaux II.27-II.31 nous permettent de constater que les relations commerciales du Québec avec les pays de l'Amérique Centrale (El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) sont minimes les exportations étant 0,02% de nos exportations totales en 2000; les importations 0,1% du total de nos importations mondiales. Les exportations étaient de 13 millions

de \$ en 2000; les importations de 74, 8 millions ce qui laisse un déficit de 61, 7 millions en 2000. Le El Salvador, et Honduras prennent de l'importance comme destinations pour les exportations québécoises alors que la Guatemala et le Nicaragua en perdent.

III-2-f) Les relations commerciales du Québec avec l'Amérique du Sud.

La part des exportations québécoises destinées aux pays de l'Amérique du sud examinés dans les tableaux II.32 à II.36 (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Paraguay, Pérou, Uruguay et Vénézuéla) est très limitée s'établissant à 0,7% du total en 2000 (cette part était de 1,0% en 1991 et de 1,3% en 1995). Les exportations totales du Québec vers ces pays étaient de 513,9 millions de \$ en l'an 2000.

Les importations québécoises en provenance de l'Amérique du Sud sont dans les 2,6% (1991), 2,2% (1995) et 3,1% (2000) le total importé étant de 1 milliard, 765 millions \$ canadiens en 2000.

La balance commerciale du Québec est déficitaire avec les pays de l'Amérique du Sud et se situait à -1milliard 251 millions en 2000. Notons cependant que des surplus se dégagent avec la Colombie et le Paraguay.

III-2-g) Examen des exportations internationales du Québec par produit.

Les tableaux III.1 à III.13 permettent d'examiner (avec des données d'importations corrigées pour le transitage tel qu'expliqué dans notre annexe méthodologique) divers aspects du commerce international du Québec sous l'angle des produits.

Nous présentons de données pour les 30 principaux produits d'exportation dont les exportations représentent au delà de 90% des exportations totales du Québec (tableau III.1). Les exportations totales des 30 principaux produits étaient de 25 milliards \$ en 1991, 48,4 milliards \$ en 1995 et 74,171 milliards en 2000.

La mise en rang des produits exportés selon la valeur des exportations en 2000 (tableau III.1) indique que les principaux produits exportés par le Québec sur le plan international (toutes destinations sont : les machines appareils et le matériel électrique et électronique ... ; la Pâte de bois etc.; les appareils de navigation aérienne ou spatiale; les machines chaudières

appareils et engins mécaniques; l'aluminium et les ouvrages en aluminium; les voitures autos et leurs parties et accessoires; les pelleteries et fourrures et les pelleteries factices, tous des produits dont les exportations en 2000 étaient supérieures à 4 milliards \$ canadiens.

Le Tableau III .2 nous permet d'identifier les produits dont la croissance des exportations a été la plus élevée tel qu'indiqué par leurs taux de croissance annuels moyens entre 1991 et l'an 2000. Au total les exportations internationales du Québec pour les 30 produits ont augmenté de 12,8% par année. Des taux plus élevés observés pour nombre de produits dont les suivants (qui sont présentés en ordre selon leur importance relative dans les exportations en 2000 : Machines appareils et matériel électrique et électronique 15,2%; navigation aérienne ou spatiale 18,6%; voitures autos et leurs parties et accessoires 15,8%; pelleteries et fourrures... 19,3%; produits divers des industries chimiques 19,8%; meubles et mobilier médico-chirurgical 26,6%; minerais scories et cendres 18,0%; ouvrages en fonte, fer ou acier 16,5%; instruments et appareil d'optique 20,3%; vêtements et accessoires et bonneterie 22,4%; matières plastiques et ouvrages en ces matières 18,5%; étoffes de bonneterie 32,3%; produits chimiques organiques 18,3%; jouets jeux, article pour le sport 17,6% ; navigation maritime ou fluviale 20,7%; tissus imprégnés 40,8%.

Le lecteur intéressé à prendre connaissance de données analogues à celle présentées dans nos tableaux III.1 et III .2 pourra consulter nos tableaux III.3 et III.4 que nous passons sans commentaires dans ce texte.

Le tableau III.5 met en rang les produits exportés du Québec selon leurs taux de croissance annuelle moyenne entre 1991 et l'an 2000. Les taux de croissance varient entre 40,8% (tissus imprégnés et enduits dont 429 millions auraient été exportés en 2000 comparativement à 19,7 en 1991 et 93,7 en 1995); et -3,7% (sel souffre, ter et pierre, plâtres, chaux et ciments.

Les instruments et appareils d'optique arrivent au 6^{ième} rang avec un taux de croissance annuelle moyen de 20,3%; la navigation aérienne ou spatiale est au 9^{ième} rang -18,6%; les machines et appareils et matériels électriques et électroniques sont au 16ième rang-15,2. *La structure industrielle traditionnelle du Québec est encore présente dans la structure des exportations du Québec mais la nouvelle économie se manifeste. Augmenter la productivité et la compétitivité dans tous les secteurs est un objectif à poursuivre néanmoins, mais celui de fermer les écarts de revenus avec nos*

voisins nécessite de plus un redéploiement de nos activités vers des activités de production à plus haute valeur ajoutée.

Le lecteur intéressé à examiner la dynamique des exportations canadiennes par produit pourra consulter notre tableau III.6. La liste de produits selon leurs taux de croissance indique qu'un redéploiement plus important et plus rapide s'est opéré dans le reste du Canada qu'au Québec.

Le tableau III.17 énumère en ordre décroissant) les produits québécois exportés selon le pourcentage qu'ils représentent dans les exportations internationales du Québec. Laissons au lecteur intéressé l'examen détaillé de ce tableau qui est utile dans un travail visant à identifier des produits où le Québec détient un avantage comparé, sujet auquel nous reviendrons ci-bas.

Le Québec a exporté en 2000 68% des appareils de navigation maritime ou fluviale exportés au Canada (3^{ième} plus haut pourcentage). Le pourcentage des produits de l'aluminium et ouvrages en aluminium quoique en déclin est encore dans les 63,5% en 2000 (4^{ième} produit en importance relative). Les exportations québécoises de machines, appareils et matériel et parties et appareils d'enregistrement... sont de l'ordre de 42,5% du total exporté par le Canada (9^{ième} produit en pourcentage). Le Québec exporte 18% des exportations canadiennes d'appareils d'optique, photo\ciné, de mesure et de contrôle . Sa part des exportations totales canadiennes de machines, chaudières, appareils et engins mécaniques n'est que de 16,7% poids inférieur au poids du Québec dans les exportations totales canadiennes ie. 18%. Les parts québécoises des exportations canadiennes de voitures auto, tracteurs,...n'a été que de 5,1% en 2000, confirmation des effets du Pacte de l'auto et des autres déterminants de la localisation de la production dans ce secteur.

III-2-h) les importations internationales du Québec par produit

Les importations internationales des 30 principaux produits au Québec que nous examinons avec les données du tableau III.8 représentent près de 90% des importations totales du Québec (85,6% en 1991, 86,0% en 1995 et 89,8% en 2000. La valeur de ces importations est passée de 28,9 millions de \$ en 1991 à 43,4 millions en 1995 à 68,1 millions en 2000.

Les principaux produits importés sont : les machines, appareils et matériel électriques... (11 millions 934,4 \$ en 2000; les machines, chaudières

appareils et engins mécaniques (9,6 millions), les voitures autos.... 9,3 millions; les combustibles minéraux, huiles et matières bitumineuses 9,2 millions;

Les importations internationales du Québec ont augmenté au taux annuel moyen de 11,3% entre 1991 et l'an 2000. Mis en rang selon le taux annuel moyen des importations entre 1991 et l'an 2000, on retrouve les produits de navigation aérienne ou spatiale 23,6%; les produits pharmaceutiques 19,8%; la fonte le fer et l'acier 17,6%; les combustibles minéraux et huiles 17,5%; et les instruments et appareils d'optique 13,85%. *Il n'est pas surprenant de constater que certains de ces produits figurent aussi dans la liste des exportations québécoises, indication du phénomène de commerce intra-industrie que nous examinerons ci-bas.*

Le lecteur intéressé à examiner la répartition par produit des importations canadiennes par produit pourra consulter les tableau III.10 et III.11.

III-2-i) Les balances commerciales internationales du Québec par produit

La balance commerciale internationale du Québec pour le total des produits est passée d'un déficit de 3,8 milliards en 1991 à des surplus de 5,0 en 1995 et 6,0 en 2000.

Les produits dont le commerce international (exportations moins importations) a produit les plus importants surplus sont les suivants : papiers et carton 5,9 milliards en 2000; aluminium et ouvrages 4,7 milliards; navigation aérienne ou spatiale 3,8 milliards; bois, charbon de bois et ouvrages en bois 3,5 milliards, machines appareilo et matériel électriques et parties 1,4 milliards, et meubles mobilier médico-chirurgical 1,3 milliards (tableau III.12)

Les produits ayant donnés lieu aux principaux déficits commerciaux du Québec sur le plan international sont : les combustibles minéraux -7, 3 milliards, les voitures autos, tracteurs -4, 8 milliards; les machines chaudières appareils et engins... -3,7 milliards..

III-2-j Le commerce international du Québec pour les 11 premiers mois de en 2001.

L'Institut de la Statistique du Québec a publié ces jours derniers les données sur le commerce international du Québec pour novembre 2001.

On y apprend que les exportations de janvier à novembre 2001 (65,2 milliards de \$ courants) sont en baisse de 3,5% par rapport à la période correspondante de 2000. Les exportations vers les Etats-Unis sont en déclin de 4,5%; et celles vers l'Europe de 2,2% alors que celles vers l'Asie sont en croissance de près de 20% de la valeur des 11 premiers mois de 2000.

Depuis le début de l'année les importations québécoises totalisent 59,8 milliards de dollars, soit 4,0% de moins que pour la même période l'an dernier. Les importations en provenance des Etats-Unis totalisent 25,3 milliards de dollars ce qui représente un déclin de 8,2% par rapport aux 11 mois de l'an dernier. Les importations d'Europe sont de 1,6% inférieures à ce qu'elles étaient l'an dernier et celle d'Asie sont de 6,2% inférieures par rapport à l'an dernier.

Pour les 11 premiers mois, la part des Etats-Unis les exportations est de 84,8% du total. Elle est de 42,2% en ce qui concerne les importations.

Les principales exportations internationales québécoises , au prix de 1997 désaisonnalisées pour les 11 premiers mois de 2001 sont les suivantes : avions complets y compris moteurs, 5,6 milliards \$; autre équipement et matériel de télécommunications 5,3 milliards; aluminium et alliages 4,6; papier journal 2,9 milliards, les machines et matériel de bureau 2,0 milliards, les autres matériels et outils 1,9 milliards, le bois d'œuvre résineux 1,9 milliards, les voitures particulières et châssis 1,6 milliards, les moteurs d'avion et leurs pièces, 1,6 milliards, les vêtements et accessoires 1,5 milliards, les autres instruments de mesure contr. Lab méd. opt 1,2 milliards, les autres produits finis 1,1 milliards....

Les principales importations aux prix de 1997 désaisonnalisées, pour les 11 premiers mois de 2001 sont : les autos et châssis 5,8 milliards; le pétrole brut 4,9 milliards, les ordinateurs électroniques 4,5 milliards, les tubes électriques et semi conducteurs 2,4 milliards, les autres équipements et matériel de - télécommunications 2,1 milliards, les moteurs d'avions et leurs pièces 1,5 milliards, les pièces d'avions sauf les moteurs 1,2 milliards, les pièces pour véhicules auto, sauf moteurs 1,2 milliards, les produits chimiques organiques 1,2 milliards, les produits chimiques inorganiques 1,1 milliards, les camions tracteurs routiers et châssis 1,0 milliards, et les médicaments et produits pharmaceutiques en dose 1,0 milliards.

Convenons que les listes des principaux produits exportés et importés indiquent que l'économie du Québec a fait du chemin en termes de mutation vers les produits de la nouvelle économie. De plus la présence des mêmes produits sur les deux listes indique la présence de commerce intra-industrie signe de spécialisation inévitable comme nous le constaterons ci-bas.

III-2-k) Les exportations du Québec vers les Etats-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Les tableaux III-14 à III-21 nous permettent d'examiner divers aspects des exportations des 30 principaux produits exportés du Québec vers les Etats-Unis. Ceux-ci représentent plus de 90% du total des exportations de produits (91,1% en 2000). Les données utilisées dans cette section de notre rapport sont d'un niveau peu désagrégées i.e. au niveau SH 2. Nous allons reprendre l'analyse des exportations avec des données plus désagrégées (SH6) dans la prochaine section de notre rapport.

Selon les données du tableau III-14, les exportations totales de produits étaient de 63,4 millions \$ canadiens en 2000.

Le tableau III.21 nous indique que le marché américain est prédominant dans les exportations internationales québécoises, ce qui fait que notre analyse au niveau des exportations vers tous les pays est pertinente pour comprendre notre commerce nord-sud. Selon ces données, au delà de 90% de la majorité des produits exportés internationalement du Québec est destiné aux Etats-Unis. Les produits dont les exportations internationales sont un peu plus diversifiées sont : les machines chaudières appareils et engins mécaniques (76% vont aux Etats-Unis); les transactions spéciales commerciales (66,2%); les ouvrages de sparterie ou de vannerie 54,2%; les viandes et abats comestibles 63,4%; les produits chimiques organiques 55,8%; les sels soufre terres et pierre.... 52,9%.

En 2000 les principaux produits exportés vers les Etats-Unis (leur part du total est indiquée entre parenthèses) étaient les suivants : machines, appareils et matériel électrique (18,9%); Pâte de bois (9,6%); navigation aérienne et spatiale (7,4%); aluminium et ouvrages en aluminium (7,1%); Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties (7,1%); voitures autos, tracteurs et leurs parties et accessoires (6,7%); pelleteries et fourrures (6,2%); meubles mobilier médico-chirurgical (3,0%)...(tableau III.15).

Les données du Tableau III.1 8 nous permettent d'identifier les produits dont les exportations ont le plus augmenté entre 1991-2000 selon leur taux annuel de croissance. En voici la liste : tissus imprégnés 43,3%; étoffes de bonneterie 34,1%; meubles et mobilier médico-chirurgical 27,7%; Pelleteries et fourrures 24,2%; instruments et appareils d'optique, photo\ciné 23,5%; vêtements et accessoires 23,2%; produits divers des industries chimiques 22,8%; navigation aérienne et spatiale 20,98%; produits chimiques organiques 20,9% ; Notre analyse au niveau SH 6 nous permettra une analyse plus poussée de cette question.

Les données du tableau III.20 indiquent la part québécoise des exportations canadiennes vers les Etats-Unis. Pour tous les produits la part québécoise est de 17,7% en l'an 2000. Vingt-trois (23) des principaux produits exportés par le Québec ont des parts qui excèdent 17,7% dont à titre d'exemple : les tissus imprégnés 90,7%; la navigation arienne ou spatiale 66,4%; l'aluminium et les ouvrages en aluminium 60%; les vêtements et accessoires 59,2%; les machines appareils et matériel électrique 43,8%; les papiers et cartons 31,2%; les meubles... 23,2%;

III-2-1 Les exportations importantes et dynamiques du Québec sur les marchés américains : une analyse plus désaggrégée.

Le dynamisme de nos exportations pouvant être dû à la forte croissance américaine nous avons voulu savoir si nos exportations représentent une part stable ou grandissante du marché américain. C'est dans les secteurs où nos parts de marchés sont grandissantes que nous avons une indication d'avantage comparé pour nos entreprises.

Nous voulons maintenant connaître la part de marché qu'accapare le Québec dans les importations totales américaines. Pour ce faire, nous avons regardé les exportations québécoises à destination des Etats-Unis et les importations totales américaines, de toutes les provenances. Les données sur les exportations québécoises vers les Etats-Unis ont été tirées du Disque Optique de l'Institut de la Statistique du Québec sur le Commerce International du Québec. Les données concernant les importations américaines étaient disponibles sur le site de Strategis. Notons que nous utilisons la classification harmonisée à 6 chiffres (SH6) à la fois pour le Québec et les États-Unis. Par ailleurs, toutes les données sont en dollars canadiens courants. Les taux de croissance calculés dans ce travail sont des moyennes des taux de croissance annuels.

L'analyse des forces du Québec en Amérique du nord est pertinente pour la mise au point d'une politique visant à inciter les IDE européens et ceux d'ailleurs à venir au Québec pour pénétrer le marché nord-américain, d'où notre intérêt pour la performance exportatrice du Québec sur le marché américain. Démontrer que nous occupons des parts importantes et des parts en croissance du marché américain est un argument de plus pour les inciter à envisager des implantations au Québec plutôt qu'aux États-Unis qui ont accaparé la majeure partie des IDE européens comme nous l'avons constaté dans la Partie II de notre rapport.

Analyse des exportations des 25 principaux secteurs exportateurs du Québec vers les États-Unis.

Le tableau 1 (ci-bas) nous permet de prendre connaissance de la valeur (en \$ canadiens) des exportations des 25 principaux exportateurs du Québec vers les États-Unis en 1990 et en 1999 ainsi que du taux de croissance annuel moyen (moyenne des taux de croissance annuels) entre 1990 et 1999.

Tableau I :

25 secteurs exportateurs les plus importants du Québec vers les États-Unis, classés par ordre décroissant de 1999

SECTEURS	1990	1999	D (1990-99)
880230 Avions et autres véhicules aériens nda, poids à vide > 2.000 kg mais † 15.000 kg	294 458 244	2 603 354 299	30,534
854213Circuits intégrés monolithiques numérique, semi-conduct à oxyde métallique (technologie MOS)	-	2 558 570 882	-
480100 Papier journal, en rouleaux ou en feuilles	2 158 328 428	2 290 207 052	1,031
440710 Bois d'œuvres, de conifères d'une épaisseur excédant 6 mm	349 122 841	2 138 270 304	25,533
870324 Automobiles, à moteur à	1 419 021 579	2 102 478	1

piston alternatif d'une cylindrée excédant 3.000 cm ³		653	443,682 ³⁸
760120 Alliages d'aluminium sous forme brute	882 677 056	1 849 994 760	10,466
851750 Appareil pour télécommunication par courant porteur, ou pour télécommunication numérique, nda	-	1 826 490 402	-
851790 Parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil	70 549 903	1 290 021 445	42,003
760110 Aluminium sous forme brute, non allié	669 271 514	1 199 170 680	8,143
990100 Transactions des exportations à faible valeur et les marchandises confidentielles	179 025 434	848 978 464	20,195
480260 Papiers fin, >10% pâte mécanique, rouleaux/feuilles, non couchés, nda	376 014 119	828 584 603	11,549
271600 Energie électrique	172 020 951	743 777 078	19,140
841191 Parties de turboréacteurs ou de turbo- propulseurs	263 824 707	651 296 110	11,403
441011 Panneaux dits "waferboard", y compris les panneaux dits "oriented strand board"	-	495 639 428	-
870210 Autobus à moteur diesel ou semi-diesel, de plus de neuf places assises	95593614	476 788 718	21,033
980200 Réparations	-	421 124 050	-
480252 Papiers fin, †10% pâte mécanique, r/f, 40g/m ² à 150g/m ² , non couchés, nda	207 039 963	387 656 150	9,880
880330 Parties nda, d'avions ou d'hélicoptères	156 877 024	374 439 993	12,703
442190 Ouvrages en bois, nda	53 772 716	355 364 620	24,422
880520 Appareil au sol d'entraînement au vol et leurs parties	136 181 315	328 855 906	61,623

³⁸ Voir les graphiques en annexe pour comprendre l'évolution des données aberrantes.

890399 Bateaux à rames et canoës, rames et avirons, nda, de plaisance ou de sport	62 097 088	319 496 800	28,624
880212 Hélicoptères, d'un poids à vide excédant 2.000 kg	40 202 367	296 150 483	32,245
441890 Ouvrages de menuiserie et pièces de charpente pour construction en bois nda	6 776 066	294 760 293	60,945
940360 Meubles en bois, nda	26 655 069	281 403 456	32,288
760612 Tôles et bandes en alliages d'aluminium de forme carrée ou rectangulaire, épais, >0.2mm	25 952 682	281 283 815	36,118
Total	20 132 983	52 663 023	11,708
	609	423	

Au total, les exportations québécoises ont atteint 52 milliards de dollars en 1999, soit une croissance annuelle moyenne de 12% sur la période 1990-1999.

Les secteurs ayant exporté plus de 1 million de dollars en 1999 sont :

- Avions et autres véhicules aériens nda, poids à vide > 2.000 kg mais † 15.000 kg (880230)
- Circuit intégrés monolithiques numérique, semi-conducteur à oxyde métallique (technologie MOS) (854213)
- Papier journal, en rouleaux ou en feuilles (480100)
- Bois d'œuvre, de conifères d'une épaisseur excédant 6 mm (440710)
- Automobiles, à moteur à piston alternatif d'une cylindrée excédant 3.000 cm³ (870324)
- Alliages d'aluminium sous forme brute (760120)
- Appareil pour télécommunications par courant porteur, ou pour télécommunications numérique, nda (851750)
- Parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil (851790)
- et Aluminium sous forme brute, non allié (760110).

Tous ces secteurs ont exporté pour plus de 1 milliard vers les États-Unis en 1999. Tous sauf le papier journal, l'aluminium sous forme brute, l'aluminium sous forme brute non allié, et les papier fins (480252) ont connu un taux de croissance de leurs exportations plus élevé que celui de l'ensemble des secteurs lequel était de 11,7% par année. Le secteur des automobiles à moteur piston alternatif d'une cylindrée excédant 3000 cm³ (Boisbriand) ont augmenté de 1,444% par année, taux de croissance intrigant lequel est dû aux variations annuelles très prononcées dans les exportations. Par ailleurs, nous pouvons voir que parmi ces secteurs d'importance, les secteurs 870324, 880520 et 441890 ont connu une forte hausse de leur exportations vers les États-Unis de l'ordre de 1 444%, 62% et 61% respectivement

D'autres secteurs ont connu des taux de croissance de leurs exportations d'au delà de 30% par année, à savoir les suivants :

- Appareils au sol d'entraînement au vol et leurs parties (880520) dont le taux de croissance annuel des exportations a été de 61,6% ;
- Les ouvrages de menuiserie et pièces de charpente pour construction en bois nda (441890) – 61%
- Appareil pour télécommunication par courant porteur, ou pour télécommunication numérique, nda (851750)- 42% ;
- Parties d'appareil électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil (851790)- 42% ;
- Tôles et bandes en alliages d'aluminium de forme carrée ou rectangulaire, épais, >0.2mm (760612)-36% ;
- Hélicoptères, d'un poids à vide excédant 2.000 kg (880212)-32% ;
- Meubles en bois, nda (940360)-32% ; et
- Les avions et autres véhicules aériens nda, poids à vide >2000kg mais < à 15,000 kg.

Les données du tableau II nous permettent d'observer le changement dans la part des exportations québécoises dans les importations américaines, par secteurs en 1990 et 1999, ainsi que l'augmentation de la part québécoise des importations du secteur.

Tableau II :

Part des 25 secteurs exportateurs vers les États-Unis les plus importants au Québec du total des importations américaines (%), classé par ordre décroissant de 1999

SECTEURS	PART EN 1990	PART EN 1999
880212 Hélicoptères, d'un poids à vide excédant 2.000 kg	64,221	93,865
890399 Bateaux à rames et canoës, rames et avirons, nda, de plaisance ou de sport	49,302	82,127
880520 Appareil au sol d'entraînement au vol et leurs parties	58,392	80,338
760120 Alliages d'aluminium sous forme brute	83,461	58,500
760611 Tôles et bandes en aluminium non allié de forme carrée ou rectangulaire, épais, >0.2mm	28,124	56,809
851750 Appareil pour télécommunication par courant porteur, ou pour télécommunication numérique, nda		44,414
480252 Papiers fin, †10% pâte mécanique, r/f, 40g/m ² à 150g/m ² , non couchés, nda	40,914	44,276
480100 Papier journal, en rouleaux ou en feuilles	43,554	43,822
760110 Aluminium sous forme brute, non allié	80,180	43,320
880230 Avions et autres véhicules aériens nda, poids à vide > 2.000 kg mais † 15.000 kg	14,032	38,519
271600 Énergie électrique	31,874	37,536
870210 Autobus à moteur diesel ou semi-diesel, de plus de neuf places assises	39,144	31,551
480260 Papiers fin, >10% pâte mécanique, rouleaux/feuilles, non couchés, nda	38,203	30,669
442190 Ouvrages en bois, nda	14,498	29,759
441890 Ouvrages de menuiserie et pièces de charpente pour construction en bois nda	13,286	23,082
441011 Panneaux dits "waferboard", y compris les panneaux dits "oriented strand board"		22,547
760612 Tôles et bandes en alliages d'aluminium	3,734	20,324

de forme carrée ou rect, épais, >0.2mm		
440710 Bois d'oeuvres, de conifères d'une épaisseur excédant 6 mm	11,826	19,516
851790 Parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil	7,926	18,543
740311 Cathodes et sections de cathodes en cuivre, sous forme brute	35,866	13,242
841191 Parties de turboréacteurs ou de turbo-propulseurs	10,778	10,050
853400 Circuits imprimés	54,379	8,030
401120 Pneumatiques neufs, en caoutchouc des types utilisés pour autobus ou camions	0,235	7,558
940360 Meubles en bois, nda	2,353	6,867
854213 Circuits intégrés monolithiques numériques, semi-condu à oxyde métallique (technologie MOS)		6,838
880330 Parties nda, d'avions ou d'hélicoptères	4,472	5,117
870324 Automobiles, à moteur à piston alt d'une cylindrée excédant 3.000 cm ³	9,683	3,024

Tout d'abord, nous pouvons voir que les secteurs des hélicoptères, d'un poids à vide excédant 2.000 kg (880212), des bateaux à rames et canoës, rames et avirons, nda, de plaisance ou de sport (890399), des appareils au sol d'entraînement au vol et leurs parties (880520) sont les secteurs les plus prépondérants dans les importations américains. En effet, le premier correspond à 94% des importations totales américains dans ce secteur, le deuxième 82% et le troisième 80%.

Les secteurs où nous occupons 30% ou plus des importations américaines sont des secteurs compétitifs pour le Québec. En voici la liste.

- Hélicoptères de plus de 2000 kg- 94% du marché américain (880212) ;
- Bateaux à rames et canoës, rames et avirons nda de plaisance ou de sport- 82% (890399) ;
- Appareil au sol d'entraînement au vol et leur parties-80% (880520) ;
- Alliages d'aluminium sous forme brute-58,5% (760120) ;
- Appareil pour télécommunications par courant porteur, ou pour télécommunications Numérique, nda- 44,4% (851750) ;

- Papier fin, 10% pâte mécanique, f/f, 40gm/m² à 150g/m², non couchés, nda- 44,3% (480252) ;
- Papier journal, en rouleaux ou en feuilles -43,2% (480100) ;
- Aluminium sous forme brute, non allié-43,3% (760110) ;
- Avions et autres véhicule aériens nda, pois >2000kg mais < a 15,000kg- 38,5% ;
- Energie électrique-37,5% (880230) ;
- Autobus à moteur diesel ou semi-diesel, de plus de neuf places assises- 31,5% (870210) ;
- Papier fin, >10% de pâte mécanique, rouleaux/feuilles, non couchés, nda- 30,6% (480260).

Convenons qu'il s'agit d'une liste intéressante de produits. La réalité québécoise ne correspond pas à l'image que les marchés financiers se font de l'économie canadienne à l'effet qu'elle serait une économie de ressources, d'où en partie la faiblesse du dollar canadien. L'économie québécoise s'intègre de plus en plus à l'économie américaine d'où un argument de plus pour l'adoption d'une monnaie nord-américaine.

Quelques secteurs ont connu des baisses de leur part des importations américaines, notamment les secteurs : des circuits imprimés (853400), des automobiles, à moteur à piston alt d'une cylindrée excédant 3.000 cm³ (870324), des cathodes et sections de cathodes en cuivre, sous forme brute (740311), de l'aluminium sous forme brute, non allié (760110).

Les secteurs exportateurs dynamiques du Québec vers les Etats-Unis.

Dans le tableau III, nous avons classé les secteurs exportateurs québécois les plus dynamiques en direction des Etats-Unis (toujours selon la classification SH6).

Tous ces secteurs ont des taux de croissance des exportations très élevés durant la période 1990-1999.

Les trois secteurs les plus dynamiques sont : les récipients en aluminium, contenance <300L, thermiques, avec revêtement intérieur /calor (761290) ; les appareils de cuisson & chauffe-plats, à combustibles gazeux ou à gaz & autres combustibles f/a (732111) et les ouvrages en métaux précieux ou en plaqués ou doublés de métaux précieux nda (711590).

Les variations prononcées dans les récipients en aluminium et les ouvrages de métaux précieux expliquent pourquoi notre calcul de la moyenne des taux de changement annuels donne un taux moyen sur la période élevé. Ce n'est que par inspection visuelle que nous pourrions choisir lesquels sont les plus intéressants du point de vue du Québec. Les récipients en aluminium seraient possiblement plus intéressants que les ouvrages en métaux précieux quoique les variations prononcées observées rendent la conclusion difficile.

Par contre l'évolution plus régulière dans les exportations de cuisson et de chauffe plats indique qu'il s'agit d'un secteur prometteur pour le Québec.

Tableau III
25 secteurs exportateurs les plus dynamiques du Québec vers les États-Unis³⁹

Secteurs	1990	1999	D (1990-99)
761290 Récipients en aluminium, contenance <300L, thermiques, avec revêt int/calor	99 043	8 246 982	64 009,781
732111 Appareils de cuisson & chauffe-plats, à combu gazeux ou à gaz & autres combu f/a	17 017	47 648 150	12 475,876
711590 Ouvrages en métaux précieux ou en plaqués ou doublés de métaux préc nda	19 788	137 377	11 868,481
840734 Moteurs à piston alternatif, propulsion des véhicules, cylindrée > 1.000 cm ³	25 534	778 130	8 960,273
551623 Tissus de fib artificielles discontinues mél/fil syn/arti, fils div cou, nda	557 469	8 655 065	8 737,312
850164 Alternateurs d'une puissance excédant 750 kva	85 625	458 246	8 544,375
871000 Chars et automobiles blindées de combat, armés ou non; leurs parties	48146	279 291	6 808,645

³⁹ Voir les graphiques en annexe pour comprendre l'évolution de ces secteurs.

630499 Articles d'ameublement, d'autres matières textiles, nda	7 888	979 812	5 731,320
540791 Tissus de filaments synthétiques, écrus ou blanchis, nda	56 875	1 650 635	5 614,781
300610 Sutures chirug stériles; laminaires sté; hémost résorb sté, chirug ou dentaire	4 149 487	2 000 602	5 418,957
842810 Ascenseurs et monte-charge	256 476	3 731 366	5 418,126
844630 Métiers à tisser pour tissus d'une largeur excédant 30 cm, sans navettes	61 506	153 968	4 807,706
810420 Déchets et débris, en magnésium	202 562	1 359 309	4 758,838
681520 Ouvrages en tourbes	43 516	42 325 803	4 617,450
870431 Camions à moteur à piston à allumage par étincelles d'un poids, char max † 5 ton	191 380	17 923 293	4 541,161
732591 Boulets et articles similaires pour broyeur, en fonte, fer ou acier	15 649	4 696 640	4 462,074
840219 Chaudières à vapeur nda, y compris les chaudières mixtes	5 425	72 280	4 276,813
843830 Machines et appareils pour la sucrerie	277 339	80 208	4 200,079
540744 Tissus de fil de nylon ou d'autres poly- amides, -85%, imprimés, nda	1 359	25 226	4 169,150
710590 Égrisés et poudres de pierres gemmes ou de pierreries synthétiques, nda	31 132	936 689	3 810,050
847090 Machines à affranchir et autres machines comportant un dispositif de calcul, nda	27 913	528 050	3 672,713
441121 Panneaux de fibres >0.5 mais †0.8 g/cm ³ non ouvrés ni recouverts en surfaces	26 274	32 114 819	3 562,909
810510 Mattes de cobalt, produits inter de mét cobalt; cobalt brute/déchets/déb/poudres	123 684	354 257	3 204,417
847810 Machines et appareils pour la	2 385	371 590	3 195,438

prépara- tion ou la transformation du tabac nda			
521021 Tissus de coton, mélangés avec fib syn/ arti, arm toile, †200g/m², bl, nda	215 928	1 680 020	3 116,864
Total	20 132 983	52 663 023	11,708
	609	423	

Parts du marché américain des secteurs exportateurs québécois les plus dynamiques.

Le tableau IV reprend les secteurs d'exportations les plus dynamiques au Québec et fait état de la part du marché que le Québec occupe dans les importations totales américaines en 1990 et en 1999. On constate que le secteur (732591) Boulets et articles similaires pour broyeur, en fonte, fer ou acier a augmenté sa part sur le marché américain de 5% à 77% entre 1990 et 1999. Le secteur (681520) Ouvrages en tourbes, a quant à lui passé de 1% à 73% des importations totales américaines dans ce secteur.

Les secteurs suivants dont nous prenons une part plus grande que 10% du marché américain sont à retenir dans tout examen visant à formuler une stratégie de promotion et de prospection des exportations et des IDE aux Etats-Unis.

En plus des boulets et des ouvrages en tourbe mentionnés ci-haut il s'agit des secteurs suivants :

- les tissus de filaments synthétiques , écrus ou blanchis, nda ou notre part du marché est passée de 0,9% en 1990 à 22,7% en 1999
- les panneaux de fibres >0.5mais 0,8 g/cm2 non ouvrés ni recouverts en surfaces- 22% du marché américain en 1999 ;
- les tissus de fibres artificielles discontinues mél/fil syn »arti, fils div cou, nda- 17,4% du marché ;
- les égrisés et poudres de pierres gemmes ou de pierreries synthétiques nda- 14,6% du marché

Tableau IV
25 secteurs exportateurs vers les États-Unis les plus dynamiques au
Québec,
et part sur le total des importations américaines (%),
classé par ordre décroissant de la part en 1999

Secteurs	PART EN 1990	PART EN 1999
732591 Boulets et articles similaires pour broyeur, en fonte, fer ou acier	5,396	76,918
681520 Ouvrages en tourbes	0,914	73,089
540791 Tissus de filaments synthétiques, écrus ou blanchis, nda	0,987	22,677
441121 Panneaux de fibres >0.5 mais †0.8 g/cm ³ non ouvrés ni recouverts en surfaces	1,748	21,992
551623 Tissus de fib artificielles discontinues mél/fil syn/arti, fils div cou, nda	3,778	17,431
710590 Égrisés et poudres de pierres gemmes ou de pierreries synthétiques, nda	11,882	14,643
810420 Déchets et débris, en magnésium	2,134	11,895
732111 Appareils de cuisson & chauffe-plats, à combu gazeux ou à gaz & autres combu f/a	0,028	9,372
842810 Ascenseurs et monte-charge	1,602	7,846
761290 Récipients en aluminium, contenance <300L, thermiques, avec revêt int/calor	0,188	6,499
521021 Tissus de coton, mélangés avec fib syn/ arti, arm toile, †200g/m ² , bl, nda	3,703	3,660
630499 Articles d'ameublement, d'autres matières textiles, nda	0,095	2,692
300610 Sutures chirug stériles; laminaires sté; hémost résorb sté, chirug ou dentaire	31,374	2,507
847810 Machines et appareils pour la préparation ou la transformation du tabac nda	0,007	2,328
540744 Tissus de fil de nylon ou d'autres poly- amides, -85%, imprimés, nda	0,041	0,902
843830 Machines et appareils pour la sucrerie	7,910	0,544
840219 Chaudières à vapeur nda, y compris	0,453	0,509

les chaudières mixtes		
711590 Ouvrages en métaux précieux ou en plaqués ou doublés de métaux préc nda	0,120	0,387
847090 Machines à affranchir et autres machines comportant un dispositif de calcul, nda	0,037	0,358
871000 Chars et automobiles blindées de combat, armés ou non; leurs parties	0,048	0,263
850164 Alternateurs d'une puissance excédant 750 kva	0,103	0,201
870431 Camions à moteur à piston à allumage par étincelles d'un poids, char max † 5 ton	0,002	0,108
844630 Métiers à tisser pour tissus d'une largeur excédant 30 cm, sans navettes	0,033	0,099
810510 Mattes de cobalt, produits inter de mét cobalt; cobalt brute/déchets/déb/poudres	0,096	0,098
840734 Moteurs à piston alternatif, propulsion des véhicules, cylindrée > 1.000 cm ³	0,001	0,007

La part des exportations québécoises dans les 25 principaux secteurs importateurs des Etats-Unis en 1990 et 1999.

Poursuivons notre analyse visant à identifier des secteurs performants du Québec en examinant leur part des principaux secteurs importateurs américains.

Tout d'abord, signalons que le Québec n'est pas présent sur le marché américain dans 2 secteurs : les secteur des huiles brutes de pétrole ou de minéraux bitumineux (270900) qui est le premier secteur importateur aux Etats-Unis en 1999; et le secteur du gaz naturel, à l'état gazeux (271121).

Exception de quelques produits i.e. les circuits intégrés (854213), les huiles de pétrole (270900), les camions à moteur à piston (870431), les parties et accessoires pour véhicules automobiles nda (870899), les chaussures à semelles en caoutchouc ou en matière plastique et dessus en cuir naturel (640399), et les parties pour avions ou hélicoptères nda(880330), les taux de croissance des exportations du Québec dans les principaux secteurs

importateurs sont supérieurs au taux de croissance des exportations québécoises pour l'ensemble des produits, résultat intéressant.

Au total, les exportations québécoises occupent 3,46% des importations américaines de toutes provenances. Il est intéressant de noter que nos parts de marché pour certains produits importés dont l'importance est grande aux Etats-Unis est supérieure à cette moyenne. En l'occurrence il s'agit des circuits intégrés monolithique numériques-semi-conducteurs à oxyde métallique (technologie MOS)- part de 6,838% en 1999; du bois d'œuvre de conifères d'une épaisseur > 6mm- 19,5%; de parties pour avions ou hélicoptères nda ou notre part est de 5,117%; de parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil- 18,5%; et d'avions et autres véhicules aériens, poids à vide excédant 2000kg mais < 15,000kg.

Ces produits sont à retenir dans tout exercice visant à formuler une stratégie de promotion et de prospection des exportations américaines et des IDE européens.

Tableau V
Part des exportations québécoises dans les 25 principaux produits
importés aux Etats-Unis, en 1999, et leur taux de croissance annuel
moyen entre 1990 et 1999.

SECTEURS	1990	1999	Δ (1990-99)	PART DU QUÉBEC (1999)
	En millions de dollars canadiens			
270900 – Huiles brutes de pétrole ou de minéraux bitumineux	51 189	75 273	13,97	-
870323 – Véhicules à moteur à piston alternatif, allumage par étincelles, cylindrée >1500cm ³ mais <=3000cm ³	34 566	70 619	8,71	0,013
870324 – Véhicules à moteur à piston alternatif, allumage par étincelles, cylindrée >3000cm ³	14 655	69 518	19,59	3,024
847330 – Parties et accessoires de machines de traitement de l'information (incluant ordinateurs)	8 767	44 506	20,74	0,548

854213 –Circuits intégrés monolithique numériques -- semi-conducteurs à oxyde métallique (technologie MOS)	-	37 415	1,26 ¹	6,838
847160 – Unités d'entrée ou de sortie, avec ou sans unité de mémoire	-	26 194	2	0,095
847170 – Unités de mémoire	-	24 874	2	0,040
271000 – Huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux, autres que les huiles brutes	18 988	21 582	3,44	1,276
870431 – Camions à moteur à piston, allumage par étincelles, charge maximale de 5 tonnes	7 866	16 570	9,27	0,108
710239 – Diamants non industriels, nda	3 949	13 612	15,06	0,033
870899 – Parties et accessoires, pour véhicules automobiles, nda	7 750	12 715	6,18	1,127
440710 – Bois d'œuvres, de conifères d'une épaisseur >6mm	2 952	10 957	17,38	19,515
840734 – Moteurs pour véhicules à piston alternatif, à allumage par étincelles, cylindrée >1000cm ³	4 169	10 573	11,89	0,007
300490 – Médicaments présentés sous forme de doses, nda	634	9 720	37,08	0,651
271121 – Gaz naturel, à l'état gazeux	2 304	8 937	17,40	-
640399 – Chaussures à semelles en caoutchouc ou matière plastique et dessus en cuir naturel, nda	4 160	8 345	8,18	0,467
852812 – Appareils récepteurs de télévision,	-	8 228	20,22 ¹	0,011

même avec appareil de radio ou de son, en couleur				

854230 –Circuits intégrés monolithiques, a/q numériques, nda	-	8 144	18,73 ¹	0,402
847130 – Machines portatives de traitement de l'information, pds <=10kg avec unité centrale, clavier et écran	-	7 907	2	0,285
852520 – Appareils d'émission incorporant un appareil de réception	2 178	7 858	19,67	0,223
870829 – Parties et accessoires de carrosseries pour véhicules automobiles, nda	1 731	7 332	17,75	1,663
880330 – Parties pour avions ou hélicoptères, nda	3 508	7 317	10,16	5,117
854430 – Jeux de fils pour bougies d'allumage et autres jeux de fils utilisés dans les moyens de transport	1 925	7 248	16,49	0,039
851790 – Parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil	890	6 957	26,60	18,543
880230 – Avions et autres véhicules aériens, poids à vide excédant 2000kg mais non 15000kg	2 098	6 759	15,80	38,517
SOUS-TOTAL	174 280	529 158	13,97	-
TOTAL (TOUS LES PRODUITS)	577 869	1 522 597	11,56	3,459

¹ Ces taux de croissance ont été calculés à partir de la moyenne des trois dernières années de la période soit 1997-1999.

² Les taux de croissance de ces secteurs n'ont pu être calculés étant donné que seulement les importations de l'année 1999 étaient disponibles.

Examen de la part des 10 principaux secteurs exportateurs québécois dans les 25 secteurs d'importation américaine les plus importants.

La liste des secteurs qui apparaît au tableau VI, lequel identifie les 10 principaux secteurs exportateurs québécois parmi les 25 principaux secteurs américains importateurs les plus importants est à retenir car *elle permet d'identifier des secteurs où le Québec est bien positionné en termes d'exportations aux États-Unis*. Trois secteurs québécois détiennent des parts de marché importantes dans les secteurs importateurs américains à savoir : les avions et autres véhicules aériens de plus de 2000kg mais de moins de 15,000kg (880230) – 38% des importations américaines de toutes provenances; le bois d'œuvre de conifères d'une épaisseur > 6mm (440710) - 19,5% des importations; et les parties d'appareils électriques pour la téléphonie et la télégraphie par fil (851790) - 18% des importations.

L'intérêt des investisseurs européens pour ces différents secteurs diffère évidemment, *mais notre positionnement indique que le Québec est une localisation à envisager dans leurs stratégies de pénétration des marchés nord-américain.*

Nos exportations dans les circuits intégrés monolithiques numériques-semi-conducteurs à oxyde métallique (854213) (technologie MOS) et dans les parties pour avions ou hélicoptères nda (880330) sont à soigner car nos parts des importations américaines sont petites, i.e. 6,8% et 5,1% respectivement. *Ce ne sont pas pour autant des secteurs à négliger étant donné l'importance du marché américain pour ces produits.*

Tableau VI

Part des 10 secteurs exportateurs québécois les plus importants
dans les importations américaines les plus importantes.

SECTEURS	PART DU QUÉBEC DANS LES IMPORTATIONS AMÉRICAINES (1999)
880230 - Avions et autres véhicules aériens, poids	38,517

à vide excédant 2000kg mais non 15000kg	
440710 - Bois d'œuvres, de conifères d'une épaisseur >6mm	19,515
851790 - Parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil	18,543
854213 -Circuits intégrés monolithiques numériques – semi-conducteurs à oxyde métallique (technologie MOS)	6,838
880330 - Parties pour avions ou hélicoptères, nda	5,117
870324 - Véhicules à moteur à piston alternatif, allumage par étincelles, cylindrée >3000cm ³	3,024
870829 - Parties et accessoires de carrosseries pour véhicules automobiles, nda	1,663
271000 - Huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux, autres que les huiles brutes	1,276
870899 - Parties et accessoires, pour véhicules automobiles, nda	1,127
300490 - Médicaments présentés sous forme de doses, nda	0,651
TOTAL (TOUS LES PRODUITS)	3,459

La part des exportations québécoises dans les secteurs où les importations américaines augmentent le plus.

Le tableau VII démontre la place qu'occupe le Québec dans les 10 secteurs le plus dynamiques parmi les 25 secteurs les plus importants aux États-Unis. Malheureusement, pour l'instant nous ne pouvons pas regarder les secteurs le plus dynamiques parmi tous les secteurs d'importations américaines. En effet, Stratégis permet de choisir les 25 secteurs d'importations les plus importants ou de faire un choix individuel en prenant les secteurs spécifiques qui nous intéressent. Étant donné que la classification SH6 comporte près de 5 000 secteurs, la tâche serait beaucoup trop longue de répertorier tous les secteurs d'importations aux États-Unis.

Tableau VII

10 produits importés les plus dynamiques aux États-Unis, leur croissance (%) et la part des exportations du Québec dans ces importations américaines (%)

SECTEURS	D (1990-99)	PART DU QUÉBEC (1999)
300490 - Médicaments présentés sous forme de doses, nda	37,08	0,651
851790 - Parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil	26,60	18,543
847330 - Parties et accessoires de machines de traitement de l'information (incl. ordinateurs)	20,74	0,548
852812 – Appareils récepteurs de télévision, même avec appareil de radio ou de son, en couleur	20,22	0,011
852520 - Appareils d'émission incorporant un appareil de réception	19,67	0,223
870324 – Véhicules à moteur à piston alternatif, allumage par étincelles, cylindrée >3000cm ³	19,59	3,024
854230 -Circuits intégrés monolithiques, a/q numériques, nda	18,73	0,402
870829 - Parties et accessoires de carrosseries pour véhicules automobiles, nda	17,75	1,663
271121 - Gaz naturel, à l'état gazeux	17,40	-
440710 - Bois d'oeuvre, de conifères d'une épaisseur >6mm	17,38	19,515

Exception faite du bois d'œuvre (440710) - 19,5% des importations américaines; des parties d'appareils électriques pour la téléphonie ou la télégraphie par fil (851790) - 18,5%; *les parts des importations du Québec dans les secteurs américains importants dont les importations augmentent le plus rapidement sont petites et dans certains cas fragiles.*

Quelques commentaires en guise de synthèse

Identifier les secteurs où l'importance et le dynamisme des exportations du Québec vers les Etats-Unis en font un concurrent évident est un des critères les plus utiles pour cibler les secteurs à proposer aux investisseurs européens voulant s'implanter en Amérique du Nord.

Nous ne reprenons pas dans cette conclusion les énumérations de secteurs qui ont été faites ci-haut. Identifions les cependant pour faciliter la tâche au lecteur qui voudrait faire une analyse de ce dossier.

- secteurs exportateurs québécois de plus d'un millions de \$ canadien vers les Etats-Unis en 1999;
- secteurs exportateurs dont le taux de croissance des exportations est de plus de 30% par année ;
- secteurs où nos parts de marché des importations américaines sont de plus de 30% ;
- secteurs où la croissance de nos parts de marché est élevée ;
- secteurs dont les exportations sont les plus dynamiques ;
- secteurs dynamiques dans nos exportations ou nous prenons plus de 10% des importations américaines ;
- secteurs où nos parts des importations américaines sont > à la moyenne de 3,46% que nous détenons pour l'ensemble des secteurs, ;
- trois secteurs importants dans les 25 principaux secteurs américains importations;
- secteurs où nos parts des importations sont importantes dans les secteurs ou les importations américaines sont dynamiques.

Nous présentons plus loin des données concernant la pénétration du marché américain par le Mexique et la Chine, concurrents sérieux du Québec dans nombre de produits afin d'alimenter la réflexion des responsables de la politique commerciale et celle des IDE québécois.

III-2-m Les importations québécoises en provenance des Etats-Unis.

Tel qu'indiqué dans notre annexe méthodologique nous n'avons pas pris connaissance des corrections effectuées par l'ISQ aux importations québécoises provenant des Etats-Unis. Le lecteur intéressé à examiner notre estimation de ces corrections pour 1991 et 1995 pourra consulter les tableaux 1 et 2 de notre annexe méthodologique qui indiquent que la correction totale était un ajout de 2 milliards 120 millions \$ d'importations en 1991 et 5,7 milliards\$ en 1995.

Tel qu'indiqué dans notre annexe méthodologique aux tableaux 1 et 2 les principaux produits visés par les corrections sont : a) les voitures auto, tracteurs cycles et autres véhicules terrestres et leurs parties et accessoires (pour 1991, la donnée de l'ISQ est de 2, 665,807, 079\$ d'importations pour le Québec, celle de Statistique Canada 1,507,985,216 \$, une correction de 76,8% de la donnée de Statistique Canada; b) les machines, chaudières, appareil et engins mécaniques (2,027,470,162 \$ pour l'ISQ et 1, 373, 215, 726 \$ pour Statistique Canada, une correction de 47,6% de la donnée de Statistique Canada); c) la machines appareil et matériel et parties, les appareils d'enregistrement (2, 655, 726, 087 \$ selon l'ISQ (correction de 11,4% de la donnée de S.C.); d) et quelques autres produits. Les corrections pour les produits a) et b) représentent 85,5% du total des corrections en 1991 et 83,3% en 1995.

Nous invitons donc le lecteur à tenir compte de ces corrections dans son analyse des tableaux III.22 à III.25 qui indiquent la répartition des importations québécoises (et canadiennes) en provenance des Etats-Unis en 1991, et 2000.

III-2-n) La balance commerciale entre le Québec et les Etats-Unis pour les 30 principaux produits exportés du Québec.

Selon les données du tableau 26, le solde commercial positif du Québec avec les Etats-Unis au niveau de tous les produits a évolué comme suit : 8,1 milliards \$ en 1991; 23,1 milliards \$ en 1995 et 40,4 milliards \$ en 2000 selon les données du tableau III.26. Des soldes de plus de 1 milliards \$ ont été générés pour les produits suivants : machines appareils et matériel électrique (6,6 milliards \$ en 2000); Pâtes de bois etc... (5,5 milliards\$); aluminium et ouvrages en aluminium (4,35 milliards \$); navigation

aérienne ou spatiale (3,4 milliards\$); Pelleteries et fourrures... (3,35 milliards \$); voitures, autos.... 2,75 milliards \$); meubles, mobilier médico-chirurgical (1,7 milliards\$); minerais scories et cendres (1,4 milliards \$).

Des déficits n'ont été présents en 2000 comme en 1991 et 1995 que pour trois produits : combustibles minéraux, huiles matières bitumineuses cires etc.. (-46 millions en 2000); instruments et appareils d'optique -186 millions); et produits chimiques organiques -470 millions.

III-2-o) Le Québec face au Mexique et à la Chine sur le marché américain.

L'intégration économique nord-sud (entre les provinces canadiennes et les Etats-Unis s'accompagne d'un processus d'intégration sud-nord sous l'effet des IDE, du changement technologique... et...des accords de libéralisation des échanges. L'intégration sud-nord n'a pas attendu les accords de libre-échange et progresse malgré les réserves et réticences de plusieurs pays d'Amérique latine dont le Brésil.

Nous avons constaté (tableau II.2) que la part des exportations québécoises destinée au Mexique, au Brésil et au Vénézuéla est petite et n'est pas en croissance. Cette conclusion ne sera vraisemblablement quand des corrections auront été apportées aux données pour tenir compte du commerce indirect québécois qui transite via les Etats-Unis.

Les part des importations québécoises qui incombent a plusieurs pays d'Amérique latine sont en croissance i.e Mexique, Vénézuéla, et Chili ou stables Argentine. Petites ces parts sont appelés à augmenter à l'avenir quoique le majeure partie de l'augmentation des flux de commerce nord-sud et nord-sud sont axés sur le grand marché américain.

Le jeu de tableaux IV-1 à IV.10 présente des données sur la performance du Québec, du Mexique et de la Chine sur le grand marché américain. Nos travaux de 1991 avaient fait état d'une concurrence accrue à anticiper entre le Mexique et le Québec sur le marché américain.

Les données du tableau IV.1 indiquent qu'alors que le ratio des exportations québécoises aux importations totales américaines est demeuré essentiellement stable entre 1991 et 2000 (3,4% en 1991, 3,8% en 1995, et 3,5% en 2000) alors que ceux du Mexique et de la Chine ont augmenté, le

ratio mexicain passant de 6,5% en 1991 à 8,3% en 1995 à 7,7% en 2000; le ratio Chinois passant de 10,4% en 1991 à 11,2% en 1995 à 12,3% en 2000.

Les exportations des 30 principaux produits exportés par le Québec vers les Etats-Unis (19,2 milliards \$ en 1991 et 63, 5 milliards \$ en 2000 ont augmenté de 14,2% par année entre 1991 et l'an 2000.(voir les tableaux IV.2 et IV.3).

La majorité de ces produits sont aussi exportés par le Mexique vers les Etats-Unis . Leurs exportations de ces 30 principaux produits sont passées de 35,7 milliards \$ en 1991 à 201,8 milliards \$ en 2000 et elles compte pour au delà de 50% des exportations mexicaines destinées au marché américain. Ces exportations ont augmenté au taux annuel moyen de 21,2% soit beaucoup plus rapidement que celles du Québec (tableaux IV.4 et IV.5).

La concurrence mexicaine se manifeste surtout dans : a) les machines appareils et matériel électrique (18,9% des exportations québécoises vers le marché américain et 12,5% des exportations mexicaines vers le marché américain),les exportations québécoises augmentant au taux annuel moyen de 15,5% versus 27,2% pour les exportations mexicaines; b) le poste navigation aérienne et spatiale (7,4% des exportations québécoises et 19,1% des exportations mexicaines, les taux de croissance étant de 20,9% pour le Québec et 25,9% pour le Mexique; c) les minerais, scores et cendres (2,9% des exportations québécoises et 9,4% des exportations mexicaines, les taux de croissance annuels moyens étant de 18,1% pour le Québec et de 15,1% pour le Mexique.

Pour ce qui a trait aux principaux produits exportés par le Québec les exportations de Pâte de bois augmentent de 20,8% par année en moyenne pour le Mexique versus 7,5% pour le Québec; celles de machines chaudières, appareils et engins mécaniques et leurs parties de 23,2% au Mexique vs 14,8% pour le Québec; les exportations de voitures auto. pièces et accessoires de 43,6% pour le Mexique versus 15,9% pour le Québec (tableaux IV.3 et IV.5).

La performance québécoise est meilleure que celle du Mexique dans d'autres catégories des produits importants dans les exportations américaines du Québec à savoir l'Aluminium et les ouvrages en aluminium, les pelleteries et fourrures, les meubles et le mobilier médico-chirurgical; les produits divers des industries chimiques.

La liste mexicaine semble très intéressante comparée à la liste québécoise!

Un examen des tableaux IV.8 et IV.9 lesquels permettent d'examiner les 30 principaux produits exportés par le Mexique aux Etats-Unis permet de mieux cerner le problème de concurrence accrue pour les entreprises québécoises sur le marché américain. Les voitures automobiles et autres véhicules sont le premier produits d'exportation mexicain sur le marché américain et le processus de rationalisation et d'intégration en cours donne lieu à un déplacement vers le sud de cette industrie dans l'Hémisphère ouest. Les entreprises québécoises peuvent bien se spécialiser dans les pièces faites de nouveaux matériaux (aluminium et magnésium) mais leur marketing devra tenir compte des tendances lourdes qui déplacent cette industrie vers le sud.

Les exportations chinoises des 30 principaux produits exportés par le Québec sur le marché américain ont aussi augmenté à un taux annuel moyen plus élevé que celui du Québec entre 1991 et 2000, à savoir 16,1% versus 14,2% pour atteindre 225,9 millions de \$ d'exportations en 2000 (tableau IV.6).

Les exportations des 30 principaux produits québécois représentent entre 50% et 45% des exportations chinoises vers les Etats-Unis

La concurrence chinoise se manifeste dans les produits suivants : a) machines appareils et matériel électrique (17,7% des exportations chinoises en 2000, en croissance de 20,5% par année versus 18,9% des exportations québécoises, en croissance de 15,5%; b) dans les vêtements et accessoires du vêtement et de la bonneterie (4,7% des exportations chinoises, lesquelles augmentent au taux annuel moyen de 5,5%,versus 1,2% des exportations québécoises lesquelles ont augmenté au taux annuel moyen de 23,2%; c) les jouets, jeux et articles de sport (5,7% des exportations chinoises dont le taux annuel moyen de croissance des exportations a été de 20,4% entre 1991 et 2000 versus 0,8% des exportations québécoises, lesquelles ont augmenté au taux annuel moyen de 18,1%; d) les produits divers des industries chimiques qui représentent 2,7% des exportations chinoises vers les Etats-Unis et sont en croissance de 13,3% versus 3,0% et 22,8% pour le Québec...

L'entrée de la Chine dans l'OMC va vraisemblablement augmenter la pénétration de produits chinois sur le marché américain d'où des défis de productivité et de compétitivité accrus pour les entreprises québécoises.

Les chaudières, appareil et engins mécaniques sont le 2^{ième} produit en termes d'importance dans les exportations mexicaines et chinoises sur le marché américain alors que ce produits est le 5^{ième} en importance dans les exportations québécoises. La performance des mexicains et des chinois est de beaucoup supérieure à celle des entreprises québécoises les taux annuels de croissance des exportations étant de 27,7%, 20,6% et 14,8% respectivement entre 1991 et 2000.

Ces résultats ne font que confirmer l'importance qu'il est indiqué de donner au volet productivité, compétitivité, promotion et prospection sur le marché américain.

III-2-p) Le commerce international du Québec par niveau technologique

Le lecteur intéressé trouvera dans notre annexe méthodologique et dans une présentation récente de K. St. Pierre de l'ISQ au Précongrès de l'ASDEQ les définitions et concepts qui permettent d'analyser le commerce international du Québec par niveau technologique.⁴⁰

K. St –Pierre conclut que le Québec présente une structure des exportations manufacturières relativement diversifiée lorsque comparée à celle des pays de l'OCDE. En 1996, sa présence en haute technologie se manifeste car 22,5% de ses exportations sont de cette catégorie, les parts de l'OCDE étant de 17,3%, celle du Canada de 10,8%, celle de l'Aléna 22,7% et celle du G& de 18,6%.

La faiblesse notoire du Québec dans la catégorie exportations de moyenne haute technologie est manifeste car on y trouve 18,6% des exportations québécoises, ces parts étant de 46,2% pour les pays de l'OCDE, 44,8% pour le Canada, 46,3% pour les pays de l'ALÉNA et 49,3% pour le G7. On connaît le rôle qu'a joué le Pacte de l'Auto dans cette situation.

Les parts québécoises relativement élevée (25,4% et 33,5%) que l'on retrouve dans les catégories moyenne faible et faible technologie

⁴⁰ Karine St.-Pierre, Le commerce international du Québec par niveau technologique, ISQ, le 16 mai 2001,

respectivement, (ces parts sont de 16,9% et 18,6% pour l'OCDE, 15,6% et 15,6% pour le G7, 12,7% et 17,5% pour l'Aléna et 17,3% et 26,6% pour le Canada indiquent l'effort de reconversion industrielle et d'amélioration de la productivité que le Québec doit faire dans ces créneaux pour améliorer notre performance en termes de qualité de vie.

Il ne faut négliger aucun secteur, mais il demeure que la répartition industrielle des activités économiques du Québec fait que son niveau de productivité globale et en conséquence le niveau de vie de ses citoyens et citoyennes est relativement bas comme nous l'avons observé dans la Partie I de notre rapport.

Les données de nos tableaux V.1 à V.5 nous permettent de poursuivre notre analyse de la question.

Un examen de l'importance relative des exportations de produits de haute technologie du secteur manufacturier québécois en 1991, 1995 et 2000 indique que l'importance relative passe de 26,9% à 20,4% à 32,2% du total selon l'année et ce suite à l'augmentation des parts relatives des produits de l'aéronautique et de l'électronique et des communications.

La part des exportations de produits de moyenne haute technologie oscille, passant de 16,1% en 1991 à 21,3% en 1995 à 18% en 2000 et ce suivant ce qui se dessine dans le secteur des véhicules autos.

Les parts des catégories moyenne faible technologie et faible technologie sont en déclin, résultat intéressant.

Une comparaison des données québécoises (tableau v.2) et canadiennes (tableau V.3 ne nous apprend rien de plus que ce qu'indiquait les données de K. St-Pierre pour 1996 examinées ci-haut.

Notre dernier tableau (V.5) permet de prendre connaissance du ratio des exportations manufacturières du Québec sur celles du Canada par niveau technologique en 1991, 1995 et 2000.

La part québécoise des exportations en haute technologie canadiennes augmente relativement passant de 44,2% en 1991 à 38% en 1995 à 47,7% en 2000 et de sous l'effet des parts relatives grandissantes de l'aéronautique (64% du total des exportations canadiennes en 2000) et des machines de

bureau et ordinateurs dont la part relative passe de 11,2% en 1991 à 5,8% en 1995 à 15,8% en 2000.

La part produits pharmaceutiques est en déclin relatif passant de 46% à 38,3% à 31% entre les trois années étudiées. Le défi du virage vers le biopharmaceutique et l'application des TIC et des Nanotechnologies est à relever pour stopper le déclin relatif du Québec dans cette industrie.

La part relativement petite des exportations québécoises en moyenne haute technologie ne semble pas augmenter passant de 7,5% en 1991 à 9,7% en 1995 à 8,5% en l'an 2000. La conjoncture économique y est pour quelque chose dans ces résultats. On constate cependant une part grandissante dans le matériel professionnel et scientifique (19,5% des exportations canadiennes en 2000) les machines électriques sauf de comm. (20,2%) et les autres matériels de transport. Il s'agit de secteurs à examiner de près, comme d'ailleurs tous ceux de cette catégorie étant donné leur faible présence dans la structure des exportations québécoises.

La spécialisation étant de plus en plus poussée en Amérique du nord, un examen poussé des forces et faiblesses du Québec dans ces secteurs, relativement à ses voisins des autres provinces et des états et grandes villes américaines s'impose. L'examen des quotients de localisation et de la performance relative des secteurs québécois en termes d'investissements, d'innovation, ... est indiqué.

Au total, la part québécoise des exportations canadiennes augmente marginalement passant de 19,3% en 1991 à 19,7% en 1995 à 20,8% en 2000 et ce surtout grâce à l'augmentation du poids des exportations de la catégorie haute technologie. Le Québec se rapproche donc progressivement de la structure des exportations des Etats-Unis considération pertinente parmi d'autres dans le débat sur la pertinence d'une monnaie nord-américaine, sujet que nous n'abordons pas dans ce rapport.

III 3) Le commerce inter provincial du Québec- en déclin

Les tableaux I.1 et I.3 permettent d'examiner les expéditions interprovinciales de chaque province en 1992, 1995 et pour l'an 2000.

Le Québec se situe au dernier rang de toutes les provinces canadiennes pour ce qui est de son taux de croissance annuel moyen des expéditions interprovinciales entre 1992 et l'an 2000 (4,1% versus 4,8% , le taux étant de 5,6% pour l'ensemble du Canada).

La part relative du Québec dans les expéditions interprovinciales est passée de 22,9% en 1992 à 21,3% en 2000. Certains de nos travaux précédents ont permis de conclure que les entreprises de la RMR de Montréal étaient les plus lentes à prendre le virage nord-sud et à adapter leurs stratégies de promotion et de prospection à la nouvelle réalité nord-américaine que nous avons soulignée dans notre étude de 1991.

Les Tableaux I.4 et I. nous permettent de constater que le taux de croissance des achats du Québec aux autres provinces canadiennes (augmentation annuelle moyenne de 5,1% entre 1992 et 2000) se situe dans la moyenne, celui de l'Ontario étant de 5,2% et celui au niveau canadien étant de 5,6%. L'importance relative du Québec dans les achats interprovinciaux est passée de 21,3% à 21,1% du total. La part Ontarienne est passée de 25,5% à 26,4% du total des achats interprovinciaux. Sa balance commerciale avec les autres provinces canadiennes (voir le Tableau I.6) est demeurée positive et a augmenté pour se situer à 25,799 millions de dollars canadiens en 2000. La balance commerciale du Québec s'est détériorée, passant d'un surplus de 2,1 milliards en 1992 à un déficit de 898 millions en 1995 à un surplus de 496 millions en 1992.

La dévaluation du dollar canadien par rapport à la devise américaine est vraisemblablement en partie responsable de ces résultats car elle encourage les exportations vers les Etats-Unis au dépend des expéditions interprovinciales et rend en conséquence les achats provenant des autres provinces plus intéressants. Qu'on nous permette de formuler l'hypothèse que le régime monétaire actuel que nous vivons n'encourage pas une adaptation optimale du Québec à la nouvelle réalité d'intégration nord-américaine car il est peu probable que les fournisseurs des autres provinces soient plus compétitifs que leurs concurrents américains.

Les tableaux 1,7 et 1,8 permettent de prendre connaissance de la destination provinciale des expéditions québécoises. La part ontarienne demeure importante, passant de 58,7% du total en 1992 à 59,1% en 2000. Il se produit un déclin dans les parts des provinces de l'est (sauf l'Île du Prince Édouard dont la part augmente de 0,7% à 0,8%) et une augmentation dans

les parts des provinces de l'ouest ((sauf la Colombie Britannique dont la part passe de 10,0% du total en 1992 à 9,6% en 1999).

Les tableaux I.9 et I.10 confirment la prédominance continue de l'Ontario sur le marché canadien. *Sa part des achats du Québec de maintient, passant de 75,5 % en 1992 à 74,0% en 1999.*

Il ne faut donc pas se surprendre que la balance commerciale du Québec soit négative avec l'Ontario (de -3559 millions de dollars en 1992, de -6,414 en 1995 et de -6,056 millions et que l'ampleur de ce déficit et son évolution fasse passer le solde total du Québec d'un surplus de 2,1 milliards en 1992 à un déficit de 898 millions en 1995 et un déficit de 34 millions en 1999. Le Québec a un surplus dans ses échanges commerciaux avec toutes les provinces sauf l'Ontario et le Manitoba où le déficit est relativement peu important (-80, -173 et -120 en 1992, 1995 et l'an 2000 respectivement.

Nous avons préparé un jeu de tableaux (de I.12 à I.23) qui permettent au lecteur intéressé d'examiner le niveau et l'évolution des expéditions, achats, et balances commerciales dans le commerce interprovincial du Québec au niveau de toutes les provinces et avec l'Ontario, en 1992 et 1999 et ce au niveau des produits (classification SH).

Restons en a quelques traits caractéristiques sommaires de ces relations.

Au niveau de l'ensemble de provinces, la balance commerciale du commerce de biens du Québec est passée de 5,3 milliards \$ canadiens en 1992 à 579,8 millions en 1999. Côté services, la balance commerciale du Québec est passée d'un déficit de 473,9 millions en 1992 à un déficit de 2,6 milliards.

Au niveau des relations commerciales Québec-Ontario, la balance commerciale côté biens est passée de 1 milliards 193 millions \$ canadiens en 1992 à un surplus de 3 milliards 999 millions en 1999. Côté services le déficit québécois est passé de -1 milliard dix millions en 1992 à 2 milliards 637 millions en 1999.

Le Québec perd du terrain au niveau de toutes les provinces côté bien alors qu'il en gagne avec l'Ontario; il perd du terrain au niveau de l'ensemble des provinces mais il s'agit d'une perte dont profite l'Ontario. *Le Québec semblerait en train de devenir un sous-traitant de l'Ontario côté bien tout en*

accusant un déficit grandissant côté services étant donné la spécialisation grandissante de l'Ontario dans les services.

Examinons cette question de plus près car il y a sans doute des spécialisations intéressantes qui se manifestent. Un examen des expéditions québécoises au niveau de l'ensemble des provinces indique que le surplus de 1992 provenait des secteurs suivants : Bas, Vêtements et accessoires; produits électriques et électroniques; autres produits manufacturés; produits pharmaceutiques et chimiques; et produits de la viande, poisson et produits laitiers (les cinq plus importants surplus de balance commerciale). En 1999, le surplus global du Québec (rappelons qu'il a diminué, passant de 5 milliards 299 millions à 579 millions) était attribuable côté expéditions de biens aux secteurs suivants : produits pharmaceutiques et chimiques; autres produits métalliques; autres produits manufacturés; pétrole et charbon; produits de cuir, plastiques et de caoutchouc. Bonne performance dans un secteur innovateur et productif, les produits pharmaceutiques qui devient le premier produit dans la liste des soldes commerciaux positifs, présence améliorée pour les autres secteurs sauf pour produits du cuir, du plastique et de caoutchouc dont le rang demeure le 5^{ième}. Il faudrait en savoir plus long sur la nature des autres produits métalliques et des autres produits manufacturés, car ceux-ci pourraient être des nouveaux produits issus d'innovation technologique, tout comme il pourraient être des produits de basse valeur ajoutée que les entreprises québécoises expédient aux donneurs d'ordre Ontarien.

Comme la balance commerciale du Québec avec les autres provinces est aussi influencée par ce qui se produit en termes d'achats examinons les tableaux I.12 et I.16 pour tenter d'observer (il y a des données non publiées qui compliquent l'analyse) si l'évolution des soldes totaux peu provenir de l'évolution des achats. Il semble que l'augmentation du déficit en ce qui concerne les fruits, légumes, autres produits alimentaires et aliments pour animaux a pû contribuer à la détérioration de la balance commerciale car les déficits dans ces produits ainsi que ceux concernant les céréales, les poissons et les fruits de mer sont devenus plus significatifs en 1999 qu'en 1992.

Rien de très spectaculaire dans ce que nous venons d'examiner, mais n'oublions pas que *les flux de commerce interprovinciaux sont en déclin par rapport aux flux avec les Etats-Unis d'où l'importance de poursuivre l'analyse comparative des flux interprovinciaux et des exportations et importations québécoises destinées et en provenance des Etats-Unis. Il*

s'agit d'une question négligée dans les travaux actuels et qu'il est indiqué de creuser pour éclairer le débat sur les avantages et désavantages d'un changement de régime monétaire, car adopter le dollar américain ou une monnaie nord-américaine ferait que les spécialisations du Québec en Amérique du nord seraient influencées par des différentiels de coûts absolus avec les autres provinces et états américains alors qu'elles sont actuellement déterminées par les coûts comparatifs (les avantages comparés) étant donné l'existence de monnaies différentes.

Côté services, la détérioration de la balance commerciale du Québec entre 1992 et 1999 est faite d'un déclin dans le solde positif dans le transport et l'entreposage et d'une augmentation significative des déficits dans les autres services financiers, assurances et immobilier, et dans les services reliés aux entreprises informatiques.

Le déclin du Québec (examiné dans la Partie I) explique le rôle diminué du Québec comme plaque tournante dans les transports et l'entreposage. Il semble aussi que les efforts du Gouvernement du Québec dans les domaines des TIC, du multimédia se soient pas manifestés dans les flux commerciaux interprovinciaux du Québec. Il s'agit d'une question à analyser avec des données actualisées portant sur les années 2000 et 2001 et à la lumière de nouvelles analyses portant sur les quotients de localisation du Québec en Amérique du nord, analyse qui retient notre attention présentement.

Il est indiqué de poursuivre l'analyse des flux commerciaux du Québec comme petite économie ouverte en Amérique du nord et de tenir compte simultanément de son commerce est-ouest tout comme de son commerce nord-sud.

ANNEXE 2 (il n’y a pas d’annexe 1).

Pays faisant partie de la région de l’Union Européenne selon la
CNUCED, World Investment Report 2001

Union Européenne	Autriche Belgique Luxembourg Danemark Finlande France Allemagne Grèce Irlande Italie Pays-Bas Portugal Espagne Suède Royaume-Uni

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

ANNEXE 3

Pays faisant partie de la région de l'Amérique Latine et caraïbes selon la CNUCED, World Investment Report 2001

Amérique du Sud	Argentine Bolivie Brésil Chili Colombie Équateur Guyana Paraguay Peru Suriname Uruguay Venezuela
Autres pays d'Amérique Latine et des Caraïbes	Anguilla Antigua et Barbuda Aruba Bahamas Barbados Belize Bermuda Îles Cayman Costa Rica Cuba Dominica Dominican Republic El Salvador Grenada Guatamela Haiti Honduras Jamaica Mexico Montserrat Antilles des Pays-Bas Nicaragua Panama

	Saint Kitts et Nevis Sainte Lucie Saint Vincent et les Grenadines Trinidad et Tobago Îles Virgin

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

ANNEXE 4

Définition de pays développés, des pays de l'Asie, et des pays de l'Amérique Latine et Caraïbes pour le stock d'IDE entrant par industrie en 1988, selon la CNUCED, World Investment Report 2001

Pays développés

Basé sur les stocks d'IDE entrant de l'Australie en 1991, de l'Autriche, du Canada, du Danemark en 1991, de la Finlande en 1991, de la France en 1989, de l'Allemagne, de l'Islande, de l'Italie, des Pays-Bas en 1986, de la Norvège, de la Suède en 1992, de la Suisse en 1993, du Royaume-Uni et des Etats-Unis qui comptent pour 88 pourcent du stock total d'IDE entrant dans les pays développés en 1988.

Asie

Basé sur les stocks d'IDE entrant de Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie en 1992, Kazakhstan en 1995, Pakistan, Phillipines, République de Corée, Singapore et Thaïlande, et stock d'IDE entrant basé sur l'approbation au Bangladesh, Cambodia en 1994, la République Démocratique du Peuple de Lao, Malaisie, Mongolie en 1990, Myanmar en 1995, Nepal, République de Corée, Sri Lanka, la province de Chine Taïwan et le Vietnam, qui comptent pour 73 pourcent du stock total d'IDE entrant en Asie en 1988.

Amériques Latines et Caraïbes

Basé sur les stocks d'IDE entrant de l'Argentine en 1989, Bolivie, Brésil, Colombie, Paraguay en 1995, Pérou et Vénézuéla qui comptent pour 58 pourcent du stock total d'IDE entrant en Amériques Latines et Caraïbes en 1988.

Annexe 5

Transformation des données nominales en données réelles

Les indices des prix à la consommation n'étant pas disponible pour l'ensemble des États américains, l'indice implicite des prix du PIB de chaque État a été utilisé. Le Bureau of Economic Analysis fournit, pour chaque État américain, le PIB nominal et le PIB réel en dollars de 1996. L'indice implicite du PIB de chaque État a été calculé en divisant pour chaque année, le PIB nominal par le PIB réel.

L'indice implicite du PIB dans les provinces canadiennes est donnée directement par Statistique Canada. Cependant, les données sont en termes réels de 1992. Pour harmoniser les indices implicites du PIB des provinces canadiennes et des États américains, voici la méthode qui a été utilisée.

Pour chaque année, le taux d'inflation a été calculé entre l'année de référence et 1996. Par exemple, voici les indices implicites du PIB en base 100 dans les provinces canadiennes de 1991 à 1998.

Province s	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Terre-Neuve	98,5	100	101	101,3	102,9	104,9	104,3	105,7
Île-du-Prince-Édouard	99,4	100	103,8	100,9	101,3	103,7	103,8	104
Nouvelle-Écosse	99,1	100	100,6	102	103,7	104,3	105	106,5
Nouveau-Brunswick	99,8	100	102,2	104,2	108,5	108,6	109,4	109,5
Québec	98,6	100	100,7	101,7	104	104,3	105,3	105,4
Ontario	99,5	100	101,2	101,2	103,4	105	106,5	106,7
Manitoba	99,4	100	100,6	102,3	105,5	108,1	108,5	107,4
Saskatchewan	95,9	100	101,7	103,6	110	118,6	113,2	109,7
Alberta	99,4	100	101,5	103,6	105,1	110	111	106,7
Colombie-Britannique	95,9	100	103,6	107,3	110,4	110,6	112,2	111,5

Source : Statistique Canada

Pour chaque province, il faut maintenant calculer le taux de croissance de l'indice implicite du PIB de 1992 (année de référence canadienne) à 1996 (année de référence américaine)

Par exemple, au Québec de 1992 à 1996, le taux de croissance de l'indice implicite du PIB a été de $((104,3-100)/100) \times 100 = 4,3\%$.

Le tableau suivant résume les résultats pour chaque province :

Provinces	Croissance de l'indice implicite du PIB de 1992 à 1996
Terre-Neuve	0,049
Île-du-Prince-Édouard	0,037
Nouvelle-Écosse	0,043
Nouveau-Brunswick	0,086
Québec	0,043
Ontario	0,05
Manitoba	0,081
Saskatchewan	0,186
Alberta	0,1
Colombie-Britannique	0,106

Par la suite, les indices implicites du PIB annuels pour chaque province sont multipliés par le taux d'inflation provincial respectif entre 1992 et 1996.

Par exemple, l'indice implicite du PIB en 1992 au Québec devient, $(100 \times 0,043) = 104,3$.

Le tableau suivant résume les résultats pour chaque province :

Provinces	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Terre-Neuve	103,3	104,9	105,9	106,26	107,94	110,04	109,41	110,9
Île-du-Prince-Édouard	103,1	103,7	107,6	104,63	105,05	107,54	107,64	107,8

Nouvelle-Écosse	103,4	104,3	104,9	106,39	108,16	108,78	109,52	111,1
Nouveau-Brunswick	108,4	108,6	111	113,16	117,83	117,94	118,81	118,9
Québec	102,8	104,3	105	106,07	108,47	108,78	109,83	109,9
Ontario	104,5	105	106,3	106,26	108,57	110,25	111,83	112
Manitoba	107,5	108,1	108,7	110,59	114,05	116,86	117,29	116,1
Saskatchewan	113,7	118,6	120,6	122,87	130,46	140,66	134,26	130,1
Alberta	109,3	110	111,7	113,96	115,61	121	122,1	117,4
Colombie-Britannique	106,1	110,6	114,6	118,67	122,1	122,32	124,09	123,3

Dernièrement, pour que les indices implicites du PIB provinciaux soient maintenant, comme pour les États américains, en termes de 1996, chaque indice implicite du PIB nouvellement trouvé (tableau précédent) est divisé par l'indice implicite du PIB de 1996.

Par exemple, en 1992, l'indice implicite du PIB de 1992 au Québec devient : $(105/108,78) = 0,959$. L'année de référence devient donc 1996 dans les provinces canadiennes.

Provinces	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Terre-Neuve	0,939	0,953	0,963	0,966	0,981	1,000	0,994	1,008
Île-du-Prince-Édouard	0,959	0,964	1,001	0,973	0,977	1,000	1,001	1,003
Nouvelle-Écosse	0,950	0,959	0,965	0,978	0,994	1,000	1,007	1,021
Nouveau-Brunswick	0,919	0,921	0,941	0,959	0,999	1,000	1,007	1,008
Québec	0,945	0,959	0,966	0,975	0,997	1,000	1,010	1,011
Ontario	0,948	0,952	0,964	0,964	0,985	1,000	1,014	1,016
Manitoba	0,919	0,925	0,931	0,946	0,976	1,000	1,004	0,993
Saskatchewan	0,809	0,843	0,858	0,874	0,927	1,000	0,954	0,925

Alberta	0,904	0,909	0,923	0,942	0,955	1,000	1,009	0,970
Colombie	0,867	0,904	0,937	0,970	0,998	1,000	1,014	1,008
- Britannique								

Les indices implicites du PIB maintenant harmonisés entre le Canada et les États-Unis, les données nominales sont maintenant divisés, avec respect pour l'année, par l'indice implicite du PIB trouvée, obtenant ainsi les données réelles.

Annexe 6

Pays faisant partie de l'Amérique Latine et autres pays de l'Hémisphère Ouest, l'Asie du Pacifique et l'Europe selon le Bureau of Economic Analysis

Amérique Latine et autres pays de l'Hémisphère Ouest	
1) Amérique du Sud et Centrale	Brésil Mexique Panama Vénézuëla Autres
2) Autres pays de l'hémisphère ouest	Bahamas Bermuda Antilles des Pays-Bas Îles du Royaume-Uni, Caraïbes Autres

Asie du Pacifique	Australie Hong Kong Japon République de Corée Malaisie Nouvelle-Zélande Phillipines Singapour Taïwan Autres
Europe	Autriche Belgique Danemark Finlande France Allemagne Grèce Irlande Italie Luxembourg Pays-Bas Norvège Portugal Espagne Suède Suisse Turquie Royaume-Uni Autres

Source : Bureau of Economic Analysis

Annexe 7

Régions américaines définies par le Bureau of Economic Analysis

Nouvelle-Angleterre :	Connecticut	Sud-Ouest :	Arizona
	Maine		Nouveau-Mexique
	Massachussetts		Oklahoma
	New Hampshire		Texas
	Rhode Island	Montagnes rocheuses :	Colorado
	Vermont		Idaho
Centre-Est :	Delaware		Montana
	Comté de Colombie		Utah
	Maryland		Wyoming
	New Jersey	Ouest Éloigné :	Alaska
	New York		Californie
	Pennsylvania		Hawaï
Grands Lacs :	Illinois		Nevada
	Indiana		Oregon
	Michigan		Washington
	Ohio	Sud-Est :	Alabama
	Wisconsin		Arkansas
Plaines :	Iowa		Floride
	Kansas		Georgie
	Minnesota		Kentucky
	Missouri		Louisiana
	Nebraska		Mississippi
	Dakota du Nord		Caroline du Nord
	Dakota du Sud		Caroline du Sud
	Nebraska		Tennessee
	Dakota du Nord		Virginie
	Dakota du Sud		Virginie de l'Ouest

Source : Bureau of Economic Analysis

Annexe 8

Transformation d'une unité monétaire en une autre monnaie

Sauf indication, les données sont en dollars canadiens. Les données en unité monétaires étrangères ont été transformées en dollars canadiens en utilisant la parité des pouvoirs d'achat donnée par la Banque Mondiale. Les États-Unis ont la parité de référence, c'est-à-dire qu'elle demeure fixée à 1 à chaque année, les autres monnaies étant comparé aux dollars américains.

Par exemple, si au Canada en 1997, la parité des pouvoirs d'achats était de 1,17, et aux États-Unis de 1, 100 dollars américains sont équivalents à 117 dollars canadiens ($100 \times 1,17 = 117$).

ANNEXE 9

Table APl: Reconciliation., Canada SIC(1980) - US SIC (1 987)

	Canada SIC (1980)		US SIC (1987)
	code	Industry Title	Industry Title
	Z0000	Total all industries	Gross domestic product
	E0000	Total manufacturinig industries	Manufacturing Durable goods
	E2500	Wood industries	Lumber and wood products
	E2600	Furniture and fixture industries	Furniture and fixture
	E3500	Non-metallic mineral products industries	Stone, clay, and glass products
	E2900	Primary metal industries	Primary metal industries
	E3000	Fabricated metal products industries	Fabricated metal products
	E3100	Machinery industries	Industrial machinery and
equipment			
	E3300	Electrical and electronic products industries	Electronic and other electric
equipment			
	E3200	Transportation equipment industries	Motor vehicles and equipment Other transportation equipement
	E3900	Other manufacturing industries	Miscellaneous manufacturing
industries			
			Nondurable goods
	E1000	Food industries	Food and kindred products
	E1100	Beverage industries	
	E1200	Tobacco products industries	Tobacco products
	E1800	Primary textile industries	Textile mill Products
	E1900	Textile products industries	
	E2400	Clothing industries	Apparel and other textile products
	E2700	Paper and allied products industries	Paper and allied products
	E2800	Printing, publishing and allied industries	Printing and publishing
	E3700	Chemical and chemical products industries	Chemicals and allied products
	E3600	Refined petroleum and coal products industries	Petroleum and coal products
	E1500	Rubber products industries	Rubber and miscellaneous plastics
products			
	E1600	Plastic products industries	
	E1700	Leather and allied products industries	Leather and leather products

Source: Centre d'Études des niveaux de vie

Annexe 10

Définition de pays développés, Asie, et Amériques Latines et Caraïbes pour le stock d'IDE entrant par industrie en 1998, selon la CNUCED

Pays développés

Basé sur les stocks d'IDE entrant de l'Australie, de l'Autriche en 1998, du Canada en 1998, du Danemark en 1998, de la Finlande en 1998, de la France en 1998, de l'Allemagne en 1998, de l'Islande, de l'Italie en 1998, des Pays-Bas en 1998, de la Norvège, de la Suède, du Portugal en 1996, de la Suède, de la Suisse en 1998, du Royaume-Uni et des Etats-Unis qui comptent pour 84 pourcent du stock total d'IDE entrant dans les pays développés en 1998.

Asie

Basé sur les stocks d'IDE entrant de la Georgia en 1998, Hong Kong (Chine) en 1997, Inde en 1995, Indonésie en 1996, Kazakhstan en 1998, Pakistan en 1997, Phillipines, République de Corée, Singapore et Thaïlande, et stock d'IDE entrant basé sur l'approbation au Bangladesh, Cambodia en 1997, Chine en 1997, la République Démocratique du Peuple de Lao, Malaisie en 1997, Mongolie, Myanmar en 1998, Nepal, République de Corée en 1998, Sri Lanka en 1988, la province de Chine Taïwan et le Vietnam en 1996, qui comptent pour 93 pourcent du stock total d'IDE entrant en Asie en 1998.

Amériques Latines et Caraïbes

Basé sur les stocks d'IDE entrant de l'Argentine, Bolivie en 1990, Brésil en 1998, Colombie, Paraguay, Pérou et Vénézuëla qui comptent pour 58 pourcent du stock total d'IDE entrant en Amériques Latines et Caraïbes en 1999.

Annexe 11

Définition et mesure du terme investissement direct étranger

Les transactions d'investissement direct étranger sont comptabilisées au sein du compte capital de la balance des paiements, lesquels couvrent les transferts de capital, les investissements directs, les investissements de portefeuille, les autres investissements et les actifs de réserve.

Flux financiers et mesure de la production internationale

Les flux financiers associés à la production internationale comprennent les fonds pour financer l'établissement, l'acquisition ou l'expansion des filiales étrangères. La source de ces fonds peut provenir des multinationales elles-mêmes : Une nouvelle injection d'équité de la maison mère, des prêts et/ou des revenus des filiales réinvestis sont l'ensemble de ce qu'on calcule comme l'Investissement direct étranger (IDE). Il existe aussi des sources de financement extérieures aux multinationales qui sont produites par les filiales étrangères dans des pays hôtes et par les marchés internationaux de capitaux. Les dépenses des multinationales pour l'établissement, l'acquisition et l'expansion internationale sont donc plus élevées que les montants capturés par les flux d'IDE.

La base de capitaux de la production internationale sans tenir compte de sa source de financement est reflétée par la valeur des actifs des filiales étrangères. Pour les pays développés celle-ci est environ quatre fois plus importante que la valeur des stocks d'IDE. (et seulement marginalement plus élevée pour les pays en voie de développement).

La définition la plus stricte d'un IDE inclut donc les investissements pour lesquels « **un investisseur basé dans un pays détient un actif dans un autre pays avec l'intention de gérer cet actif** ».⁴¹ L'actif est soit une filiale, une succursale, une participation stable dans le capital d'une société locale ou une acquisition de biens corporels. De plus, la fonction de gestion distingue l'IDE des autres investissements financiers étrangers. Par ailleurs, l'IDE inclut la transaction initiale entre les deux entités et toutes les transactions subséquentes entre la filiale étrangère et le siège social.

⁴¹ QUÉBEC (GOUVERNEMENT), DIRECTION DE L'ANALYSE DU COMMERCE EXTERIEUR. *L'évolution des flux d'investissement direct étranger dans le monde et au Canada*, Québec, Ministère de l'Industrie et du commerce, juillet 1998, page 1.

Par ailleurs on note qu'un nombre croissant d'investissements directs étrangers est aussi effectué entre entreprise ne possédant pas de lien d'équité. C'est à dire à l'intérieur de coentreprise transnationales n'étant pas régis par des liens de propriété.

Il est indiqué de noter que les comparaisons internationales nécessitent une vérification des définitions utilisées par les différents pays et agences car elles diffèrent. Dans certains cas on omet de comptabiliser les bénéfices réinvestis, dans d'autres le financement extérieur obtenu par la filiale.

Mesures et statistiques

a) Les données du World Investment Report

Plusieurs de nos tableaux proviennent du World Investment Report. On y fait état « d'affiliates » Ce terme recouvre les succursales, les entreprises associées et le « branches ». Il s'agit de succursales quand la maison mère détient plus de 50% des actions votantes; d'entreprise affiliée lorsqu'un investisseur détient entre 10% et 50% de telles actions; et de « branch » quand l'investisseur détient entièrement l'établissement.
(insérer ici le dernier para du texte ci-haut mentionné.

b) Les données de la Commission Européenne (Eurostat- European union direct investment data, 1988-1998, 1999.

On présente des données sur le capital d'équité, l'endettement inter-entreprise, et les bénéfices réinvestis afin de donner une mesure complète de l'IDE.

Les bénéfices réinvestis sont la part (proportionnelle à sa participation dans l'équité) de l'investisseur direct dans les revenus non distribués en dividendes par les succursales ou entreprises associées ainsi que les revenus non transmis à l'investisseur direct.

Les données permettent de mesures a) les flux d'IDE, b) les actifs détenus à l'étranger et les dettes à d'autres pays, ainsi que les revenus provenant des actifs détenus à l'étranger et les sommes payés suite aux dettes contractées à l'étranger.

Dans Eurostat on suit la convention de l'OCDE selon laquelle il s'agit d'IDE et non d'achat d'actions qui sont des investissements de portefeuille lorsque

l'investisseur détient 10% ou plus des actions ordinaires ou votantes d'une entreprise incorporée ou non incorporée.

Dans ces données l'investisseur construit sa position laquelle figure dans ses états financiers par des flux d'IDE ». La *position* d'IDE (le stock) diffère de la somme des flux du passé à cause de réévaluations (changement dans les prix, changement dans les taux de change et autres ajustements tels les modifications ou remises ou radiation de dettes, les échanges dette-équité ayant différentes valeurs...

Le revenu d'investissement direct est la somme des revenus provenant de l'équité en IDE, et des intérêts sur les prêts inter-compagnie. LE revenu sur équité comprend les dividendes et les bénéfices réinvestis pour les entreprises incorporées et les profits distribués et non distribués des « branches ».

Les flux sont comptabilisées selon la valeur au marché. Les positions devraient donc être comptabilisées au prix du marché au début et la fin de la période. La valeur au marché étant difficile à établir, on peut se servir de la valeur au livres..

La propriété dans une entreprise située dans un pays A peut être détenue par un investisseur du pays B dont la propriété est celle d'une maison mère sise dans un pays C. Dans les données Eurostat on attribue la propriété au premier investisseur et non au bénéficiaire ultime, à moins d'indication contraire.

*c) Les données du Bureau of Economic Analysis.*⁴²

Les positions de l'IDE américain à l'étranger sont comptabilisées soit sur une base historique, au coût courant ou au coût du marché. Les données estimées sur la base des coûts historiques reflètent les prix de périodes précédentes et sous-estiment donc la valeur courantes des positions étant donné l'inflation.

Les données du BEA font des corrections pour obtenir les données sur une base soit des coûts courants ou du marché, mais seulement pour des données

⁴² Ces renseignements sont tirés des articles suivants : M. F-Nader, « Foreign Direct Investment in the United States, New Investment in 1998 », Survey of Current Business, June 1999, pp 16-57 et S. E Bargas et R. Troia, "Direct Investments Positions for 1998", Survey of Current Business, July 1999.

agrégées. L'estimation sur la base des coûts courants tient compte d'une réévaluation des actifs tangibles tels que le sol, les édifices, les équipements et les inventaires qui sont estimés sur la base de leur coût de remplacement.

On explique les changements dans les positions présentés sur la base des coûts historiques lesquels sont mesurés selon la valeur au livre et les flux d'IDE lesquels sont mesurés sur la base des transactions par les variations du taux de change et par divers autres ajustements dont ceux résultant des expropriations, du changement dans le pays où l'industrie du propriétaire étranger, et pour les gains ou pertes de capital autres que ceux découlant du taux de change.

Dans ces données les flux d'IDE sont les fonds transmis des propriétaires (parent companies) à leurs compagnies affiliées compte tenu des flux que ces dernières transmettent à leurs propriétaires.

La partie équité des flux d'IDE consiste en des sommes payées pour acheter des actions d'entreprises existantes ainsi que celle transmises pour augmenter les achats d'actions dans les compagnies affiliées. Les bénéfices réinvestis sont ce que le propriétaire peut réclamer des revenus après impôts non répartis.

Dans l'estimation des positions d'IDE on ne tient pas compte du financement obtenu de d'autres sources tels les emprunts locaux ou de tierces parties.

EXPLICATIONS PERTINENTES

SUR LES TABLEAUX DE LA PARTIE 1

Transformation des données nominales en données réelles

Pour obtenir des données réelles de même année de base et de même devise afin d'effectuer certaines analyses comparatives nous avons utilisé l'année 1996, qui est l'année de base utilisé au États-Unies. L'année de base utilisé au Canada étant 1992, nous avons utilisé l'inflation entre ces deux années, c'est-à-dire entre 92 et 96, pour obtenir des données réelles canadiennes de 1996. Par la suite, pour comparer les données canadiennes et américaines dans une même devise nous avons utilisé la parité des pouvoirs d'achat (PPA) pour uniformiser les données en dollar américain ou en dollar canadien selon les besoins de l'analyse.

De manière plus technique : Les indice des prix à la consommation n'étant pas disponible pour l'ensemble des États américains, l'indice implicite des prix du PIB de chaque État a été utilisé. Le Bureau of Economic Analysis fournit, pour chaque État américain, le PIB nominal et le PIB réel en dollars de 1996. L'indice implicite du PIB de chaque État a été calculé en divisant pour chaque année, le PIB nominal par le PIB réel.

L'indice implicite du PIB dans les provinces canadiennes est donnée directement par Statistique Canada. Cependant, les données sont en termes réels de 1992. Pour harmoniser les indices implicites du PIB des provinces canadiennes et des États américains, voici la méthode qui a été utilisé.

Pour chaque année, le taux d'inflation a été calculé entre l'année de référence et 1996.

Par exemple, voici les indices implicites du PIB en base 100 dans les provinces canadiennes de 1991 à 1998.

Province s	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Terre-Neuve	98,5	100	101	101,3	102,9	104,9	104,3	105,7
Île-du-Prince-Édouard	99,4	100	103,8	100,9	101,3	103,7	103,8	104

Nouvelle-Écosse	99,1	100	100,6	102	103,7	104,3	105	106,5
Nouveau-Brunswick	99,8	100	102,2	104,2	108,5	108,6	109,4	109,5
Québec	98,6	100	100,7	101,7	104	104,3	105,3	105,4
Ontario	99,5	100	101,2	101,2	103,4	105	106,5	106,7
Manitoba	99,4	100	100,6	102,3	105,5	108,1	108,5	107,4
Saskatchewan	95,9	100	101,7	103,6	110	118,6	113,2	109,7
Alberta	99,4	100	101,5	103,6	105,1	110	111	106,7
Colombie-Britannique	95,9	100	103,6	107,3	110,4	110,6	112,2	111,5

Source : Statistique Canada

Pour chaque province, il faut maintenant calculer le taux de croissance de l'indice implicite du PIB de 1992 (année de référence canadienne) à 1996 (année de référence américaine)

Par exemple, au Québec de 1992 à 1996, le taux de croissance de l'indice implicite du PIB a été de $((104,3-100)/100) \times 100 = 4,3\%$.

Le tableau suivant résume les résultats pour chaque province :

Provinces	Croissance de l'indice implicite du PIB de 1992 à 1996
Terre-Neuve	0,049
Île-du-Prince-Édouard	0,037
Nouvelle-Écosse	0,043
Nouveau-Brunswick	0,086
Québec	0,043
Ontario	0,05
Manitoba	0,081
Saskatchewan	0,186
Alberta	0,1
Colombie-Britannique	0,106

Par la suite, les indices implicites du PIB annuels pour chaque province sont multipliés par le taux d'inflation provincial respectif entre 1992 et 1996.

Par exemple, l'indice implicite du PIB en 1992 au Québec devient, $(100 \times 0,043) = 104,3$.

Le tableau suivant résume les résultats pour chaque province :

Province s	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Terre-Neuve	103,3	104,9	105,9	106,26	107,94	110,04	109,41	110,9
Île-du-Prince-Édouard	103,1	103,7	107,6	104,63	105,05	107,54	107,64	107,8
Nouvelle-Écosse	103,4	104,3	104,9	106,39	108,16	108,78	109,52	111,1
Nouveau-Brunswick	108,4	108,6	111	113,16	117,83	117,94	118,81	118,9
Québec	102,8	104,3	105	106,07	108,47	108,78	109,83	109,9
Ontario	104,5	105	106,3	106,26	108,57	110,25	111,83	112
Manitoba	107,5	108,1	108,7	110,59	114,05	116,86	117,29	116,1
Saskatchewan	113,7	118,6	120,6	122,87	130,46	140,66	134,26	130,1
Alberta	109,3	110	111,7	113,96	115,61	121	122,1	117,4
Colombie-Britannique	106,1	110,6	114,6	118,67	122,1	122,32	124,09	123,3

Dernièrement, pour que les indices implicites du PIB provinciaux soient maintenant, comme pour les États américains, en termes de 1996, chaque indice implicite du PIB nouvellement trouvé (tableau précédent) est divisé par l'indice implicite du PIB de 1996.

Par exemple, en 1992, l'indice implicite du PIB de 1992 au Québec devient : $(105/108,78) = 0,959$. L'année de référence devient donc 1996 dans les provinces canadiennes.

Province	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998

s								
Terre-Neuve	0,939	0,953	0,963	0,966	0,981	1,000	0,994	1,008
Île-du-Prince-Édouard	0,959	0,964	1,001	0,973	0,977	1,000	1,001	1,003
Nouvelle-Écosse	0,950	0,959	0,965	0,978	0,994	1,000	1,007	1,021
Nouveau-Brunswick	0,919	0,921	0,941	0,959	0,999	1,000	1,007	1,008
Québec	0,945	0,959	0,966	0,975	0,997	1,000	1,010	1,011
Ontario	0,948	0,952	0,964	0,964	0,985	1,000	1,014	1,016
Manitoba	0,919	0,925	0,931	0,946	0,976	1,000	1,004	0,993
Saskatchewan	0,809	0,843	0,858	0,874	0,927	1,000	0,954	0,925
Alberta	0,904	0,909	0,923	0,942	0,955	1,000	1,009	0,970
Colombie-Britannique	0,867	0,904	0,937	0,970	0,998	1,000	1,014	1,008

Les indices implicites du PIB maintenant harmonisés entre le Canada et les États-Unis, les données nominales sont maintenant divisés, avec respect pour l'année, par l'indice implicite du PIB trouvée, obtenant ainsi les données réelles.

Transformation d'une unité monétaire en une autre monnaie

Sauf indication, les données sont en dollars canadiens. Les données en dollars américains ont été transformées en dollars canadiens en utilisant la parité des pouvoirs d'achat donnée par la Banque Mondiale. Les États-Unis ont la parité de référence, c'est-à-dire qu'elle demeure fixée à 1 à chaque année, les autres monnaies étant comparé aux dollars américains.

Par exemple, si au Canada en 1997, la parité des pouvoirs d'achats était de 1,17, et aux États-Unis de 1, 100 dollars américains sont équivalents à 117 dollars canadiens ($100 \times 1,17 = 117$).

Classification industrielle des secteurs

La classification des secteurs économiques aux États-Unis n'étant pas toujours la même qu'au Canada, un tableau résumant les équivalences sectorielles figurent en annexe 9. Par exemple, le secteur américain Alimentaire et des Produits Parents équivaut à deux secteurs distincts au Canada, soit le secteur Alimentaire et le secteur des Boissons.

Données manquantes

Certains résultats de la recherche sont parfois remplacés par la mention N.D.(Non-disponible). Certaines données étant confidentielles ou manquantes, aucun traitement des données n'a été possible.

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE – PARTIE III

Les données utilisées tout au long de ce document proviennent essentiellement de 4 sources, à savoir la Division du commerce international de Statistique Canada, Industrie Canada, l'Institut de la Statistique du Québec pour les données sur le commerce international et la Division d'entrée-sortie de Statistique Canada pour celles concernant les flux de commerce entre les provinces canadiennes. Nous avons limité le nombre de sources différentes d'information au minimum, compte tenu du fait que chaque source de données statistiques sur les flux de commerce adopte des concepts qui leurs sont propres et un large éventail de source n'aurait fait que de rendre la réconciliation entre les différentes sources de données encore plus difficile.

Les données qui traitent du commerce international sont comptabilisées essentiellement par Statistique Canada. Ces données proviennent des statistiques douanières et sont classées selon le système de classification industriel de l'Amérique du Nord (SCIAN) ou bien selon le système harmonisé (SH) des produits. Pour notre part, c'est cette dernière nomenclature que nous avons retenue pour l'analyse du commerce international compte tenu des possibilités de comparaison que cette classification permet de faire à l'échelle internationale. En effet, cette classification a été conçue par les Nations Unies dans le but de comparer les statistiques du commerce international entre les pays du globe. Le choix de cette nomenclature entraîne toutefois un manque d'information au niveau des exportations et des importations de services puisque qu'elle ne traite que les échanges de produits. Il s'ensuit que le choix de cette nomenclature ne nous pénalise pas pour l'analyse des flux de commerce international du Québec.

Données sur le commerce international

Toutefois, bien que le rapprochement de statistiques du commerce international de marchandises entre le Canada, le Mexique et les États-Unis ait fait l'objet de séances de travail spécial pour l'uniformisation de ces dernières, il n'en demeure pas moins que certaines divergences statistiques peuvent être observées. Ces différences s'appliquent essentiellement aux flux de commerce avec le Mexique puisque le Canada et les États-Unis participent à un échange de donnée de façon à valider les données compilées

de part et d'autre. Ainsi, l'étude menée par Statistique Canada (2000) à permis d'établir que la différence entre les statistiques canadiennes et mexicaines était essentiellement attribuable au commerce indirect. L'écart entre les statistiques du Canada et celles du Mexique était important. Selon les statistiques de 1998 et 1999, les importations du Mexique provenant du Canada dépassaient de 1,9 milliards de dollars et de 2,7 milliards de dollars respectivement, les exportations du Canada vers le Mexique. La différence entre les exportations mexicaines et les importations canadiennes était de 5,4 milliards de dollars en 1998 et de 6,1 milliards de dollars en 1999. Or, L'estimation du commerce indirect pour l'année 1998, qui découle d'un mauvais traitement des échanges commerciaux, expliquerait 58 % des différences dans le commerce de marchandises en direction sud et 78 % pour celle concernant la direction nord. Depuis, un nouveau système de douane est à l'étude de façon à améliorer le système de douane des pays d'origine et de destination pour le commerce de marchandises. Ce nouveau système de comptabilisation a pour objectif d'éliminer le problème de sous couverture des exportations du Canada avec ses partenaires autres que les États-Unis.

Les deux autres sources de données sur le commerce internationales, Industrie Canada et l'Institut de la Statistique du Québec, se procurent les données auprès de la division du commerce international de Statistique Canada.

Ainsi, Industrie Canada diffuse les données concernant le commerce international de produits du Canada de Statistique Canada et celles concernant le commerce international de produits des États-Unis du Bureau of Census. Toutefois, une mise à jour a été effectuée pour la classification SH par Statistique Canada et cette dernière n'est pas encore disponible à Industrie Canada. À cet égard, les autorités statistiques ont ajouté deux nouveaux produits à la nomenclature SH, à savoir les transactions spéciales – commerciales et des dispositions de la classification spéciale. Compte tenu de la différence entre les deux sources de données, nous n'avons pas utilisé, dans la mesure du possible, ces deux sources de données en même temps pour faire des comparaisons. Toutefois, lorsque ces deux banques de données sont utilisées au sein du même tableau, nous le soulignons⁴³. Néanmoins, la différence observée sur les résultats s'avère marginale.

⁴³ L'utilisation de ces deux sources de statistiques simultanément n'a été utilisée que pour quantifier l'évolution de la pénétration du marché américain par le Québec, le Mexique et la Chine. En effet, les données statistiques pour les deux derniers pays n'étaient disponibles que sur le site d'Industrie Canada via le Bureau of Census.

Pour sa part, L'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) recueille les données sur le commerce international du Québec auprès de Statistique Canada. Dans le but de fournir des données qui reflètent le plus justement possible le commerce international de marchandise du Québec, l'ISQ procède à des corrections des statistiques provenant de Statistique Canada en utilisant de l'information supplémentaire qu'il obtient d'autres sources statistiques. La correction effectuée par l'ISQ concerne les importations qui sont destinées au Québec, mais dédouanées ailleurs au Canada. Contrairement à Statistique Canada, cette marchandise est prise en compte par l'ISQ lors de la diffusion des données sur le commerce international de marchandises du Québec⁴⁴. Compte tenu de la non disponibilité des données pour l'année 2000 de la part de l'Institut de la statistique du Québec, nous n'avons pas pu tenir compte des corrections pour l'ensemble de l'analyse qui est présentée dans ce document. Ainsi, les données concernant le commerce international par produit, sans égard à la provenance des produits, tiennent compte des modifications apportées aux statistiques pour le Québec. Malheureusement, nous n'avons pas pu tenir compte des modifications apportées aux importations par produits et ce, pour une désagrégation par pays. Néanmoins, nous vous présentons les principales modifications apportées aux importations en provenance des États-Unis pour 1991 et 1995 de façon à situer les changements majeurs.

Comme le Tableau 1 et 2 le montre, les statistiques de Statistique Canada sous-estiment les importations québécoises de plus de 2,1 milliards et de plus de 5,7 milliards de dollars pour 1991 et 1995 respectivement. Dans les deux cas, les modifications majeures concernent les voitures automobiles et la machinerie. En effet, ces deux composantes expliquent pour plus de 85 % des modifications apportées aux statistiques pour 1991 et plus de 83 % pour 1995. En somme, les produits présentés dans ces tableaux expliquent 99,6 % des corrections apportées aux importations en provenance des États-Unis pour 1991 et 98,7 % pour 1995. Certains produits subissent des corrections à la baisse. Ces produits ne figurent pas dans les tableaux, car les amendements apportés à ces données ont un impact marginal sur les données d'importations révisées.

Données de marchandises par niveau technologique

⁴⁴ Pour de plus amples informations à ce sujet, voir le rapport annuel 2000-2001 de l'Institut de la Statistique du Québec

Les données concernant le commerce international de marchandises par niveau technologique proviennent également de l'ISQ. La classification des niveaux technologiques par industrie est celle proposée par l'OCDE. La classification divise les 22 industries du secteur manufacturier en 4 groupes technologiques, à savoir la haute technologie, la moyenne haute technologie, la moyenne faible technologie et la faible technologie. La classification s'appuie sur un indicateur de l'intensité en recherche et développement (R-D) globale qui découle de l'addition des intensités directes et indirectes de l'industrie. L'intensité de R-D directe incluse dans l'indicateur est le ratio des dépenses de R-D de l'industrie sur la production de l'industrie, alors que l'intensité de R-D indirecte est calculé à partir des intrants utilisés par l'industrie. Cette dernière variable provient des tableaux entrée-sortie et ils fournissent les coefficients des intrants utilisés dans l'industrie⁴⁵.

Données sur le commerce interprovincial

Enfin, les données concernant le commerce interprovincial proviennent de la division entrée-sortie de Statistique Canada. Les données concernant les flux de commerce entre les provinces canadiennes proviennent du système de comptabilité nationale de la division entrée-sortie. Toutefois, des problèmes de confidentialité de données nous empêchent de broser un tableau complet pour les échanges de biens et services entre le Québec et l'Ontario.

Toutefois, la réconciliation des données du commerce international avec celles du commerce interprovincial est difficile à établir compte tenu que les deux divisions de Statistique Canada utilisent une nomenclature différente pour classer les produits. La division d'entrée-sortie utilise une classification qui a été développé à l'interne, alors que celle utilisée par la division du commerce international repose sur la nomenclature du système harmonisé (SH). Compte tenu de la disponibilité des données auprès de la division d'entrée-sortie, nous avons retenu la désagrégation des biens et services au détriment de celle des industries. Ce choix repose principalement sur le fait que les biens et services ont une meilleure ventilation comparativement à la désagrégation industrielle et qu'à la limite, elle se rapproche plus au système harmonisé (SH), qui repose également sur les produits.

⁴⁵ Pour de plus amples informations à ce sujet, voir Hatzichronoglou, Thomas, *Revision of the high-technology sector and product classification*, STI Working Paper, OCDE, 1997

Tableau 1

Principaux produits pour lequel une correction statistique est appliquée par l'ISQ pour les importations québécoises en provenances des États-Unis, en \$ canadien, 1991.

	Données de L'ISQ	Donnée de Statistique Canada	Différence	Importance relative de la modification	Importance relative de la différence sur la donnée de Statistique Canada
Voiture auto, tract, cyc & autre véh terrestre, leur part & acces	2 665 807 079	1 507 985 216	1 157 821 863	54,6%	76,8%
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	2 027 470 162	1 373 215 726	654 254 436	30,9%	47,6%
Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement etc	2 655 726 087	2 383 847 190	271 878 897	12,8%	11,4%
Chaussures, guêtres et articles analogues; parties de ces objets.	23 413 526	10 327 275	13 086 251	0,6%	126,7%
Verre et ouvrages en verre.	54 465 800	45 117 792	9 348 008	0,4%	20,7%
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	78 638 179	71 756 494	6 881 685	0,3%	9,6%
Total	13 188 724 531	11 068 401 905	2 120 322 626	99,6%	19,2%

Source : Statistique Canada et Institut de la statistique du Québec.

Tableau 2

Principaux produits pour lequel une correction statistique est appliquée par l'ISQ pour les importations québécoises en provenances des États-Unis, en \$ canadien, 1995.

	Données de L'ISQ	Donnée de Statistique Canada	Différence	Importance relative de la modification	Importance relative de la différence sur la donnée de Statistique Canada
Voiture auto, tract, cyc & autre véh terrestre, leur part & acces	5 165 110 946	1 793 754 816	3 371 356 130	59,0%	187,9%
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	3 462 766 664	2 072 898 505	1 389 868 159	24,3%	67,0%
Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement etc	4 024 632 113	3 304 699 131	719 932 982	12,6%	21,8%
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	182 914 614	118 376 819	64 537 795	1,1%	54,5%
Verre et ouvrages en verre.	103 762 573	50 577 323	53 185 250	0,9%	105,2%
Papiers et carton; ouvrage en pâte de cellulose, en papier/carton	423 675 285	377 970 254	45 705 031	0,8%	12,1%
Total des importations	21 771 012 171	16 053 033 093	5 717 979 078	98,7%	35,6%

Source : Statistique Canada et Institut de la statistique du Québec.

BIBLIOGRAPHIE

Acharya, Ram C., Sharma, Prakash et Rao, Someshwar, 2001, «Canada's trade and foreign direct investment patterns with the United States », papier photocopié, *Industrie Canada*, 52 p.

Anderson, James E. et Wincoop, Eric van, 2001, « Gravity with gravitas : a solution to the border puzzle », *NBER Working Paper No. 8079, National Bureau of Economic Research*, 35 p.

Beine, Michel, 2001, « Should Canadian regions adopt the U.S. dollar ? », *Working Paper No. 0106E, University of Ottawa*, 20 p.

Brown, W. Marc et Anderson, William P., 2001, « Spatial markets and the potential for economic integration between Canadian and U.S. regions », *Papers in Regional Science*, 22 p.

Cameron, Richard A. et Loukine, Konstantin, 2001, « Les relations entre le Canada et l'Union européenne en matière de commerce et d'investissement, *Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International*, 112 p.

Frankel, Jeffrey A. et Rose, Andrew K., 2001, « An estimate of common currencies on trade and income », *papier photocopié*, 36 p.

Hatzichronoglou, Tomas, 1997, « Revision of the high-technology sector and product classification », *STI Working Paper*, OCDE, 25 p.

Hejazi, Walid et Safarian, A. Edward, 1999, « Modélisation des liens entre le commerce et l'investissement étranger direct au Canada », *Industrie Canada*, 78 p.

Helliwell, John F., Lee, Frank C., et Messinger, Hans, 1999, « Incidence de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le commerce interprovincial », *Industrie Canada*, 54 p.

Institut de la Statistique du Québec, 1999, « Commerce extérieur du Québec 1981-1998 », *Collection l'économie*, Gouvernement du Québec, 129 p.

Institut de la Statistique du Québec, 2001, « Rapport annuel 2000 – 2001 », *Les publications du Québec*, Gouvernement du Québec, 53 p.

McCallum, John, 1995, « National Borders matter : Canada – U.S. regional trade pattern », *American Economic review*, p. 615-623.

Proulx, Pierre-Paul et Cauchy, Guilain, 1991, « Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde », *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, p. 55-166.

**Partie 1 : Variables macroéconomiques,
Positionnement du Québec**

Tableau 1
Population au Canada et États-Unis, par province canadienne
et État américain (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1990-2000	Taux de croissance quinquennal moyen 1960-1990	Population en 1960	Population en 1990	Population en 2000
Terre-Neuve	-0,70	4,39	448000	578064	538823
Île-du-Prince-Édouard	0,63	4,05	103000	130544	138928
Nouvelle-Écosse	0,34	3,81	727000	909693	940996
Nouveau-Brunswick	0,22	3,90	589000	740128	756598
Québec	0,51	5,32	5142000	7004436	7372448
Ontario	1,26	9,12	6111000	10299571	11669344
Manitoba	0,38	3,39	906000	1105608	1147880
Saskatchewan	0,16	1,67	915000	1007115	1023636
Alberta	1,64	12,09	1291000	2547636	2997236
Colombie-Britannique	2,13	12,81	1602000	3291379	4063760
Alabama	0,97	3,63	3274000	4048508	4457268
Alaska	1,30	16,17	229000	553120	628854
Arizona	3,46	18,70	1321000	3679056	5167264
Arkansas	1,31	4,75	1789000	2354343	2681469
Californie	1,27	11,21	15870000	29950111	33973154
Colorado	2,73	11,05	1769000	3303862	4326431
Connecticut	0,36	4,45	2544000	3289056	3408526
Delaware	1,63	6,94	449000	669063	786536
District of Columbia	-0,55	-3,76	765000	603814	571188
Floride	2,12	17,33	5004000	13018365	16058486
Georgie	2,38	8,65	3956000	6506531	8229161
Hawaï	0,88	9,63	642000	1112703	1214120
Idaho	2,55	7,23	671000	1011882	1301133
Illinois	0,84	2,16	10086000	11446979	12444010
Indiana	0,93	2,94	4674000	5555097	6093893
Iowa	0,53	0,17	2756000	2779769	2930061
Kansas	0,83	2,16	2183000	2480683	2693689
Kentucky	0,93	3,32	3041000	3692584	4050641

Louisiana	0,59	4,48	3260000	4219179	4475155
Maine	0,36	4,00	975000	1231296	1276098
Maryland	1,02	7,56	3113000	4797431	5309379
Massachusetts	0,55	2,62	5160000	6018664	6357414
Michigan	0,67	2,96	7834000	9310462	9954523
Minnesota	1,18	4,22	3425000	4387283	4933074
Mississippi	1,02	2,86	2182000	2577426	2851388
Missouri	0,90	2,87	4326000	5126370	5607169
Montana	1,24	2,83	679000	799824	904773
Nebraska	0,82	1,85	1417000	1580664	1714584
Nevada	5,18	27,59	291000	1218629	2018172
New Hampshire	1,09	10,56	609000	1111831	1238949
New Jersey	0,84	4,14	6103000	7757158	8431015
Nouveau-Mexique	1,86	8,16	954000	1519933	1826645
New York	0,54	1,15	16838000	18002855	19001099
Caroline du Nord	1,96	6,46	4573000	6656987	8084735
Dakota du Nord	0,08	0,16	634000	637364	642285
Ohio	0,45	1,87	9734000	10861837	11365791
Oklahoma	0,95	5,19	2336000	3147105	3458281
Oregon	1,86	8,36	1772000	2858547	3435876
Pennsylvanie	0,33	0,82	11329000	11895604	12291009
Rhode Island	0,44	2,75	855000	1004649	1049440
Caroline du Sud	1,41	6,58	2392000	3499064	4025155
Dakota du Sud	0,83	0,35	683000	696667	756315
Tennessee	1,56	5,38	3575000	4890626	5709585
Texas	2,08	10,05	9624000	17044714	20948457
Utah	2,65	11,60	900000	1729722	2245927
Vermont	0,78	6,43	389000	564526	609979
Virginie	1,34	7,69	3986000	6213526	7100748
Washington	1,91	9,52	2855000	4900780	5919807
Virginie de l'Ouest	0,09	-0,45	1853000	1792481	1808716
Wisconsin	0,93	3,63	3962000	4902265	5375468
Wyoming	0,88	5,93	331000	453401	494787

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data.

Tableau 1a
Taux de croissance de la population
au Canada et aux Etats-Unis de 1960 à 2000,
par province canadienne et État américain (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance de 1960- 2000
Nevada	593,53
Arizona	291,16
Floride	220,91
Alaska	174,61
Colombie- Britannique	153,67
Utah	149,55
Colorado	144,57
Alberta	132,16
Texas	117,67
Californie	114,07
Georgie	108,02
Washington	107,35
New Hampshire	103,44

Idaho	93,91
Oregon	93,90
Nouveau-Mexique	91,47
Ontario	90,96
Hawaii	89,12
Virginie	78,14
Caroline du Nord	76,79
Delaware	75,18
Maryland	70,56
Caroline du Sud	68,28
Tennessee	59,71
Vermont	56,81
Arkansas	49,89
Wyoming	49,48
Oklahoma	48,04
Minnesota	44,03
Québec	43,38
New Jersey	38,15
Louisiana	37,27
Alabama	36,14
Wisconsin	35,68
Île-du-Prince-Édouard	34,88
Connecticut	33,98
Montana	33,25
Kentucky	33,20
Maine	30,88
Mississippi	30,68
Indiana	30,38
Missouri	29,62
Nouvelle-Écosse	29,44
Nouveau-Brunswick	28,45
Michigan	27,07
Manitoba	26,70
Kansas	23,39
Illinois	23,38
Massachusetts	23,21
Rhode Island	22,74
Nebraska	21,00
Terre-Neuve	20,27
Ohio	16,76
New York	12,85
Saskatchewan	11,87
Dakota du Sud	10,73

Pennsylvanie	8,49
Iowa	6,32
Dakota du Nord	1,31
Virginie de l'Ouest	-2,39
District of Columbia	-25,33

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data.

Tableau 1b
Proportion¹ en pourcentage de la population
au Québec en Amérique du Nord,
1960 et 2000

Année	1960	2000
Proportion	2,6	2,36

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data.

1. La proportion étant calculée comme suit :

(Population du Québec au temps t / Somme de la population totale des provinces canadiennes et des États américains au temps t)

Tableau 2
Population par région canadienne et américaine

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1990-2000	Taux de croissance quinquennal moyen 1960-1990	Population en 1960	Population en 1990	Population en 2000
Nouvelle-Angleterre*	0,53	3,88	10532000	13220022	13940406
Centre-Est*	0,59	2,13	38597000	43725925	46390226
Grands Lacs*	0,73	2,52	36290000	42076640	45233685
Plaines*	0,86	2,31	15424000	17688800	19277177
Sud-Est*	1,58	7,36	38885000	59469620	69532507
Sud-Ouest*	2,15	10,17	14235000	25390808	31400647
Montagnes Rocheuses*	2,42	9,10	4350000	7298691	9273051
Ouest éloigné*	1,52	11,06	21659000	40593890	47189983
Provinces Atlantiques	0,07	3,99	1867000	2358429	2375345
Provinces Atlantiques et Québec	0,40	4,97	7009000	9362865	9747793
Région Nord-Est**	0,48	4,32	17541000	22582887	23688199
Québec	0,51	5,32	5142000	7004436	7372448

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

Tableau 2a

**Taux de la croissance de la population
par région canadienne et État américain,
1960 à 2000**

Régions géographiques	Taux de croissance 1960-2000
Nouvelle-Angleterre*	32,36
Centre-Est*	20,19
Grands Lacs*	24,65
Plaines*	24,98
Sud-Est*	78,82
Sud-Ouest*	120,59
Montagnes Rocheuses*	113,17
Ouest éloigné*	117,88
Provinces Atlantiques	27,23
Provinces Atlantiques et Québec	39,08
Région Nord-Est**	35,04
Québec	43,38

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

Tableau 2b

**Proportion¹ en pourcentage de la population
au Québec dans diverses régions,
1960 et 2000**

Régions géographiques	1960	2000
Provinces Atlantiques et Québec¹	73,36	75,63
Région du Nord-Est^{1**}	29,31	31,12

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

**** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA**

1. La proportion étant calculée comme suit :

(Population du Québec au temps t / Somme de la population totale des provinces Atlantiques et du Québec au temps t)

2. La proportion étant calculée comme suit :

(Population du Québec au temps t / Somme de la population totale de la Région Nord-Est au temps t)

Tableau 3

Moyenne¹ pour les provinces canadiennes et États américains du taux de croissance annuel moyen de la population, en pourcentage

Moyenne du taux de croissance moyen de la population dans les provinces canadiennes, 1990-2000	0,66
Moyenne du taux de croissance moyen de la population dans les États Américains, 1990-2000	1,23
Moyenne du taux de croissance moyen de la population dans les provinces canadiennes 1960-1990	6,06

Moyenne du taux de croissance moyen de la population dans les États Américains, 1960-1990	6,02

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1990-2000 des 10 provinces canadiennes / 10)

Tableau 4
Revenu personnel disponible réel en million de
dollars, par province canadienne
et État américain,(2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen 1990-1999	Revenu personnel disponible réel en 1990	Revenu personnel disponible réel en 1999
Nevada	4,96	33651,371 2	51906,171 3
Arizona	3,86	83652,383 9	117356,88 4
Colorado	3,80	86267,484 9	120445,33 7
Idaho	3,75	20863,123 8	29025,475
Nouveau-Mexique	3,67	28667,488 7	39636,446 3
Texas	3,66	391515,69 8	539766,54 1
Utah	3,60	34408,143 1	47225,678 5
Georgie	3,15	153173,52 5	201961,82 6
Oregon	2,93	68473,180 3	88599,772 8
Alberta	2,77	46906,83	59555,36
Wyoming	2,58	10098,618 7	12632,859 6
Mississippi	2,57	45808,279 3	57417,883 4
Caroline du Nord	2,41	152241,00 5	188206,95 2
Minnesota	2,33	114770,99 1	140662,53 7
Tennessee	2,32	112319,97 8	137863,84
Washington	2,32	133859,45	164082,12
Arkansas	2,30	45716,134 8	55955,078 5
New Hampshire	2,29	30470,935	37202,484

		8	3
Dakota du Sud	2,26	15615,844 9	18969,126 6
Caroline du Sud	2,02	74305,936	88691,232
Wisconsin	1,99	115654,44	137726,40 7
Indiana	1,95	127420,11 6	151182,91 9
Nebraska	1,90	38069,619 4	44949,890 3
Kentucky	1,78	74646,201 1	87264,821 9
Louisiana	1,76	85354,494 5	99546,617
Iowa	1,74	62844,725 8	72982,324
Montana	1,70	16498,504 7	19154,903 8
Illinois	1,65	309384,87 9	357480,07 9
Oklahoma	1,62	66785,668 8	77021,776 3
Ontario	1,61	205647,65	236976,17
Alabama	1,58	86229,870 2	99117,402 9
Kansas	1,55	60022,410 5	68664,553 8
Missouri	1,48	121864,87 6	138865,01 2
Vermont	1,48	13230,158 5	15060,597 3
Nouveau-Brunswick	1,47	11190,46	12750,49
Floride	1,47	352798,50 2	401892,83 7
Dakota du Nord	1,40	13633,691 6	15246,322 5
Michigan	1,22	236792,33 1	263539,49 6
Île-du-Prince-Édouard	1,18	1959,79	2176,98
Québec	1,18	115795,14	128568,56
Colombie-Britannique	1,10	66552,66	73418,18
Alaska	1,10	16082,676 8	17628,230 8
Virginie de l'Ouest	1,07	33977,586 6	37289,225 6

Massachusetts	1,06	182323,08 8	199849,78 6
Virginie	1,02	170246,39 7	186058,69 6
Nouvelle-Écosse	1,00	14586,00	15941,45
Californie	0,99	860143,79	936471,94 9
Ohio	0,98	268413,32 5	292164,68 5
Manitoba	0,81	19439,64	20862,29
New Jersey	0,65	253403,42 1	267774,48 3
Maryland	0,64	146503,03 2	154698,25 6
Delaware	0,56	19920,469	20890,260 1
Saskatchewan	0,53	17389,47	18144,28
Pennsylvanie	0,49	314443,26 5	327798,71 3
New York	0,47	550247,74 7	572374,46
Terre-Neuve	0,27	8047,86	8237,96
Maine	0,12	29185,137 5	29387,851 8
Connecticut	0,03	117997,42 1	117877,15 9
Rhode Island	0,03	27440,849 8	27437,399
Hawaii	-0,77	33212,492 5	30903,601
District of Columbia	-2,30	22645,145 4	18282,27

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1990-2000 des 10 provinces canadiennes / 10)

Tableau 5
Revenu personnel disponible réel en million de dollars, par région canadienne et américaine

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1990-1999	Revenu personnel disponible réel en 1990	Revenu personnel disponible réel en 1999
Nouvelle-Angleterre*	0,74	400568,81	426807,16
Centre-Est*	0,46	1309125,40	1361425,89
Grands Lacs*	1,46	1057347,19	1202146,26
Plaines*	1,82	426802,93	500332,58
Sud-Est*	1,91	1385595,05	1640734,86
Sud-Ouest*	3,48	570123,31	773933,77
Montagnes Rocheuses*	3,50	167829,70	228439,99
Ouest éloigné*	1,36	1145141,46	1289734,31
Provinces Atlantiques	1,00	35784,12	39106,87
Provinces Atlantiques et Québec	1,13	151579,26	167675,43
Région Nord-Est**	0,85	552148,07	594482,59
Québec	1,18	115795,14	128568,56

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

Tableau 6
Moyenne pour les provinces canadiennes et États américains du revenu
personne disponible réel, million de dollars

Canada et États-Unis	Taux de croissance annuel moyen du revenu personnel disponible réel 1990-1999	Revenu personnel disponible réel en 1990	Revenu personnel disponible réel en 1999
Moyenne du revenu personnel disponible réel dans les provinces canadiennes	1,19	50751,55	57663,17
Moyenne du revenu personnel disponible réel dans les États Américains	1,75	126731,29	145572,38

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1990-2000 des 10 provinces canadiennes / 10)

Tableau 7
PIB réel per capita¹, par province canadienne
et État américain (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1990-1999	PIB réel per capita en 1990	PIB réel per capita en 1999
Nouveau-Mexique	3,32	25173,21	33509,28
New Hampshire	3,03	31908,63	41635,30
Oregon	2,60	30249,46	37881,78
Terre-Neuve	2,46	17644,11	21840,31
Idaho	2,22	25686,99	31218,60
Alberta	2,20	31226,24	37897,85
Saskatchewan	2,15	25456,64	30695,26
Nouveau-Brunswick	2,02	20000,95	23921,29
Colorado	1,99	34222,04	40741,38
Île-du-Prince-Édouard	1,93	17984,50	21314,26
Dakota du Sud	1,87	28212,47	33272,01
Arizona	1,78	27908,76	32597,09
Minnesota	1,74	34559,93	40157,00
Utah	1,72	27282,59	31707,24
Wisconsin	1,68	30563,20	35414,88
Massachusetts	1,68	40427,09	46683,83
Georgie	1,61	32931,51	37942,78
Kentucky	1,56	27291,81	31296,56
Indiana	1,56	29709,22	34052,14
Tennessee	1,52	29371,72	33549,99
Arkansas	1,50	24361,23	27791,04
Québec	1,50	23949,68	27324,97
Iowa	1,50	29669,59	33711,92
Texas	1,46	33524,32	38087,84
Ohio	1,41	31829,41	35990,45
Nouvelle-Écosse	1,40	20466,90	23170,45
Mississippi	1,40	22648,64	25620,26
Ontario	1,39	29954,59	33797,68
Nebraska	1,39	31778,23	35835,70
Dakota du Nord	1,38	26888,72	30239,48
Illinois	1,37	36098,43	40656,32
Caroline du Nord	1,26	31761,31	35435,65
Michigan	1,25	31425,35	34950,42
Manitoba	1,25	24362,41	27181,06
Washington	1,11	36237,70	39764,44
Missouri	1,10	31132,32	34277,53
Virginie de l'Ouest	1,04	23028,92	25214,11

Pennsylvanie	1,01	31854,01	34795,69
Kansas	0,98	31357,01	34079,26
Alabama	0,97	26706,70	29059,53
Connecticut	0,96	46358,50	50269,10
Caroline du Sud	0,73	28242,81	30090,22
New York	0,68	42851,68	45261,97
Oklahoma	0,57	27315,61	28683,08
Rhode Island	0,54	33049,65	34511,78
Vermont	0,51	30853,14	32113,23
New Jersey	0,47	42492,06	44220,78
Montana	0,42	25111,77	25997,63
Californie	0,40	40261,35	41476,09
Virginie	0,39	36505,71	37690,58
Floride	0,35	30330,15	31216,44
Maine	0,21	29346,96	29795,21
Colombie-Britannique	0,03	28569,22	28643,86
Wyoming	-0,02	41027,04	40850,31
Maryland	-0,07	37139,48	36751,65
Nevada	-0,07	39589,00	39201,73
Delaware	-0,08	48520,99	48121,17
Louisiana	-0,15	33266,45	32631,28
District of Columbia	-0,22	109550,13	107051,90
Hawaii	-2,08	44552,95	36768,37
Alaska	-3,16	65321,99	48501,40

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le PIB réel per capita étant calculée comme le PIB réel/Population Totale

Tableau 7a
 PIB réel per capita¹, par province canadienne
 et État américain, en base 100²(2 pages)

Régions géographiques	1990	1999
District of Columbia	100,00	100,00
Connecticut	42,32	46,96
Alaska	59,63	45,31
Delaware	44,29	44,95
Massachusetts	36,90	43,61
New York	39,12	42,28
New Jersey	38,79	41,31
New Hampshire	29,13	38,89
Californie	36,75	38,74
Wyoming	37,45	38,16
Colorado	31,24	38,06
Illinois	32,95	37,98
Minnesota	31,55	37,51
Washington	33,08	37,15
Nevada	36,14	36,62
Texas	30,60	35,58
Georgie	30,06	35,44

Alberta	28,50	35,40
Oregon	27,61	35,39
Virginie	33,32	35,21
Hawaii	40,67	34,35
Maryland	33,90	34,33
Ohio	29,05	33,62
Nebraska	29,01	33,48
Caroline du Nord	28,99	33,10
Wisconsin	27,90	33,08
Michigan	28,69	32,65
Pennsylvanie	29,08	32,50
Rhode Island	30,17	32,24
Missouri	28,42	32,02
Kansas	28,62	31,83
Indiana	27,12	31,81
Ontario	27,34	31,57
Iowa	27,08	31,49
Tennessee	26,81	31,34
Nouveau-Mexique	22,98	31,30
Dakota du Sud	25,75	31,08
Louisiana	30,37	30,48
Arizona	25,48	30,45
Vermont	28,16	30,00
Utah	24,90	29,62
Kentucky	24,91	29,23
Idaho	23,45	29,16
Floride	27,69	29,16
Saskatchewan	23,24	28,67
Dakota du Nord	24,54	28,25
Caroline du Sud	25,78	28,11
Maine	26,79	27,83
Alabama	24,38	27,15
Oklahoma	24,93	26,79
Colombie-Britannique	26,08	26,76
Arkansas	22,24	25,96
Québec	21,86	25,52
Manitoba	22,24	25,39
Montana	22,92	24,29
Mississippi	20,67	23,93
Virginie de l'Ouest	21,02	23,55
Nouveau-Brunswick	18,26	22,35
Nouvelle-Écosse	18,68	21,64

Terre-Neuve	16,11	20,40
Île-du-Prince-Édouard	16,42	19,91

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le PIB réel per capita étant calculée comme le PIB réel/Population Totale
2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1990, le District of Columbia avait le plus élevé des PIB per capita. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés au District of Columbia en divisant leur Pib per Capita par celui du District of Columbia, le tout multiplié par 100.

Tableau 8
**PIB réel per capita¹, par régions canadiennes et
américaines, en dollars canadiens**

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1990-1999	PIB réel per capita en 1990	PIB réel per capita en 1999
Nouvelle-Angleterre*	1,35	39173,79	44010,33
Centre-Est*	0,57	40170,09	42118,97
Grands Lacs*	1,41	32471,70	36714,76
Plaines*	1,39	31572,52	35626,87
Sud-Est*	0,92	30197,73	32719,70
Sud-Ouest*	1,52	31420,60	35877,25
Montagnes Rocheuses*	1,70	30815,17	35765,73
Ouest éloigné*	0,44	39512,50	40874,32
Provinces Atlantiques	1,87	19491,39	22998,27
Provinces Atlantiques et Québec	1,59	22826,68	26269,24
Région Nord-Est**	1,43	32396,28	36686,32
Québec	1,50	23949,68	27324,97

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

1.Le PIB réel per capita étant calculée comme le PIB réel/Population Totale

Tableau 8a
**PIB réel per capita¹, par région canadienne
américaine, en base 100²**

Régions géographiques	1990	1999
Nouvelle-Angleterre*	97,52	100,00
Centre-Est*	100,00	95,70
Grands Lacs*	80,84	83,42
Plaines*	78,60	80,95
Sud-Est*	75,17	74,35
Sud-Ouest*	78,22	81,52
Montagnes Rocheuses*	76,71	81,27

Ouest éloigné*	98,36	92,87
Provinces Atlantiques	48,52	52,26
Provinces Atlantiques et Québec	56,83	59,69
Région Nord-Est**	80,65	83,36
Québec	21,86	25,52

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

1. Le PIB réel per capita étant calculée comme le PIB réel/Population Totale
2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1999, la Nouvelle-Angleterre avait le plus élevé des PIB per capita. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés à la Nouvelle-Angleterre en divisant leur Pib per Capita par celui de la Nouvelle-Angleterre, le tout multiplié par 100.

Tableau 9

Moyenne² pour les provinces canadiennes et États américains du PIB réel per capita¹

Canada et États-Unis	Taux de croissance annuel moyen du PIB réel per capita 1990-1999	PIB réel per capita en 1990	PIB réel per capita en 1999
Moyenne dans les provinces canadiennes du PIB réel per capita	1,63	23961,52	27578,70
Moyenne dans les États Américains du PIB réel per capita	0,99	34656,63	37223,01

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le PIB réel per capita étant calculée comme le PIB réel/Population Totale

2. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1990-2000 des 10 provinces canadiennes / 10)

Tableau 9a
PIB réel en millions de dollars par province canadienne et État américain, (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen 1990-1999	PIB réel en 1999
Arizona	5,37	163898,28
Nouveau-Mexique	5,36	60692,58
Nevada	5,16	75607,74
Idaho	4,89	39843,18
Colorado	4,81	172047,33
Oregon	4,60	128807,64

Utah	4,48	69805,71
New Hampshire	4,13	50858,73
Georgie	4,03	305082,18
Alberta	3,91	112156,00
Texas	3,58	782100,54
Caroline du Nord	3,28	281702,07
Tennessee	3,14	189225,27
Washington	3,12	232745,76
Minnesota	2,92	195518,7
Arkansas	2,82	73500,57
Dakota du Sud	2,71	24957,27
Ontario	2,66	389258,10
Wisconsin	2,64	188953,83
Île-du-Prince-Édouard	2,53	2933,67
Indiana	2,52	205942,23
Kentucky	2,52	125773,83
Floride	2,50	491777,91
Mississippi	2,44	72405,45
Saskatchewan	2,36	31484,74
Colombie-Britannique	2,31	115381,24
Nebraska	2,24	61120,8
Nouveau-Brunswick	2,23	18044,98
Illinois	2,23	502510,32
Massachusetts	2,22	294677,37
Caroline du Sud	2,17	119637,18
Québec	2,04	200814,01
Iowa	2,04	98313,93
Missouri	2,02	190640,97
Alabama	1,99	128848,59
Michigan	1,94	345878,91
Ohio	1,90	408201,3
Kansas	1,84	91289,25
Nouvelle-Écosse	1,76	21762,20
Montana	1,71	23342,67
Virginie	1,71	263404,44
Terre-Neuve	1,70	11810,69
Californie	1,65	1387194,1 2
Manitoba	1,62	31056,05
Delaware	1,57	37298,43
Oklahoma	1,53	98324,46
Dakota du Nord	1,52	19516,77
Pennsylvanie	1,35	426931,83
New Jersey	1,29	369047,25

Vermont	1,28	19412,64
Connecticut	1,27	169970,58
New York	1,19	852822,36
Virginie de l'Ouest	1,16	45700,2
Maryland	0,93	192863,97
Rhode Island	0,92	35838,27
Wyoming	0,89	20100,6
Maine	0,54	37798,02
Louisiana	0,47	145599,48
District of Columbia	-0,91	60632,91
Hawaii	-1,10	44757,18
Alaska	-1,85	30340,44

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

Tableau 9b
PIB réel en millions de dollars dans les régions canadiennes et américaines

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1991-1999	PIB réel en 1999
Nouvelle-Angleterre*	1,87	608507,64
Centre-Est*	1,15	1939427,1
Grands Lacs*	2,16	1651483,08
Plaines*	2,27	681423,21
Sud-Est*	2,52	2242829,16
Sud-Ouest*	3,72	1105066,17
Montagnes Rocheuses*	4,21	325134,81
Ouest éloigné*	1,96	1899450,54
Provinces Atlantiques	1,93	54551,535
Provinces Atlantiques et Québec	2,20	255365,54
Région Nord-Est**	2,21	863873,18
Québec	2,04	200814,01

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

Tableau 10
Productivité¹ par province canadienne et État américain (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1991-1999	Productivité en 1991	Productivité en 1999
Nouveau-Mexique	2,27	53363,79	63321,83
Oregon	2,06	52892,10	61972,40
New Hampshire	1,89	57176,31	66246,20
Terre-Neuve	1,84	49840,29	57613,13
Alberta	1,84	62551,28	72218,93
Ontario	1,83	59212,17	68422,94
Saskatchewan	1,62	57833,86	65593,21
Idaho	1,56	46388,31	52384,91
<i>Québec</i>	1,47	53236,32	59819,48
Arizona	1,45	53609,99	59970,08
Manitoba	1,36	51361,36	57193,46
Colorado	1,20	54881,15	60205,12
Massachusetts	1,13	67424,09	73503,15
Nouvelle-Écosse	1,12	48736,30	53208,30
Nouveau-Brunswick	1,10	50417,73	55015,17
Minnesota	1,02	55099,07	59456,77
Île-du-Prince-Édouard	1,00	44434,47	48093,00
Georgie	0,95	59119,64	63610,44
Illinois	0,95	63886,21	68687,04
Washington	0,95	62158,75	66712,69
Texas	0,91	60920,79	65337,12
Caroline du Nord	0,91	53960,20	57831,29
New York	0,90	77179,92	82682,29
Connecticut	0,89	76310,21	81631,85

Indiana	0,87	52810,68	56455,06
Wisconsin	0,77	52614,99	55769,14
Michigan	0,60	59630,09	62275,60
Rhode Island	0,57	60273,11	62820,60
Californie	0,56	69760,53	72664,97
Kentucky	0,56	52425,55	54661,65
Ohio	0,56	57654,56	60118,84
Tennessee	0,52	52740,38	54826,43
Iowa	0,46	49485,83	50996,11
New Jersey	0,42	77479,10	79943,65
Pennsylvanie	0,38	60365,09	62111,07
Arkansas	0,37	48106,13	49334,74
Utah	0,28	50358,75	51375,25
Caroline du Sud	0,20	51968,70	52706,58
Nebraska	0,19	51621,08	52270,07
Missouri	0,18	54233,72	54895,05
Colombie-Britannique	0,12	59967,98	60535,80
Dakota du Sud	0,10	48629,95	48936,30
Alabama	0,07	53196,89	53315,57
Virginie	0,05	60999,96	61142,69
Dakota du Nord	0,03	43973,80	43858,90
Kansas	-0,02	52086,54	51733,36
Mississippi	-0,05	48642,13	48380,64
Vermont	-0,12	49680,20	49017,49
Nevada	-0,13	63058,29	62244,06
District of Columbia	-0,17	83184,17	81803,49
Maryland	-0,19	64662,35	63518,80
Virginie de l'Ouest	-0,22	52694,65	51627,91
Floride	-0,32	58190,24	56604,70
Oklahoma	-0,41	51180,22	49406,72
Maine	-0,51	51015,99	48869,95
Delaware	-0,89	79754,89	74185,43
Montana	-0,93	45761,20	42343,75
Wyoming	-0,95	67389,93	62316,62
Hawaii	-1,19	66082,23	59901,79
Louisiana	-1,27	67909,74	61024,59
Alaska	-2,10	92674,59	78017,65

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La productivité étant calculée comme le PIB réel/Emploi Total

Tableau 10a
Productivité¹ par province canadienne et État américain, en base 100²
(2 pages)

Régions géographiques	1991	1999
Nouveau-Mexique	57,58	76,58
Oregon	57,07	74,95
New Hampshire	61,70	80,12
Terre-Neuve	53,78	69,68
Alberta	67,50	87,35
Ontario	63,89	82,75
Saskatchewan	62,41	79,33
Idaho	50,06	63,36
<i>Québec</i>	57,44	72,35
Arizona	57,85	72,53
Manitoba	55,42	69,17

Colorado	59,22	72,82
Massachusetts	72,75	88,90
Nouvelle-Écosse	52,59	64,35
Nouveau-Brunswick	54,40	66,54
Minnesota	59,45	71,91
Île-du-Prince-Édouard	47,95	58,17
Georgie	63,79	76,93
Illinois	68,94	83,07
Washington	67,07	80,69
Texas	65,74	79,02
Caroline du Nord	58,23	69,94
New York	83,28	100,00
Connecticut	82,34	98,73
Indiana	56,99	68,28
Wisconsin	56,77	67,45
Michigan	64,34	75,32
Rhode Island	65,04	75,98
Californie	75,27	87,88
Kentucky	56,57	66,11
Ohio	62,21	72,71
Tennessee	56,91	66,31
Iowa	53,40	61,68
New Jersey	83,60	96,69
Pennsylvanie	65,14	75,12
Arkansas	51,91	59,67
Utah	54,34	62,14
Caroline du Sud	56,08	63,75
Nebraska	55,70	63,22
Missouri	58,52	66,39
Colombie-Britannique	64,71	73,21
Dakota du Sud	52,47	59,19
Alabama	57,40	64,48
Virginie	65,82	73,95
Dakota du Nord	47,45	53,05
Kansas	56,20	62,57
Mississippi	52,49	58,51
Vermont	53,61	59,28
Nevada	68,04	75,28
District of Columbia	89,76	98,94
Maryland	69,77	76,82
Virginie de l'Ouest	56,86	62,44
Floride	62,79	68,46
Oklahoma	55,23	59,75
Maine	55,05	59,11

Delaware	86,06	89,72
Montana	49,38	51,21
Wyoming	72,72	75,37
Hawaii	71,31	72,45
Louisiana	73,28	73,81
Alaska	100,00	94,36

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La productivité étant calculée comme le PIB réel/Emploi Total

2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1991, l'Alaska avait la productivité la plus élevée. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés à l'Alaska en divisant leur productivité par celui de l'Alaska, le tout multiplié par 100.

Tableau 11
Productivité dans les régions canadiennes et américaines

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1991-1999	Productivité en 1991	Productivité en 1999
Nouvelle-Angleterre*	0,90	66075,50	70765,84
Centre-Est*	0,49	71655,62	74350,91
Grands Lacs*	0,73	58523,69	61862,82
Plaines*	0,42	52573,70	54175,64
Sud-Est*	0,18	56311,40	56983,07
Sud-Ouest*	0,93	58272,66	62603,55
Montagnes Rocheuses*	0,71	52624,89	55570,67
Ouest éloigné*	0,54	67621,86	70328,44
Provinces Atlantiques	1,25	49264,34	54388,37
Provinces Atlantiques et Québec	1,42	52313,32	58570,08
Région Nord-Est**	1,07	61312,59	66662,60
Québec	1,47	53236,32	59819,48

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 8 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

1.La productivité étant calculée comme le PIB réel/Emploi Total

Tableau 11a
Productivité¹ dans les régions
canadiennes et américaines, en base² 100

Régions géographiques	1991	1999
Nouvelle-Angleterre*	92,21	95,18
Centre-Est*	100,00	100,00
Grands Lacs*	81,67	83,20
Plaines*	73,37	72,86

Sud-Est*	78,59	76,64
Sud-Ouest*	81,32	84,20
Montagnes Rocheuses*	73,44	74,74
Ouest éloigné*	94,37	94,59
Provinces Atlantiques	68,75	73,15
Provinces Atlantiques et Québec	73,01	78,78
Région Nord-Est**	85,57	89,66
Québec	57,44	72,35

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 8 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

1. Le productivité étant calculée comme le PIB réel/Emploi Total
2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1990, le Centre-Est avait la productivité la plus élevée. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés au Centre-Est en divisant leur productivité par celui du Centre-Est, le tout multiplié par 100.

Tableau 12

Moyenne² pour les provinces Canadiennes et États Américains de la productivité¹

Canada et États-Unis	Taux de croissance annuel moyen de la productivité de 1991-1999	Productivité en 1991	Productivité en 1999
Productivité moyenne des provinces canadiennes	1,33	53759,18*	59771,34*
Productivité moyenne des États Américains	0,34	58758,17*	60098,60*

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La productivité étant calculée comme le PIB réel/Emploi Total

2. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1990-2000 des 10 provinces canadiennes / 10)

*** : Dans ce tableau, il y a une faible différence entre la moyenne de productivité canadienne et la moyenne de productivité américaine. Ceci peut-être expliqué par le fait que le poids de chaque État américain et de chaque province canadienne n’ont pas été pris en compte lors du calcul de la moyenne.**

Tableau 13
Rapport d’emploi¹ par province canadienne et État américain (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1991-1999	Rapport d'emploi en 1991	Rapport d'emploi en 1999
Dakota du Nord	1,64	60,53	68,95
Utah	1,61	54,38	61,72
Dakota du Sud	1,56	60,10	67,99
Mississippi	1,53	46,92	52,96
New Hampshire	1,45	56,00	62,85
Virginie de l'Ouest	1,44	43,57	48,84
Ohio	1,35	53,81	59,87
Montana	1,34	55,21	61,40
Kentucky	1,34	51,49	57,26
Louisiana	1,33	48,12	53,47
Iowa	1,31	59,56	66,11
Michigan	1,31	50,60	56,12
Vermont	1,26	59,27	65,51
Maine	1,25	55,21	60,97
Nouveau-Brunswick	1,24	39,43	43,48
Wisconsin	1,21	57,67	63,50
Kansas	1,18	60,00	65,87
Oklahoma	1,18	52,88	58,06
Massachusetts	1,17	57,88	63,51
Nebraska	1,14	62,62	68,56
Minnesota	1,14	61,69	67,54
Indiana	1,14	55,10	60,32
Île-du-Prince-Édouard	1,09	40,67	44,32
Colorado	1,08	62,14	67,67
Missouri	1,07	57,34	62,44
Idaho	1,06	54,78	59,59
Georgie	1,05	54,89	59,65
Floride	1,04	50,77	55,15
Oregon	1,04	56,29	61,13
Tennessee	1,04	56,35	61,19
Arkansas	1,00	52,02	56,33
Wyoming	0,97	60,71	65,55
Alabama	0,93	50,61	54,50
Terre-Neuve	0,93	35,37	37,91
Caroline du Sud	0,88	53,22	57,09
Arizona	0,88	50,70	54,36
Pennsylvanie	0,87	52,29	56,02
Texas	0,86	54,46	58,29

Caroline du Nord	0,82	57,41	61,27
Illinois	0,81	55,52	59,19
Delaware	0,76	61,11	64,87
Virginie	0,71	58,25	61,64
Alberta	0,70	49,64	52,48
Rhode Island	0,61	52,33	54,94
Connecticut	0,60	58,70	61,58
Maryland	0,60	55,18	57,86
<i>Québec</i>	0,59	43,63	45,68
Nouvelle-Écosse	0,58	41,64	43,55
Nevada	0,57	60,27	62,98
Nouveau-Mexique	0,51	50,82	52,92
Manitoba	0,50	45,69	47,52
Saskatchewan	0,45	45,18	46,80
New York	0,44	52,87	54,74
Washington	0,41	57,70	59,61
Californie	0,38	55,44	57,08
Ontario	0,34	48,10	49,40
New Jersey	0,33	53,88	55,31
Colombie-Britannique	0,19	46,63	47,32
Alaska	0,19	61,27	62,17
District of Columbia²	0,16	129,29	130,86
Hawaii	-0,95	66,26	61,38

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le rapport d'emploi étant calculée comme l'emploi total/Population totale

2. Le District of Columbia a un rapport d'emploi supérieur à 100 car, selon les explications du BEA, un nombre élevé de personnes travaillent dans le District of Columbia vivent dans les États voisins. C'est la raison qui explique pourquoi l'emploi total est supérieur à la population dans cet État.

Tableau 13a
Rapport d'emploi¹ par province canadienne et État américain, en base 100²
(2 pages)

Régions géographiques	1991	1999
Dakota du Nord	46,82	52,69
Utah	42,06	47,16
Dakota du Sud	46,48	51,96
Mississippi	36,29	40,47
New Hampshire	43,31	48,03
Virginie de l'Ouest	33,70	37,32
Ohio	41,62	45,75
Montana	42,70	46,92
Kentucky	39,83	43,76
Louisiana	37,22	40,86
Iowa	46,07	50,52
Michigan	39,14	42,89
Vermont	45,84	50,06
Maine	42,70	46,59
Nouveau-Brunswick	30,50	33,23
Wisconsin	44,61	48,53
Kansas	46,41	50,34
Oklahoma	40,90	44,37
Massachusetts	44,77	48,53
Nebraska	48,43	52,39
Minnesota	47,71	51,61

Indiana	42,62	46,10
Île-du-Prince-Édouard	31,46	33,87
Colorado	48,06	51,71
Missouri	44,35	47,72
Idaho	42,37	45,54
Georgie	42,45	45,58
Floride	39,27	42,14
Oregon	43,54	46,71
Tennessee	43,58	46,76
Arkansas	40,24	43,05
Wyoming	46,96	50,09
Alabama	39,14	41,65
Terre-Neuve	27,36	28,97
Caroline du Sud	41,16	43,63
Arizona	39,21	41,54
Pennsylvanie	40,44	42,81
Texas	42,12	44,54
Caroline du Nord	44,40	46,82
Illinois	42,94	45,23
Delaware	47,27	49,57
Virginie	45,05	47,10
Alberta	38,39	40,10
Rhode Island	40,47	41,98
Connecticut	45,40	47,06
Maryland	42,68	44,22
Québec	33,75	34,91
Nouvelle-Écosse	32,21	33,28
Nevada	46,62	48,13
Nouveau-Mexique	39,31	40,44
Manitoba	35,34	36,31
Saskatchewan	34,94	35,76
New York	40,89	41,83
Washington	44,63	45,55
Californie	42,88	43,62
Ontario	37,20	37,75
New Jersey	41,67	42,27
Colombie-Britannique	36,07	36,16
Alaska	47,39	47,51
District of Columbia ³	100,00	100,00
Hawaii	51,25	46,91

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le rapport d'emploi étant calculée comme l'emploi total/Population totale

2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1991, les Plaines avait le rapport d'emploi le plus élevée. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés en divisant le rapport d'emploi par celui des Plaines , le tout multiplié par 100.

Tableau 14
Rapport d'emploi¹ dans les régions canadiennes et américaines

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1991-1999	Rapport d'emploi en 1991	Rapport d'emploi en 1999
Nouvelle-Angleterre*	1,03	57,31	62,19
Centre-Est*	0,53	54,32	56,65
Grands Lacs*	1,15	54,18	59,35
Plaines*	1,19	59,84	65,76
Sud-Est*	1,04	52,87	57,42
Sud-Ouest*	0,87	53,50	57,31
Montagnes Rocheuses*	1,22	58,43	64,36
Ouest éloigné*	0,41	56,30	58,12
Provinces Atlantiques	0,92	39,36	42,29
Provinces Atlantiques et Québec	0,67	42,55	44,85
Région Nord-Est**	0,92	51,17	55,03
Québec	0,59	43,63	45,68

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

**** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA**

1.Le rapport d'emploi étant calculée comme l'Emploi Total/ Population Totale

Tableau 14a
Rapport d'emploi¹ dans les régions canadiennes et américaines, en base² 100

Régions géographiques	1991	1999
Nouvelle-Angleterre*	95,77	94,57
Centre-Est*	90,77	86,14
Grands Lacs*	90,54	90,25
Plaines*	100	100
Sud-Est*	88,35	87,31
Sud-Ouest*	89,40	87,15
Montagnes Rocheuses*	97,64	97,87
Ouest éloigné*	94,08	88,38
Provinces Atlantiques	65,77	64,30
Provinces Atlantiques et Québec	71,10	68,20
Région Nord-Est**	85,51	83,68

<i>Québec</i>	33,75	34,91

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BE

1. Le rapport d'emploi étant calculée comme l'Emploi Total/ Population Totale

2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1991, les Plaines avait le rapport d'emploi le plus élevée. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés en divisant le rapport d'emploi par celui des Plaines, le tout multiplié par 100.

Tableau 15

Moyenne² du rapport d'emploi¹ dans les provinces canadiennes et États américains

Canada et États-Unis	Taux de croissance annuel moyen de 1991-1999	Rapport d'emploi en 1991	Rapport d'emploi 1999
Moyenne du rapport d'emploi dans les provinces canadiennes	0,66	43,60	45,84
Moyenne du rapport d'emploi dans les États américains 1991-1999	0,95	57,17	61,54

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le rapport d'emploi étant calculée comme l'Emploi Total/ Population Totale

2. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1991-1999 des 10 provinces canadiennes / 10)

Tableau 16
Coût unitaire de la main-d'oeuvre¹, en dollars américains, par province canadienne
et État américain, (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen 1991-1999	Coût unitaire de la main- d'oeuvre en 1991	Coût unitaire de la main- d'oeuvre en 1999
Terre-Neuve	-2,75	0,7342877 9	0,5860287 9
Île-du-Prince-Édouard	-1,77	0,6874867 6	0,5945782
Nouvelle-Écosse	-1,82	0,7445245 9	0,6411761 5
Nouveau-Brunswick	-1,94	0,7426542 1	0,6323293
Québec	-1,84	0,7271885 8	0,6254655
Ontario	-1,97	0,7245570 5	0,6159368 9
Manitoba	-1,42	0,6937132	0,6173935

		9	
Saskatchewan	-2,10	0,6044367 9	0,5047997 6
Alberta	-1,84	0,6631240 6	0,5673015 5
Colombie-Britannique	-2,10	0,7349861 8	0,6191398 1
Alabama	- 0,0009767 9	0,4875617 5	0,4837036 9
Alaska	0,0054780 3	0,3726614 6	0,3858749 7
Arizona	- 0,0028893 1	0,4924616	0,4806537 5
Arkansas	0,0030996 6	0,4512770 6	0,4623021 2
Californie	0,0008466 3	0,4575579 7	0,4604996 9
Colorado	- 0,0002265 3	0,4979753 5	0,4967635 9
Connecticut	- 0,0021338 6	0,4911785 9	0,4827307 2
Delaware	0,0026450 1	0,4216399 9	0,4299899 9
District of Columbia	0,0027189 6	0,6137020 8	0,6267323 4
Floride	0,0014037 5	0,4694219 3	0,4745461 9
Georgie	- 0,0024556 3	0,4814657 6	0,4719524 2
Hawaii	- 0,0014815	0,4521713 7	0,4467120 5
Idaho	- 0,0040437 3	0,4574007 5	0,4422769 4
Illinois	0,0002957 7	0,4982416 4	0,4991287 9
Indiana	- 0,0015087 2	0,5054931 8	0,4991942 7
Iowa	0,0091171	0,4432556	0,4753526

	5	2	7
Kansas	0,0075972	0,4555048	0,4836153
		9	4
Kentucky	1,7302E-05	0,4541219	0,4540408
			4
Louisiana	0,0124065	0,3797205	0,4164014
	3	2	6
Maine	-5,4892E-05	0,4773666	0,4769577
		6	6
Maryland	0,0012579	0,4940429	0,4988716
	9	1	
Massachusetts	0,0006069	0,5098056	0,5119943
	8	7	4
Michigan	0,0017213	0,5342199	0,5408172
	9	5	
Minnesota	0,0016982	0,5102950	0,5169925
	3	2	9
Mississippi	0,0060071	0,4426022	0,4640863
	9	9	5
Missouri	0,0012448	0,4877993	0,4924662
		4	6
Montana	0,006933	0,4312855	0,4556574
		4	4
Nebraska	0,0074710	0,4423727	0,4688777
	8	8	9
Nevada	-0,0002978	0,4683498	0,4670852
	1	6	1
New Hampshire	-0,0051252	0,4663794	0,4473675
	2	7	2
New Jersey	0,0023744	0,4762236	0,4850928
	1	5	5
Nouveau-Mexique	-0,0060865	0,4217640	0,3995908
		1	
New York	-0,0013915	0,4912061	0,4855448
	8	4	2
Caroline du Nord	-0,0025315	0,4715075	0,4618438
	5	9	5
Dakota du Nord	0,0078974	0,4466052	0,4736014
	1	9	9
Ohio	-0,0017996	0,4998506	0,4926103
		7	3

	5		
Oklahoma	0,0004232 6	0,4547004 3	0,4560010 2
Oregon	- 0,0041502 7	0,4782619 2	0,4619771 6
Pennsylvanie	3,0064E- 05	0,4879141	0,4878025 3
Rhode Island	- 0,0036365 8	0,4757375 7	0,4615073 4
Caroline du Sud	- 0,0003118 3	0,4872301 2	0,4857281 8
Dakota du Sud	0,0116146 9	0,3835003 9	0,4201648 6
Tennessee	- 0,0013148 6	0,4824713 7	0,4772739 4
Texas	0,0034322 6	0,4439871 9	0,4558505 5
Utah	-6,4029E- 05	0,4870199 7	0,4864382
Vermont	0,0055612 3	0,4641622 6	0,4848471 8
Virginie	0,0024377 2	0,4884554 4	0,4979154 2
Washington	0,0066066 9	0,4712542 5	0,4961949 6
Virginie de l'Ouest	- 0,0026040 9	0,4676431 8	0,4577916 4
Wisconsin	0,0030049 4	0,4891912 2	0,5009202 9
Wyoming	0,0132489 2	0,3279202 2	0,3634587 3

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La coût unitaire de la main-d'œuvre étant calculée comme le (Masse salariale totale/Emploi total) / (PIB réel/Emploi Total). Un coût unitaire de la main-d'œuvre de 1 indiquerait que la (Masse salariale totale/Emploi total) = (PIB réel/Emploi Total), soit que le salaire

annuel d'un travailleur est égale à sa productivité. Un chiffre au-dessous de 1 signifie, par exemple, que le travailleur reçoit un salaire annuel moindre que sa productivité.

Tableau 16a
Coût unitaire de la main-d'oeuvre¹ par province canadienne et État américain, en base 100² (2 pages)

Régions géographiques	1991	1999
Terre-Neuve	98,63	91,40
Île-du-Prince-Édouard	92,34	92,73
Nouvelle-Écosse	100,00	100,00
Nouveau-Brunswick	99,75	98,62
Québec	97,67	97,55
Ontario	97,32	96,06
Manitoba	93,18	96,29

Saskatchewan	81,18	78,73
Alberta	89,07	88,48
Colombie-Britannique	98,72	96,56
Alabama	65,49	75,44
Alaska	50,05	60,18
Arizona	66,14	74,96
Arkansas	60,61	72,10
Californie	61,46	71,82
Colorado	66,89	77,48
Connecticut	65,97	75,29
Delaware	56,63	67,06
District of Columbia	82,43	97,75
Floride	63,05	74,01
Georgie	64,67	73,61
Hawaii	60,73	69,67
Idaho	61,44	68,98
Illinois	66,92	77,85
Indiana	67,89	77,86
Iowa	59,54	74,14
Kansas	61,18	75,43
Kentucky	60,99	70,81
Louisiana	51,00	64,94
Maine	64,12	74,39
Maryland	66,36	77,81
Massachusetts	68,47	79,85
Michigan	71,75	84,35
Minnesota	68,54	80,63
Mississippi	59,45	72,38
Missouri	65,52	76,81
Montana	57,93	71,07
Nebraska	59,42	73,13
Nevada	62,91	72,85
New Hampshire	62,64	69,77
New Jersey	63,96	75,66
Nouveau-Mexique	56,65	62,32
New York	65,98	75,73
Caroline du Nord	63,33	72,03
Dakota du Nord	59,99	73,86
Ohio	67,14	76,83
Oklahoma	61,07	71,12
Oregon	64,24	72,05
Pennsylvanie	65,53	76,08
Rhode Island	63,90	71,98
Caroline du Sud	65,44	75,76

Dakota du Sud	51,51	65,53
Tennessee	64,80	74,44
Texas	59,63	71,10
Utah	65,41	75,87
Vermont	62,34	75,62
Virginie	65,61	77,66
Washington	63,30	77,39
Virginie de l'Ouest	62,81	71,40
Wisconsin	65,71	78,13
Wyoming	44,04	56,69

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. La coût unitaire de la main-d'œuvre étant calculée comme le (Masse salariale totale/Emploi total) / (PIB réel/Emploi Total). Un coût unitaire de la main-d'œuvre de 1 indiquerait que la (Masse salariale totale/Emploi total) = (PIB réel/Emploi Total), soit que le salaire annuel d'un travailleur est égale à sa productivité. Un chiffre au-dessous de 1 signifie, par exemple, que le travailleur reçoit un salaire annuel moindre que sa productivité.

2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1991, la Nouvelle-Ecosse avait le coût unitaire de la main-d'œuvre le plus élevé. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés en divisant le coût unitaire de la main-d'œuvre par celui de la Nouvelle-Ecosse, le tout multiplié par 100.

Tableau 17
Coût unitaire de la main-d'oeuvre¹ dans les régions canadiennes et américaines

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen 1991-1999	Coût unitaire de la main-d'oeuvre en 1991	Coût unitaire de la main-d'oeuvre en 1999
Nouvelle-Angleterre*	-0,00068177	0,4952742	0,49244397
Centre-Est*	-2,6592E-05	0,49099033	0,49073409
Grands Lacs*	0,00017644	0,50599203	0,50650471
Plaines*	0,00452669	0,47351959	0,49066457
Sud-Est*	0,00096502	0,46730871	0,47079092
Sud-Ouest*	0,00190862	0,45006412	0,45658018
Montagnes Rocheuses*	0,00176103	0,47056666	0,47709017
Ouest éloigné*	0,00142882	0,45870051	0,46379963
Provinces Atlantiques	-2,06060182	0,738723436	0,623804084
Provinces Atlantiques et Québec	-1,88763822	0,729712810	0,625110586
Région Nord-Est**	-0,8544964	0,867046971	0,809199846

Québec	-1,84	0,7271885 8	0,6254655

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

1. La coût unitaire de la main-d'œuvre étant calculée comme le (Masse salariale totale/Emploi total) / (PIB réel/Emploi Total). Un coût unitaire de la main-d'œuvre de 1 indiquerait que la (Masse salariale totale/Emploi total) = (PIB réel/Emploi Total), soit que le salaire annuel d'un travailleur est égale à sa productivité. Un chiffre au-dessous de 1 signifie, par exemple, que le travailleur reçoit un salaire annuel moindre que sa productivité.

Tableau 17a
Coût unitaire de la main-d'oeuvre¹
dans les régions canadiennes et
américaines, en base² 100

Régions géographiques	1991	1999
Nouvelle-Angleterre*	57,12	60,85
Centre-Est*	56,62	60,64

Grands Lacs*	58,35	62,59
Plaines*	54,61	60,63
Sud-Est*	53,89	58,17
Sud-Ouest*	51,90	56,42
Montagnes Rocheuses*	54,27	58,95
Ouest éloigné*	52,90	57,31
Provinces Atlantiques	85,19	77,08
Provinces Atlantiques et Québec	84,16	77,25
Région Nord-Est**	100	100
Québec	97,67	97,55

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

* : Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

** : Comprend les provinces Atlantiques, le Québec et la région de la Nouvelle-Angleterre telle que définie par le BEA

1. Le coût unitaire de la main-d'œuvre étant calculée comme le (Masse salariale totale/Emploi total) / (PIB réel/Emploi Total)

2. La base 100 étant le plus élevé des régions. Par exemple, en 1991, la Nouvelle-Ecosse avait le coût unitaire de la main-d'œuvre le plus élevé. Il représente donc la base 100. Les autres régions sont donc comparés en divisant le coût unitaire de la main-d'œuvre par celui de la Nouvelle-Ecosse, le tout multiplié par 100.

Tableau 18

Moyenne² du coût unitaire de la main-d'œuvre¹ dans les provinces canadiennes et États américains

Canada et États-Unis	Taux de croissance annuel moyen du coût unitaire de la main-d'oeuvre 1991-1999	Coût unitaire de la main-d'oeuvre en 1991	Coût unitaire de la main-d'oeuvre en 1999
Moyenne du coût unitaire de la main-d'œuvre dans les provinces canadiennes	-1,95	0,7056959 3	0,6004149 4
Moyenne du coût unitaire de la main-d'œuvre dans les États Américains	0,001649	0,4675282 3	0,4726627 9

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, State and local area data

1. Le coût unitaire de la main-d'œuvre étant calculée comme le (Masse salariale totale/Emploi total) / (PIB réel/Emploi Total). Un coût unitaire de la main-d'œuvre

de 1 indiquerait que la (Masse salariale totale/Emploi total) = (PIB réel/Emploi Total), soit que le salaire annuel d'un travailleur est égale à sa productivité. Un chiffre au-dessous de 1 signifie, par exemple, que le travailleur reçoit un salaire annuel moindre que sa productivité.

2. La moyenne étant, par exemple: (la somme des taux de croissance annuel moyen de 1991-1999 des 10 provinces canadiennes / 10)

Tableau 19

PIB¹ réel dans le secteur* Total Manufacturier,
Millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouveau-Mexique	35,03	1245	10477
Arizona	12,67	8698	22283
Oregon	12,52	11588	28475
Idaho	11,4	2956	6790
Dakota du Sud	10,17	1449	2920
New Hampshire	9,98	5016	10413
Ile-du-Prince-d'Édouard	8,98	124	239
Nevada	8,21	1446	2660
Dakota du Nord	8,12	832	1523
Alberta	7,69	4623	8269
Wyoming	7,28	631	1054
Utah	6,32	4997	7983
Texas	5,95	61275	95494
Indiana	5,77	35850	55642
Saskatchewan	5,5	990	1498
Nouveau-	5,13	1088	1610

Brunswick			
Colorado	5,03	10139	14965
Georgie	4,89	28789	42037
Ontario	4,83	43879	63088
Manitoba	4,77	2165	3064
Wisconsin	4,74	30079	43458
Kentucky	4,32	20488	28449
Nouvelle-Écosse	4,31	1233	1714
Californie	4,19	119378	163852
Iowa	4,03	14743	20021
Oklahoma	3,97	10732	14575
Pennsylvanie	3,81	53814	72378
Tennessee	3,78	25282	33818
Caroline du Sud	3,73	17696	23631
Nebraska	3,69	5402	7164
Illinois	3,6	54798	72028
Arkansas	3,59	10489	13872
Québec	3,35	21683	27932
Ohio	3,34	70503	91224
Minnesota	3,3	23361	30074
Missouri	3,06	25837	32527
Michigan	3,04	61756	76803
Mississippi	2,89	10252	12776
Caroline du Nord	2,79	45382	56085
Vermont	2,68	2480	3043
Montana	2,62	1248	1500
Kansas	2,31	10689	12806
Massachusetts	2,24	29620	35137
Floride	2	26265	30680
Colombie-Britannique	1,96	7101	8262
Connecticut	1,89	21293	24464
Alabama	1,85	18404	21217
Virginie	1,61	25949	29309
Washington	1,2	22897	24813
Virginie de l'Ouest	1	5654	6034
Maryland	0,84	12553	13310
Maine	0,68	4926	5160
Louisiana	0,28	19170	18594
New York	-0,41	76880	74097
New Jersey	-0,8	39929	37310
Rhode Island	-0,98	4591	4233
Alaska	-1,71	1328	1103
Terre-Neuve	-1,96	574	476

Delaware	-2,55	5679	4537
Hawaii	-4,71	1392	933
District of Columbia	-4,94	1769	1161

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

* Tableau 19 au Tableau 47i : la classification industrielle entre les secteurs américains et canadiens se retrouve à l'annexe 9.

Tableau 19a

Productivité¹ dans le secteur Total
Manufacturier,

dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nouveau-Mexique	20,41	59443,2384	204222,058
Oregon	12,21	49991,8823	108405,985
Arizona	11,40	46420,4006	98409,6701
Idaho	10,26	43045,0963	82581,3043
New Hampshire	9,62	48889,7038	90869,4248
Dakota du Sud	6,22	39887,364	56521,2342
Texas	6,06	55047,5359	82726,7049
Indiana	5,58	54724,5183	79797,1584
Californie	5,39	55034,0699	79314,5295
Dakota du Nord	5,07	42758,1098	59496,8357
Wyoming	4,85	58818,1569	79457,2182
Connecticut	4,78	62128,3663	85712,2837
Pennsylvanie	4,67	54040,4952	74233,0848
Georgie	4,26	51736,8034	69245,4931
Illinois	4,19	54537,8489	72370,3116
Massachusetts	4,19	57002,9986	75830,8874
Ohio	4,18	61140,7321	81365,9461
Kentucky	3,86	66435,3619	86498,2046
Caroline du Sud	3,85	49300,0382	64087,1961
Colorado	3,82	52497,0678	68067,2804
Wisconsin	3,80	52508,693	68103,071

		4	4
Caroline du Nord	3,70	51600,855 3	66256,655 5
Michigan	3,58	61009,566 7	77332,962 8
Ontario	3,52	63507,818	83508,493 8
Iowa	3,38	59609,605 8	74706,060 1
Mississippi	3,27	40566,574 5	50616,462 2
Tennessee	3,25	51187,488 5	63875,761 7
Missouri	3,04	61665,799 9	75450,296 3
Minnesota	3,00	53694,518 8	65818,097 5
Maryland	2,92	58383,988 7	71261,450 8
Oklahoma	2,92	61802,194 3	75039,514 8
Utah	2,92	47424,050 6	57088,711 7
Alberta	2,91	66934,025 6	83491,495 6
Maine	2,81	44496,170 5	53873,46
Nevada	2,74	48958,071 8	59014,065 8
Montana	2,66	43570,005 1	51597,812 3
Floride	2,65	49513,187 9	59385,549 3
Vermont	2,57	49281,145 2	58615,043 8
Manitoba	2,57	47719,403 6	58159,519 5
Nouveau-Brunswick	2,57	44139,920 2	53663,489 1
Alabama	2,48	45917,350 8	54362,976 7
Arkansas	2,43	44666,102 8	52812,316 8
Virginie	2,39	59682,993 9	70085,367 9

New York	2,35	66695,857 4	78315,379 6
Virginie de l'Ouest	2,23	60480,121 2	69776,585 4
Saskatchewan	2,03	57089,603 3	65873,905 6
Nebraska	1,93	51622,433 3	58807,112
New Jersey	1,75	67682,514	76050,355 1
Québec	1,72	53665,412 3	61072,598 7
Rhode Island	1,64	46565,135 3	52060,017 2
Washington	1,45	56390,591 1	61970,529 5
Alaska	0,99	64936,381 6	66158,829 2
Louisiana	0,80	93154,68	93943,726 7
Nouvelle-Écosse	0,78	47978,288 4	50654,002 3
Colombie-Britannique	0,64	54488,987 6	57231,104 8
Kansas	0,43	56817,822 6	58521,114 9
Delaware	0,15	76274,418 4	75164,427 4
Ile-du-Prince-d'Édouard	-0,48	49934,170 9	46062,052 9
District of Columbia	-2,10	98635,954 2	84319,848 9
Hawaï	-2,80	57902,169 7	46776,296
Terre-Neuve	-2,92	47787,049 8	36203,938 1

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 19b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur Total Manufacturier, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Ile-du-Prince-Edouard	5,89	317,41	471,10
Nouveau-Mexique	4,23	440,58	587,09
Ontario	3,67	542,74	698,08
Nouvelle-Ecosse	3,59	441,62	564,16
Dakota du Sud	3,37	424,72	534,44
Alberta	3,36	529,08	663,63
Manitoba	3,18	429,44	534,33
Oregon	3,1	568,64	702,93

Arizona	3,01	627,48	770,58
Texas	2,91	612,86	747,36
Quebec	2,86	475,71	578,80
Idaho	2,81	505,44	612,56
Nouveau-Brunswick	2,72	473,59	570,89
Georgie	2,57	521,48	622,28
Connecticut	2,51	814,59	967,45
Michigan	2,48	793,24	941,43
New Hampshire	2,48	620,34	734,35
Caroline du Nord	2,48	498,97	591,71
Wyoming	2,44	435,06	513,01
Terre-Neuve	2,34	443,25	517,90
Illinois	2,24	667,72	779,05
Mississippi	2,22	418,13	487,40
Dakota du Nord	2,22	450,85	525,42
Indiana	2,18	636,73	740,19
New Jersey	2,13	772,01	893,47
Louisiana	2,08	611,34	705,06
Colombie-Britannique	2,07	582,23	669,82
Caroline du Sud	1,98	530,46	608,24
Pennsylvanie	1,94	624,55	714,06
Wisconsin	1,92	586,18	668,89
Californie	1,91	696,67	794,05
Massachusetts	1,89	756,58	861,67
Arkansas	1,83	437,05	495,66
Kentucky	1,81	558,27	632,22
Iowa	1,76	569,65	642,85
Rhode Island	1,73	553,82	623,74
Tennessee	1,72	534,75	601,73
Alabama	1,69	506,67	569,33
Kansas	1,69	578,76	649,95
Colorado	1,68	646,47	724,97
District of Columbia	1,63	936,34	1047,47
Missouri	1,62	603,05	673,96
Nebraska	1,54	513,97	571,30
Minnesota	1,53	669,99	743,94
Montana	1,49	445,70	491,11
New York	1,47	755,49	835,88
Ohio	1,45	691,54	764,43
Nevada	1,43	546,09	597,31
Saskatchewan	1,39	564,08	618,73

Maine	1,22	521,62	567,28
Maryland	1,22	677,31	737,12
Virginie	1,21	574,76	625,22
Washington	1,17	694,84	752,44
Utah	1,12	530,98	573,53
Vermont	1,12	570,82	615,69
Floride	0,94	590,85	629,68
Virginie de l'Ouest	0,77	587,01	619,17
Delaware	0,75	913,16	960,42
Oklahoma	0,5	569,95	588,96
Alaska	-0,93	569,62	529,06
Hawaii	-1,07	512,17	474,76

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 20

PIB¹ réel dans le secteur du Bois,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Ontario	11,18	57,88	130,65
Québec	9,64	43,88	84,25
Manitoba	9,04	125,64	237,05
Alberta	7,97	8,55	12,03
Kentucky	6,54	560	639
Nouveau- Brunswick	6,37	939,98	1513,52
Nouvelle-Écosse	6,23	741,62	1155,72
Saskatchewan	5,75	372,05	559,67
Ile-du-Prince- d'Édouard	4	38,11	48,46
Missouri	2,31	582	519
Tennessee	1,67	872	1038
Georgie	1,64	1694	2464
Montana	0,87	583	343
Caroline du Sud	0,06	764	718
Ohio	-0,33	1154	1522
Virginie de l'Ouest	-0,45	369	475
New Hampshire	-0,63	245	211
Massachusetts	-0,88	295	240
Caroline du Nord	-1,14	1943	2064
Texas	-1,32	1752	2308
Arizona	-1,40	322	445
Alabama	-1,50	1545	1730
New Jersey	-1,51	293	203
Louisiana	-1,55	816	685
Michigan	-1,75	982	909
Pennsylvanie	-1,75	1859	1800
Floride	-1,78	1230	1068
New York	-1,82	833	624
Mississippi	-1,83	1401	1331
Maine	-2,19	647	486
Minnesota	-2,19	1429	1367

Terre-Neuve	-2,2	2064,65	1686,46
Indiana	-2,23	1512	1468
Illinois	-2,40	782	638
Colorado	-2,59	197	278
Arkansas	-2,83	1116	948
Wisconsin	-2,97	1542	1397
Idaho	-3,11	905	678
Dakota du Sud	-3,16	144	147
Virginie	-3,57	1460	1208
Utah	-3,69	204	180
Californie	-3,94	4577	2867
Washington	-4,55	3287	1920
Oklahoma	-5,19	175	170
Oregon	-5,49	4634	2403
Wyoming	-7,98	132	45
Nouveau-Mexique	-8,19	125	53
Alaska	-9,74	510	123
Connecticut	N.D.	158	197
Delaware	N.D.	58	22
District of Columbia	N.D.	10	4
Hawaii	N.D.	28	21
Iowa	N.D.	424	658
Kansas	N.D.	205	232
Maryland	N.D.	249	197
Nebraska	N.D.	93	105
Nevada	N.D.	107	105
Dakota du Nord	N.D.	18	72
Rhode Island	N.D.	69	44
Vermont	N.D.	201	167
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 20a
Productivité¹ dans le secteur du Bois,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Ontario	8,41	11547,72	21268,06
Kentucky	6,54	23023,22	33917,20
Ile-du-Prince-d'Édouard	5,08	19853,04	21555,87
Missouri	2,31	29115,72	32007,40
Tennessee	1,67	35449,99	38302,58
Georgie	1,64	48782,00	54012,58
Nouvelle-Écosse	1,36	42308,08	46888,64
Montana	0,87	39100,27	38427,07
Manitoba	0,57	47503,12	45813,93
Caroline du Sud	0,06	43949,12	43391,55
Ohio	-0,33	48196,69	45017,60
Virginie de l'Ouest	-0,45	41459,56	38639,88
New Hampshire	-0,63	39457,46	32342,12
Nouveau-	-0,83	48010,02	43950,28

Brunswick			
Massachusetts	-0,88	53147,46	46376,81
Caroline du Nord	-1,14	47090,63	42456,03
Texas	-1,32	48970,32	43615,47
Arizona	-1,40	47859,65	42196,09
Alabama	-1,50	44924,67	39847,98
New Jersey	-1,51	51880,38	45803,25
Louisiana	-1,55	50173,13	43602,80
Terre-Neuve	-1,56	57543,09	48812,14
Québec	-1,60	54341,35	44180,11
Michigan	-1,75	50613,17	42660,03
Pennsylvanie	-1,75	48994,63	41839,06
Floride	-1,78	51291,60	44108,54
New York	-1,82	39172,33	33559,21
Mississippi	-1,83	47612,35	41419,01
Saskatchewan	-2,13	69719,84	57909,20
Maine	-2,19	40937,60	33353,92
Minnesota	-2,19	69688,44	56656,17
Indiana	-2,23	53552,79	44529,38
Illinois	-2,40	53786,89	44112,56
Colorado	-2,59	48476,45	39177,00
Arkansas	-2,83	45054,86	35669,94
Wisconsin	-2,97	46970,83	37414,97
Idaho	-3,11	54881,90	43017,58
Dakota du Sud	-3,16	54015,64	41773,23
Virginie	-3,57	51514,46	39441,03
Utah	-3,69	47407,75	33033,58
Californie	-3,94	59234,10	44032,50
Washington	-4,55	68607,07	49160,18
Alberta	-5,11	34216,31	16609,17
Oklahoma	-5,19	49054,91	29919,04
Oregon	-5,49	65721,77	43196,12
Wyoming	-7,98	58921,62	27967,68
Nouveau-Mexique	-8,19	40319,65	21474,88
Alaska	-9,74	123200,00	58599,33
Connecticut	N.D.	N.D.	59212,50
Delaware	N.D.	45862,41	N.D.
District of Columbia	N.D.	74626,87	88888,89
Hawaii	N.D.	44546,85	32159,26
Iowa	N.D.	52156,72	48085,36
Kansas	N.D.	52285,93	39965,55
Maryland	N.D.	50168,63	37840,95
Nebraska	N.D.	42757,42	35787,32

Nevada	N.D.	60240,96	48275,86
Dakota du Nord	N.D.	31021,90	41546,45
Rhode Island	N.D.	N.D.	42635,66
Vermont	N.D.	40136,31	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 20b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur du Bois,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nouveau-Brunswick	5,43	404,99	537,58449
Georgie	4,97	384,08	536,74
New Hampshire	4,39	294,87	395,71
Texas	4,2	357,29	474,56
Tennessee	4,19	303,06	403,07
Quebec	4,15	412,63	492,41600
Alberta	4,09	491,94	627,59501
Virginie de l'Ouest	3,92	270,08	352,90
Manitoba	3,75	378,48	456,04782
Dakota du Sud	3,73	358,88	461,03
Colombie-Britannique	3,63	606,49	735,39532
Caroline du Nord	3,6	348,80	446,50
Wyoming	3,49	276,88	349,45
Massachusetts	3,36	397,04	498,04
Michigan	3,31	369,78	463,47
Kentucky	3,28	258,82	323,59
Louisiana	3,26	374,79	467,60
Indiana	3,18	410,40	510,59
Arizona	2,79	361,30	437,22
Saskatchewan	2,78	497,04	652,70761
Caroline du Sud	2,64	374,15	449,05
Arkansas	2,63	339,43	406,33
Ontario	2,60	432,63	559,31661
Idaho	2,59	466,51	557,07
Ohio	2,5	379,03	449,69
Wisconsin	2,36	359,96	422,79
Illinois	2,32	430,13	503,43
Maine	2,17	299,27	347,23
Minnesota	2,12	475,13	547,48
Pennsylvanie	2,09	366,07	421,99
Floride	2,01	397,06	456,09
Ile-du-Prince-Edouard	1,90	N . D	N . D
Oregon	1,79	520,31	588,51
Oklahoma	1,42	300,55	329,47
Nouveau-Mexique	1,12	300,14	322,69
Montana	0,96	423,11	449,47

New York	0,25	393,95	398,56
Alaska	-2,4	733,60	614,40
Alabama	N.D.	357,53	434,68
Californie	N.D.	480,56	499,78
Colorado	N.D.	N.D.	433,13
Connecticut	N.D.	N.D.	541,20
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
District of Columbia	N.D.	N.D.	797,32
Hawaii	N.D.	366,41	354,15
Iowa	N.D.	N.D.	494,33
Kansas	N.D.	339,54	388,43
Maryland	N.D.	395,81	424,64
Mississippi	N.D.	N.D.	413,05
Missouri	N.D.	N.D.	334,16
Nebraska	N.D.	365,10	399,63
Nevada	N.D.	407,61	461,59
New Jersey	N.D.	521,90	573,40
Dakota du Nord	N.D.	264,63	423,26
Rhode Island	N.D.	N.D.	453,67
Utah	N.D.	N.D.	369,67
Vermont	N.D.	260,00	N.D.
Virginie	N.D.	N.D.	435,70
Washington	N.D.	540,93	599,03
Terre-Neuve	N . D .	392, 00	436, 88930
Nouvelle-Ecosse	N . D .	312, 45	448, 49468

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 21

PIB¹ réel dans le secteur du Mobilier et des Installations à Demeures,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouveau-Mexique	35,03	1245	10477
Arizona	12,67	8698	22283
Oregon	12,52	11588	28475
Idaho	11,4	2956	6790
Dakota du Sud	10,17	1449	2920
New Hampshire	9,98	5016	10413
Ile-du-Prince-d'Édouard	8,98	124	239
Nevada	8,21	1446	2660
Dakota du Nord	8,12	832	1523
Alberta	7,69	4623	8269
Wyoming	7,28	631	1054
Utah	6,32	4997	7983
Texas	5,95	61275	95494

Indiana	5,77	35850	55642
Saskatchewan	5,5	990	1498
Nouveau-Brunswick	5,13	1088	1610
Colorado	5,03	10139	14965
Georgie	4,89	28789	42037
Ontario	4,83	43879	63088
Manitoba	4,77	2165	3064
Wisconsin	4,74	30079	43458
Kentucky	4,32	20488	28449
Nouvelle-Écosse	4,31	1233	1714
Californie	4,19	119378	163852
Iowa	4,03	14743	20021
Oklahoma	3,97	10732	14575
Pennsylvanie	3,81	53814	72378
Tennessee	3,78	25282	33818
Caroline du Sud	3,73	17696	23631
Nebraska	3,69	5402	7164
Illinois	3,6	54798	72028
Arkansas	3,59	10489	13872
Québec	3,35	21683	27932
Ohio	3,34	70503	91224
Minnesota	3,3	23361	30074
Missouri	3,06	25837	32527
Michigan	3,04	61756	76803
Mississippi	2,89	10252	12776
Caroline du Nord	2,79	45382	56085
Vermont	2,68	2480	3043
Montana	2,62	1248	1500
Kansas	2,31	10689	12806
Massachusetts	2,24	29620	35137
Floride	2	26265	30680
Colombie-Britannique	1,96	7101	8262
Connecticut	1,89	21293	24464
Alabama	1,85	18404	21217
Virginie	1,61	25949	29309
Washington	1,2	22897	24813
Virginie de l'Ouest	1	5654	6034
Maryland	0,84	12553	13310
Maine	0,68	4926	5160
Louisiana	0,28	19170	18594
New York	-0,41	76880	74097
New Jersey	-0,8	39929	37310

Rhode Island	-0,98	4591	4233
Alaska	-1,71	1328	1103
Terre-Neuve	-1,96	574	476
Delaware	-2,55	5679	4537
Hawaii	-4,71	1392	933
District of Columbia	-4,94	1769	1161

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB
utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 21a

Productivité¹ dans le secteur du Mobilier et des Installations à Demeures,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Wyoming	11,31	11111,11	17667,84
Nouveau-Brunswick	8,55594677	26306,3432	48478,2995
Nouvelle-Écosse	6,96424719	39188,9691	64420,0805
District of Columbia	6,11	32786,89	37500,00
Michigan	6,03	46887,95	67702,50
Arizona	5,43	25375,17	36044,51
Virginie de l'Ouest	5,05	19250,25	26869,16
Caroline du Sud	4,96	30397,16	41356,18
Caroline du Nord	4,50	26641,49	36063,56
Iowa	4,07	39523,00	49613,49
Wisconsin	3,80	34529,02	43163,94
Pennsylvanie	3,74	34804,54	44441,02
Idaho	3,42	19736,84	24553,57
Saskatchewan	3,30027357	46927,2977	57241,4456
Delaware	3,30	26905,83	32863,85
Terre-Neuve	3,29111383	31594,8298	39231,9556
Maryland	3,24	31931,71	36565,55
Ohio	3,17	41896,36	48940,08
Minnesota	3,04	35470,67	42763,58
Alabama	2,86	34198,68	41136,31
Indiana	2,65	36169,93	43023,86
Virginie	2,64	27436,40	32820,06
Massachusetts	2,50	35784,51	41358,14
Georgie	2,41	39156,32	44717,44
Louisiana	2,27	26086,96	30107,53
Californie	2,13	31505,94	35792,68
Mississippi	1,98	29280,55	33168,21
Texas	1,75	31178,62	34474,80

New Jersey	0,96	39703,26	41252,63
New York	0,86	34793,75	36788,94
Illinois	0,85	43254,32	45340,61
Utah	0,80	32448,38	33076,30
Oklahoma	0,74	27320,21	26891,81
Missouri	0,50	39754,34	40474,58
Oregon	0,43	31750,34	31218,33
Washington	0,23	33721,64	33659,43
Arkansas	0,22	30698,31	30981,93
Montana	-0,06	20491,80	20166,07
Rhode Island	-0,13	36202,19	34230,94
Floride	-0,43	31552,87	30366,87
New Hampshire	-0,55	36202,74	33035,10
Tennessee	-0,83	32813,20	30751,83
Colorado	-0,91	30639,04	28653,73
Kentucky	-1,00	34515,14	31477,41
Nebraska	-3,74	62302,01	41203,97
Nouveau-Mexique	-3,86	13407,82	9643,20
Alaska	N.D.	19047,62	31250,00
Connecticut	N.D.	N.D.	46597,39
Hawaii	N.D.	46070,46	29478,46
Kansas	N.D.	31746,03	23614,46
Maine	N.D.	N.D.	61774,02
Nevada	N.D.	30013,64	30275,23
Dakota du Nord	N.D.	35754,19	38888,89
Dakota du Sud	N.D.	31620,55	54777,07
Vermont	N.D.	N.D.	33093,05
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	29264,028 8	N.D.
Manitoba	N.D.	37608,560 3	N.D.
Ontario	N.D.	37818,521 3	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 21b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur du Mobilier et des Installations à Demeures, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Wyoming	9,71	92,98	150,90
Delaware	4,44	410,57	553,36
District of Columbia	4,07	437,98	480,09
Quebec	3,71	336,34	432,97
Georgie	3,43	379,53	478,74
Michigan	3,26	667,06	832,87

Ontario	3,16	442,56	549,86
Kentucky	2,93	363,23	443,59
Louisiana	2,87	263,13	312,96
Colombie-Britannique	2,72	448,74	532,99
Virginie	2,71	348,12	419,27
Oregon	2,7	354,62	417,27
Caroline du Nord	2,54	381,76	454,86
Wisconsin	2,45	435,85	515,37
Manitoba	2,43	349,95	410,25
Alberta	2,39	421,99	488,42
Caroline du Sud	2,38	377,60	444,34
Virginie de l'Ouest	2,36	263,59	308,02
Tennessee	2,24	383,66	447,11
Washington	2,24	355,85	410,45
Indiana	2,19	446,52	519,12
Mississippi	2,13	377,19	436,81
Colorado	2,07	416,32	477,52
Alabama	2,06	372,98	429,53
Texas	1,97	379,54	433,75
Missouri	1,91	463,36	527,94
Utah	1,73	372,33	418,73
Ohio	1,56	475,21	528,51
Pennsylvanie	1,56	452,95	501,60
Floride	1,55	360,82	400,59
Arkansas	1,53	370,78	411,38
Minnesota	1,42	475,94	523,69
Massachusetts	1,4	446,33	489,81
Nebraska	1,21	493,44	536,30
Californie	1,2	423,47	458,22
Illinois	1,07	504,79	541,90
Oklahoma	0,96	366,88	391,85
New Jersey	0,71	538,22	564,10
Maryland	0,35	432,50	442,01
New York	0,23	469,62	475,98
Rhode Island	-1,18	547,76	501,19
Alaska	N.D.	N.D.	164,47
Arizona	N.D.	N.D.	369,84
Connecticut	N.D.	N.D.	651,48
Hawaii	N.D.	N.D.	248,11
Idaho	N.D.	N.D.	356,58
Iowa	N.D.	N.D.	597,95
Kansas	N.D.	N.D.	374,91

Maine	N.D.	N.D.	400,92
Montana	N.D.	N.D.	224,27
Nevada	N.D.	410,12	445,68
New Hampshire	N.D.	N.D.	465,15
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	236,44
Dakota du Nord	N.D.	356,40	415,93
Dakota du Sud	N.D.	345,95	416,30
Vermont	N.D.	N.D.	406,91
Nouveau-Brunswick	N.D.	385,40	N .D
Nouvelle-Ecosse	N.D.	324,43	N.D

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 22

PIB¹ réel dans le secteur des Produits Non-Métalliques,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Colombie-Britannique	35,61	0,80	3,40
Nevada	13,79	123	329
Utah	9,75	150	300
Manitoba	9,63	31,16	59,73
Iowa	8,74	317	605
Saskatchewan	8,64	236,58	447,21
Nouveau-Mexique	8,49	98	155
Arizona	8,09	283	471
Colorado	7,69	344	599
Dakota du Sud	7,09	35	58
Idaho	7	37	57
Washington	6,56	425	681
Texas	6,37	1751	2834
Québec	6,06	36,40	45,40
Georgie	5,74	958	1452
Wyoming	5,74	28	43
Alabama	5,56	451	668
Ontario	4,92	48,65	66,26
Wisconsin	4,61	524	697
Caroline du Nord	4,56	1207	1686
Tennessee	4,56	756	1052
Louisiana	4,24	228	309
Kentucky	4,15	521	698
Caroline du Sud	4,12	527	710
Floride	4,05	1042	1378
Kansas	4,05	349	445
Illinois	4,02	978	1283
Minnesota	3,81	517	654
Missouri	3,75	543	704

Michigan	3,43	1163	1468
Massachusetts	3,36	381	472
Nebraska	2,89	130	155
Nouveau-Brunswick	2,58	543,32	653,31
Oregon	2,42	236	279
Montana	2,37	43	51
Indiana	2,26	970	1145
Nouvelle-Écosse	2,22	1361,37	1528,93
Dakota du Nord	2,18	24	28
Arkansas	2,17	207	232
Pennsylvanie	1,99	2439	2786
New Hampshire	1,83	106	111
Mississippi	1,65	258	285
New York	1,65	1691	1896
Ohio	1,37	2593	2819
Oklahoma	1,37	536	580
Terre-Neuve	1,37	300,41	326,37
Alberta	0,87	20,01	15,64
New Jersey	0,12	1043	1020
Californie	0,11	3133	3043
Vermont	-0,4	133	109
Maine	-0,42	60	56
Rhode Island	-0,96	76	65
Alaska	-1,15	21	19
Virginie	-1,45	685	595
Virginie de l'Ouest	-1,77	339	284
Ile-du-Prince-d'Édouard	-1,99	39,39	32,55
Delaware	-2,52	47	37
Maryland	-2,95	433	321
District of Columbia	-3,89	10	6
Connecticut	-6,64	311	170
Hawaii	-13,87	153	38

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 22a
Productivité¹ dans le secteur des Produits Non-Métalliques,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Saskatchewan	9,22278786	58332,0552	109143,699
Nevada	8,71	50514,08	89645,78
Nouveau-Mexique	8,68	27083,96	43175,49
Arizona	7,07	32017,41	49319,37
Utah	6,80	33690,26	51957,05
Iowa	6,54	54507,67	82167,59
Kansas	6,52	47685,62	69498,67
District of Columbia	6,17	37500,00	53097,35
Caroline du Sud	5,51	50229,71	71608,67

Washington	5,42	46481,46	65304,95
Colorado	5,34	40021,99	54888,66
Illinois	5,19	41439,37	57113,60
Pennsylvanie	5,16	49642,53	69355,24
Floride	5,15	39084,62	54937,61
Caroline du Nord	5,15	49942,90	69906,29
Texas	4,89	45804,83	63223,65
Missouri	4,68	43806,10	59139,78
Idaho	4,19	28953,23	36075,95
Tennessee	4,10	47067,24	61980,79
Alabama	3,99	52226,63	67257,35
New Hampshire	3,89	41474,65	51293,90
Californie	3,87	45152,72	57905,65
Minnesota	3,72	49616,60	60825,89
Georgie	3,46	53535,52	66231,81
Dakota du Sud	3,43	34164,36	43058,65
Nebraska	3,42	37486,61	46379,41
Oklahoma	3,31	50541,52	62012,19
Ohio	3,14	51786,56	63369,68
New York	3,05	58408,69	70923,58
Louisiana	3,04	38673,08	46071,27
Michigan	2,97	56320,47	67618,61
Maryland	2,96	41882,78	49930,00
New Jersey	2,88	49856,43	59154,44
Mississippi	2,77	40092,39	46998,68
Nouvelle-Écosse	2,6869896 4	62627,122 7	76396,941 6
Kentucky	2,56	49891,34	57853,29
Maine	2,51	29059,83	33633,63
Wyoming	2,28	40000,00	46436,29
Oregon	2,21	39683,96	45956,19
Virginie	2,18	41147,04	46582,64
Wisconsin	1,97	55873,93	59900,31
Indiana	1,96	52330,20	59564,06
Montana	1,83	35655,06	40000,00
Dakota du Nord	1,49	32400,59	35220,13
Massachusetts	1,40	47112,28	50132,77
Vermont	1,38	43960,10	40747,66
Rhode Island	1,23	46101,69	47653,96
Nouveau-Brunswick	1,1516591 7	61653,877 5	66483,358 2
Virginie de l'Ouest	0,76	43139,36	43445,01
Arkansas	0,69	38537,16	38757,10
Alaska	0,15	41841,00	40425,53

Ontario	- 0,8323812	8654,83685	7701,31263
Delaware	-1,16	43023,26	39403,62
Terre-Neuve	- 2,05025241	81003,1586	65932,3929
Connecticut	-3,14	71878,94	55123,22
Hawaii	-11,01	87158,63	33628,32
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	39085,5072
Manitoba	N.D.	52595,5157	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 22b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Produits Non-Métalliques, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nouveau-Mexique	6,74	303,61	474,78
Arizona	4,42	451,41	608,09
District of Columbia	4,39	558,31	737,31
Idaho	4,17	384,31	507,59
Oregon	3,86	454,52	581,92
Wyoming	3,68	443,46	568,14
Alberta	3,33	568,86435	706,84323
Mississippi	3,2	420,41	523,40
Maine	3,17	370,79	450,90
Manitoba	3,13	455,76412	563,31295
New Hampshire	3,04	527,13	644,60
Ontario	3,03	559,21468	687,34568
Louisiana	3,01	448,40	550,36
Michigan	2,99	697,60	855,85
Rhode Island	2,82	533,67	643,67
Utah	2,82	479,90	579,90
Caroline du Sud	2,69	550,85	661,92
Quebec	2,53	515,14634	611,93219
Colorado	2,49	581,20	687,70
Alabama	2,48	519,99	616,81
Illinois	2,42	604,99	714,05
Caroline du Nord	2,4	496,17	584,81
Texas	2,34	501,59	589,11
Pennsylvanie	2,3	636,85	746,40

Arkansas	2,29	432,91	505,94
Missouri	2,22	529,80	616,03
Iowa	2,2	515,45	599,42
Minnesota	2,19	535,45	621,74
Montana	2,11	400,79	458,85
Dakota du Sud	2,06	475,86	546,56
Wisconsin	2,03	547,09	628,29
Nevada	2,02	599,09	683,61
Dakota du Nord	2,01	434,56	496,50
Alaska	1,96	544,78	586,01
Washington	1,9	516,12	586,31
Kentucky	1,88	515,65	587,23
Georgie	1,87	553,44	629,62
Virginie	1,8	495,73	559,60
Floride	1,79	516,57	584,01
Nebraska	1,75	466,43	525,12
Ohio	1,69	648,29	727,14
Californie	1,68	574,32	643,16
Tennessee	1,62	570,02	637,84
Kansas	1,59	552,17	616,05
Colombie-Britannique	1,45	629,42458	691,41350
Indiana	1,4	597,73	658,10
New Jersey	1,4	639,06	704,15
Delaware	1,38	540,22	593,00
Connecticut	1,19	667,87	722,05
Oklahoma	1,09	566,94	608,56
Vermont	1,04	504,78	538,74
Maryland	0,99	595,77	637,58
New York	0,85	750,74	788,76
Massachusetts	0,55	691,87	716,02
Virginie de l'Ouest	-0,03	513,74	512,13
Hawaii	-2,65	718,64	592,83
Nouveau-Brunswick	N.D.	454,47122	N.D.
Nouvelle-Ecosse	N.D.	N.D.	592,10420
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 23

PIB¹ réel dans le secteur Des Métaux primaires,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Alaska	77,24	1	11
Wyoming	24,52	9	39
Hawaii	20,83	1	2
Montana	16,94	86	201
Dakota du Sud	13,53	25	66

Arkansas	13,08	425	1052
Nevada	12,59	67	138
Idaho	11,68	6	13
Arizona	11,4	391	670
Iowa	9,52	481	873
Vermont	9,46	36	72
New Hampshire	8,81	202	392
Floride	8,58	235	410
Minnesota	8,5	285	544
Tennessee	7,53	958	1573
Delaware	7,37	64	107
Wisconsin	7,12	859	1475
Kentucky	6,62	1105	1724
Michigan	6,56	2121	3470
Nouveau-Brunswick	6,42	1088,4908 5	1771,7512 9
Colorado	5,97	131	123
Utah	5,79	513	737
Alabama	5,48	1546	2254
Rhode Island	5,48	187	245
Caroline du Nord	5,39	681	993
Californie	4,07	1972	2634
Oregon	4,03	623	809
Indiana	3,83	4836	6323
Connecticut	3,74	524	625
Caroline du Sud	3,73	455	598
Massachusetts	3,38	502	632
Maine	3,23	25	31
Nouvelle-Écosse	3,11	2430,9115 4	3053,7801 7
Ohio	2,92	6590	8023
Mississippi	2,57	268	311
Texas	2,43	1637	1936
Louisiana	2,41	181	211
Saskatchewan	1,91	178,62307 7	188,61206 9
Oklahoma	1,87	258	280
Nouveau-Mexique	1,69	94	102
Nebraska	1,68	130	134
Missouri	1,66	666	746
Washington	1,17	899	920
Illinois	1,13	2787	2976
New Jersey	1,06	893	853
Kansas	1,05	140	148

New York	0,75	1409	1445
Maryland	0,46	855	821
District of Columbia	0,24	9	7
Virginie	0,08	576	565
Virginie de l'Ouest	-0,45	938	877
Pennsylvanie	-0,58	4945	4644
Georgie	-0,92	1033	840
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	12
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	149,76007 7	131,02465 5
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	246,72307 7	355,25482 8

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 23a
Productivité¹ dans le secteur Des Métaux
primaires,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Hawaii	25,28	58823,529	76923,077
Montana	19,74	74007,220	183729,433
District of Columbia	17,34	106382,979	304347,826
Wyoming	15,49	57471,264	134020,619
Colorado	10,74	38571,884	45929,798
Arizona	10,33	58687,616	87742,273
Arkansas	9,89	56788,225	101967,626
Nevada	8,30	62706,271	95041,322
Connecticut	7,78	44184,915	66631,130
Maryland	7,62	66377,355	104706,032
Kentucky	7,37	59264,548	92882,927
Iowa	6,93	66727,725	95702,697
Alabama	6,88	55036,913	83847,928
Floride	6,52	41844,103	58496,219
Michigan	6,43	61629,545	93101,875
Oklahoma	5,72	38246,269	54295,133
Indiana	5,55	63644,872	91081,949
Californie	5,43	49907,627	71467,332
New Jersey	5,33	56931,889	71344,931
Illinois	5,02	47881,965	66023,295

Minnesota	4,41	49975,422	67077,682
New Hampshire	4,41	54798,045	70988,772
Caroline du Sud	4,41	49826,835	65815,540
Massachusetts	4,31	47415,052	61514,503
Delaware	4,15	56475,170	74357,192
Ohio	3,96	68989,722	86704,203
Wisconsin	3,55	45275,495	57350,597
Nouveau-Brunswick	3,5152759 1	69030,333 5	90078,519 5
Saskatchewan	3,3568963 4	64307,692 3	75758,310 2
Nebraska	3,12	77706,324	84012,539
Virginie de l'Ouest	3,11	62695,691	75246,675
Nouvelle-Écosse	2,9228318 4	59833,283 9	74714,945 6
Pennsylvanie	2,87	54921,598	65298,088
Louisiana	2,86	59291,156	70781,617
Idaho	2,66	39548,023	45936,396
Mississippi	2,51	56608,243	64084,072
Utah	2,46	102358,25 4	110743,80 2
Washington	2,37	68531,807	76551,839
Missouri	1,88	50733,753	56764,572
Tennessee	1,64	82792,101	87359,769
Caroline du Nord	1,60	53337,751	57688,956
Texas	1,52	56341,263	61544,330
Georgie	1,48	61205,341	60318,828
New York	1,15	68701,615	72268,067
Virginie	0,76	55017,921	56938,426
Nouveau-Mexique	0,37	61885,483	61077,844
Oregon	-0,33	68573,944	65734,948
Rhode Island	-0,73	58616,011	50946,143
Kansas	-5,14	50876,590	33999,541
Alaska	N.D.	90909,091	N.D.
Maine	N.D.	N.D.	68888,889
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	51509,769	73414,905
Vermont	N.D.	N.D.	73846,154
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.

Ontario	N.D.	78567,785 5	35745,202 3
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	71897,319 7	70552,234 2

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 23b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Métaux primaires, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

	Taux de	Rénumératio	Rénumératio

	croissanc e annuel moyen	n hebdomadai re moyenne en 1991	n hebdomadai re moyenne en 1998
Montana	14,79	891,86	1527,23
District of Columbia	9,91	1323,63	2429,55
Colombie- Britannique	3,81	688,50	872,22
Idaho	3,59	433,13	545,51
Quebec	3,37	644,82	812,64
Manitoba	3,32	612,42	761,35
Ontario	3,19	647,14	804,48
Caroline du Sud	2,9	638,83	779,62
Colorado	2,83	622,38	745,67
Alberta	2,64	687,02	810,02
Mississippi	2,44	491,50	580,61
Georgie	2,36	685,55	805,15
Nebraska	2,24	645,21	752,60
Caroline du Nord	2,17	605,17	701,62
Wisconsin	2,14	588,11	681,38
Indiana	2,05	805,89	928,83
Utah	1,91	701,48	797,01
New Hampshire	1,87	617,06	699,56
Michigan	1,79	769,97	870,54
Texas	1,79	626,92	709,30
Oregon	1,6	752,94	839,18
Pennsylvanie	1,58	764,00	852,14
Connecticut	1,52	716,95	796,05
Ohio	1,47	781,29	864,27
Alabama	1,46	678,08	749,61
Illinois	1,4	709,96	781,89
Rhode Island	1,33	605,23	662,69
Massachusetts	1,32	665,98	728,99
Minnesota	1,26	656,68	715,82
Iowa	1,25	715,65	779,52
Oklahoma	1,25	540,19	588,46
Kentucky	1,09	713,51	768,62
Virginie	1,06	705,94	758,47
New York	1	771,99	827,17
Californie	0,85	649,07	687,21
Missouri	0,74	630,17	662,34
Nouveau-Mexique	0,67	586,18	608,79
Washington	0,59	796,20	827,67

Floride	0,58	590,36	613,07
Tennessee	0,55	668,28	693,94
Kansas	0,34	528,85	540,64
Arizona	0,21	645,43	646,80
Virginie de l'Ouest	0,17	791,34	797,56
Wyoming	-2,06	714,60	606,48
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arkansas	N.D.	N.D.	672,87
Delaware	N.D.	N.D.	793,76
Hawaii	N.D.	N.D.	0,00
Louisiana	N.D.	N.D.	615,22
Maine	N.D.	N.D.	695,89
Maryland	N.D.	N.D.	943,91
Nevada	N.D.	778,00	765,87
New Jersey	N.D.	761,64	868,46
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	441,21	548,43
Vermont	N.D.	N.D.	607,56
Nouvelle-Ecosse	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 24

PIB¹ réel dans le secteur de la Machinerie,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouveau-Mexique	66,12	38	121
Dakota du Sud	39,42	157	1218
Idaho	22,43	424	1281
Utah	22,33	353	958
Alaska	20,3	3	12
Montana	19,14	20	71
Dakota du Nord	16,69	185	561
Texas	16,67	4812	15802
Colorado	16,5	969	3127
New Hampshire	15,36	941	2189
Georgie	15,02	903	2664
Louisiana	14,89	504	1400
Mississippi	14,17	438	1191
Oregon	14,1	611	1666
Washington	13,03	753	1893
Missouri	12,51	1066	2698
Tennessee	12	1520	3489
Californie	11,47	12740	28564
Saskatchewan	11,41	311,55	684,84
Nevada	11,25	78	177
Ontario	11,08	191,59	282,74

Caroline du Nord	10,98	3269	5655
Indiana	10,96	2574	5851
Vermont	10,43	124	267
Pennsylvanie	10,05	4187	8596
Delaware	10,03	41	83
Québec	9,95	110,66	181,07
Ohio	9,61	6616	13371
Caroline du Sud	9,33	1465	2922
Illinois	9,24	7011	13830
Virginie	9,24	878	1691
Michigan	9,07	5323	10417
Alabama	9,06	866	1702
Arkansas	8,89	598	1160
District of Columbia	8,18	11	19
Maryland	8,12	660	1211
Minnesota	7,91	3517	5833
Nouveau-Brunswick	7,78	739,65	1314,63
Kansas	7,68	773	1357
Connecticut	7,43	1763	3068
Wisconsin	7,27	5020	8636
Virginie de l'Ouest	7,12	181	288
Nebraska	7,09	528	881
Maine	6,93	179	284
Oklahoma	6,75	1669	2497
Iowa	6,38	2652	4220
New York	6,25	6063	9382
Nouvelle-Écosse	5,25	2309,03	3146,47
Arizona	4,99	786	1037
Hawaii	4,99	14	20
Massachusetts	4,84	4665	6204
Rhode Island	4,69	216	278
Floride	4,65	1709	2359
Kentucky	4,62	1653	2253
New Jersey	3,74	1916	2486
Wyoming	2,62	38	44
Terre-Neuve	2,19	374,42	405,12
Alberta	N.D.	N.D.	2,71
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	18,86
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	21,50	12,41
Manitoba	N.D.	25,65	29,30

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
 1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 24a
Productivité¹ dans le secteur de la Machinerie,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nouveau-Mexique	67,21	20040,76	46628,13
Dakota du Sud	24,44	29577,46	80753,17
Idaho	22,30	38325,63	114171,12

New Hampshire	19,84	43486,17	117021,28
Utah	18,02	36283,67	71455,21
Texas	15,73	39445,73	105365,63
District of Columbia	15,70	70063,69	182692,31
Colorado	15,29	36595,71	93580,73
Georgie	13,28	29907,05	69798,52
Oregon	12,77	31241,54	70551,37
Caroline du Nord	12,56	46234,20	81455,98
Californie	12,51	53631,72	117956,53
Washington	11,96	32574,22	69582,80
Dakota du Nord	11,89	52798,98	104372,09
Minnesota	11,86	33424,44	71999,90
Mississippi	11,76	30487,80	62766,80
Ohio	11,72	37214,19	79678,92
Pennsylvanie	11,63	37562,15	78549,63
Missouri	10,94	32605,69	66612,35
Vermont	10,94	28962,00	59096,95
New York	10,79	46371,02	92899,37
Tennessee	10,73	37418,93	72140,44
Massachusetts	10,61	48072,63	92938,25
Illinois	10,51	43409,72	86725,32
New Jersey	10,29	36364,86	71669,50
Oklahoma	10,22	37882,67	70556,65
Ontario	10,126527 5	76706,889 2	107041,58
Maine	9,77	32928,18	59401,80
Indiana	9,65	39424,89	74803,75
Connecticut	9,64	45702,33	85746,23
Arkansas	9,12	31940,06	58119,14
Maryland	9,10	39000,50	71369,64
Michigan	9,03	41509,40	75505,20
Arizona	9,00	41481,31	71198,08
Louisiana	8,47	42606,33	71102,08
Floride	8,41	36898,38	62493,38
Wisconsin	7,83	43845,57	73981,43
Iowa	7,76	53080,86	89289,49
Delaware	7,72	35747,02	56385,87
Alabama	7,64	31824,93	52296,82
Nevada	7,64	34694,77	56297,71
Virginie	7,60	35573,46	57456,42
Kansas	7,20	33940,32	54923,71
Montana	6,94	23030,30	34316,09
Virginie de l'Ouest	6,46	31327,43	46897,90

Caroline du Sud	6,36	47553,24	71709,04
Nebraska	6,00	42025,15	61846,26
Wyoming	5,91	26604,07	37671,23
Saskatchewan	4,7297147 1	61650,190 1	82357,453 9
Kentucky	4,39	44110,73	58577,30
Rhode Island	4,37	49144,52	59465,24
Nouvelle-Écosse	2,5834849 8	64511,356 7	77775,043 2
Nouveau-Brunswick	1,6723600 9	69415,243 3	74610,807 8
Québec	- 0,4836002 1	53781,683 9	45820,375 2
Terre-Neuve	- 0,8034958 5	70549,045 5	60079,186 9
Alaska	N.D.	N.D.	77419,35
Hawaii	N.D.	N.D.	92592,59
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	33376	N.D.
Manitoba	N.D.	49885,365 9	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 24b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur de la Machinerie,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Dakota du Sud	6,03	458,59	683,53
Manitoba	5,00	458,11	640,38
Texas	4,96	690,59	961,90
Ontario	4,88	554,57	771,67
District of Columbia	4,71	1324,73	1676,55
Idaho	4,69	644,36	883,65
Californie	3,7	869,67	1115,59
Montana	3,48	371,90	469,07
Quebec	3,46	482,98	607,73
Colombie-Britannique	3,32	626,83	781,81
Massachusetts	3,15	900,36	1115,05
Colorado	3,12	777,39	958,84
Alberta	3,10	581,44	715,40
Dakota du Nord	2,95	586,17	716,98
Nevada	2,93	537,89	654,00
Washington	2,82	657,43	796,34
Oregon	2,72	658,41	793,57
Vermont	2,72	570,64	687,30

Caroline du Nord	2,52	718,89	852,94
Georgie	2,42	542,66	640,42
Louisiana	2,38	577,72	681,02
Illinois	2,28	758,71	881,55
New Hampshire	2,13	792,32	912,23
Saskatchewan	2,08	463,32	534,13
Nouveau-Mexique	2,03	536,38	586,10
Ohio	2	685,76	787,68
Indiana	1,96	646,35	739,83
Missouri	1,94	567,26	647,94
Mississippi	1,91	503,05	573,34
Wisconsin	1,89	667,07	759,59
Utah	1,85	679,28	767,01
Kansas	1,8	548,74	621,18
Caroline du Sud	1,77	578,16	653,08
Iowa	1,63	702,35	784,86
Michigan	1,63	772,77	864,78
Rhode Island	1,63	613,78	686,33
Wyoming	1,54	453,76	502,05
Nebraska	1,49	578,39	640,61
Pennsylvanie	1,44	702,16	775,72
Tennessee	1,21	576,03	625,13
Maine	1,14	592,62	639,70
New York	1,14	882,44	951,49
Connecticut	1,13	850,77	919,41
New Jersey	1,12	786,47	849,16
Oklahoma	1,12	617,20	666,43
Maryland	1,06	728,03	783,37
Minnesota	0,88	784,76	833,42
Arkansas	0,8	479,17	506,26
Alabama	0,65	580,22	606,72
Virginie	0,63	599,11	625,69
Arizona	0,5	727,84	745,10
Virginie de l'Ouest	0,48	528,29	546,21
Kentucky	0,38	651,92	667,33
Floride	-0,35	718,47	697,92
Delaware	-0,53	676,96	644,68
Alaska	N.D.	N.D.	561,50
Hawaii	N.D.	N.D.	745,59
Ile-du-Prince-Edouard	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	440,65	N.D.
Nouvelle-Ecosse	N.D.	395,99	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 25

PIB¹ réel dans le secteur des Produits Métalliques Fabriqués,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Alaska	16,96	7	13
Nevada	14,75	92	254
Montana	11,6	22	50

Arizona	10,59	317	662
Nouveau-Mexique	8,83	37	66
Colorado	8,43	438	824
Dakota du Sud	7,98	68	106
Saskatchewan	7,96	400,74	703,43
Ontario	7,89	134,63	230,27
Ile-du-Prince- d'Édouard	7,07	57,85	85,78
Nebraska	6,97	318	513
Indiana	6,94	2675	4430
Texas	6,11	4166	6625
Georgie	6,05	949	1502
Kentucky	5,96	957	1508
Virginie de l'Ouest	5,58	321	415
Québec	5,49	76,45	111,65
Wyoming	5,25	21	29
Kansas	5,05	470	677
Utah	5,03	322	464
Nouvelle-Écosse	4,75	3661,27	5076,03
Oklahoma	4,71	1134	1624
Michigan	4,57	6481	9024
Wisconsin	4,57	3014	4243
Oregon	4,38	520	722
Caroline du Nord	4,31	1582	2146
Idaho	4,08	102	135
Washington	4,08	671	824
Iowa	3,95	908	1190
Illinois	3,66	5685	7407
Floride	3,37	1383	1783
Caroline du Sud	3,2	1082	1356
New Hampshire	3,17	386	480
Maryland	3,15	554	651
Arkansas	2,96	892	1082
Virginie	2,79	1075	1313
Dakota du Nord	2,76	45	52
Tennessee	2,74	2294	2831
Terre-Neuve	2,59	479,49	581,13
Ohio	2,58	7678	9188
Mississippi	2,55	644	746
Connecticut	2,51	2256	2672
New York	2,39	3176	3782
Pennsylvanie	2,39	4759	5681
Nouveau-	2,22	1448,65	1691,73

Brunswick			
Alabama	1,86	1210	1373
Minnesota	1,8	2233	2548
Massachusetts	1,76	2559	2902
Maine	1,73	149	164
Louisiana	1,68	679	734
Missouri	1,16	2051	2189
Californie	0,85	6811	7171
Delaware	0,73	117	119
Vermont	-0,24	204	190
Rhode Island	-1,07	343	312
New Jersey	-1,97	2225	1887
Manitoba	-2,17	74,68	58,42
District of Columbia	-4,58	6	3
Hawaii	-5,99	42	25
Alberta	N.D.	13,64	30,84
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 25a

Productivité¹ dans le secteur des Produits Métalliques Fabriqués, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998

Montana	9,93	26525,20	47528,52
Virginie de l'Ouest	6,85	48099,44	66881,55
Indiana	6,21	44943,82	67651,15
Colorado	5,99	37814,37	56438,36
Nevada	5,98	38145,82	55799,65
Maryland	4,85	50366,91	66947,76
Michigan	4,52	51414,61	69524,48
Ohio	3,89	53788,70	69802,25
Texas	3,78	46806,04	60574,75
New York	3,65	50315,12	64206,17
Illinois	3,62	51365,60	65482,03
Nouvelle-Écosse	3,56	48359,58	63080,54
Kansas	3,46	46427,91	56972,15
Ontario	3,46	61588,67	79878,92
Georgie	3,29	46792,61	58436,76
Missouri	3,21	46780,38	58012,88
Connecticut	3,16	60500,36	73324,00
Alabama	3,13	47669,13	58627,61
Massachusetts	3,05	62138,58	75883,17
Pennsylvanie	3,02	51606,84	63019,99
Nebraska	2,93	47798,53	56497,80
Caroline du Sud	2,92	55077,76	66094,76
Floride	2,88	42781,26	51783,22
Alaska	2,83	30973,45	31941,03
Wisconsin	2,54	51013,17	60264,75
Iowa	2,32	49328,63	56707,17
Mississippi	1,98	48135,59	53293,33
Washington	1,94	47732,32	50573,87
Saskatchewan	1,72	47400,91	50143,18
Tennessee	1,69	53499,10	59929,30
Delaware	1,64	49439,35	55143,65
Oklahoma	1,57	59359,34	65807,60
Kentucky	1,47	53520,83	58791,42
Californie	1,42	47977,29	52638,15
Caroline du Nord	1,38	54981,15	58332,65
Minnesota	1,35	60684,59	66168,07
Arizona	1,26	41295,37	43438,32
Virginie	1,09	64279,00	68542,49
Idaho	0,94	36975,49	38626,61
New Hampshire	0,62	53263,79	55216,84
Utah	0,51	45092,84	45972,46
Louisiana	0,49	46820,53	47557,34
Rhode Island	0,44	40377,21	41445,27
Oregon	0,41	42416,11	43386,82

New Jersey	0,25	58444,61	59294,87
Arkansas	0,09	57697,12	55232,26
District of Columbia	-0,07	81081,08	63829,79
Nouveau-Mexique	-0,09	28682,17	26025,24
Dakota du Sud	-0,33	51658,16	43693,32
Dakota du Nord	-0,52	35870,52	34009,16
Ile-du-Prince-d'Édouard	-0,70	53640,00	44800,63
Québec	-0,75	85995,19	72964,06
Nouveau-Brunswick	-1,05	50731,73	46352,00
Wyoming	-1,13	42128,60	38208,17
Maine	-1,16	50749,32	45141,76
Hawaii	-1,44	62277,58	55803,57
Terre-Neuve	-1,44	62758,92	54341,56
Vermont	-1,98	77441,08	64189,19
Manitoba	-2,36	46056,07	34592,34
Alberta	N.D.	29645,652 17	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 25b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Produits Métalliques Fabriqués, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Alaska	4,09	297,87	350,00
Ontario	3,90	528,06	689,34
Alberta	3,15	524,59	646,63
Quebec	2,80	449,46	544,41
Colombie-Britannique	2,75	565,94	676,42
Georgie	2,61	514,62	612,56
Saskatchewan	2,42	536,70	627,03
Manitoba	2,34	452,48	531,34
Nouveau-Brunswick	2,25	481,25	560,31
New Hampshire	1,99	538,47	617,54
Dakota du Nord	1,99	418,72	479,50
Texas	1,94	540,27	617,13
Illinois	1,76	634,06	716,09
Alabama	1,73	512,48	576,14
Rhode Island	1,7	510,89	574,80
Virginie de l'Ouest	1,7	556,33	625,55
Arkansas	1,58	494,62	550,92
Caroline du Sud	1,56	525,29	585,11
Utah	1,51	493,62	547,14
Mississippi	1,45	470,39	519,86
Connecticut	1,34	687,92	753,30

Massachusetts	1,34	729,47	798,39
Caroline du Nord	1,34	514,01	563,64
Louisiana	1,33	532,99	583,22
Michigan	1,33	714,57	783,03
Arizona	1,28	476,87	520,89
Kentucky	1,21	533,29	578,98
Wisconsin	1,13	584,06	631,04
Colorado	1,12	569,76	615,18
Oregon	1,08	531,74	571,97
Ohio	1	660,98	708,24
Nouvelle-Ecosse	1,00	487,44	517,11
Pennsylvanie	0,95	608,89	650,22
Indiana	0,82	589,39	623,05
Idaho	0,75	432,11	455,05
Maryland	0,7	598,31	627,09
Wyoming	0,64	485,29	499,61
Tennessee	0,62	586,60	611,38
New York	0,57	638,65	664,17
Dakota du Sud	0,53	459,77	476,64
Californie	0,36	596,81	611,80
Minnesota	0,28	685,90	697,31
Oklahoma	0,21	556,28	564,10
Nevada	0,04	575,92	574,32
Virginie	0,03	638,07	639,11
Montana	-0,02	360,82	357,42
Floride	-0,03	533,62	531,93
Delaware	-0,04	601,66	598,79
Missouri	-0,05	615,67	612,05
Washington	-0,12	575,62	570,24
New Jersey	-0,15	687,85	680,48
Nouveau-Mexique	-0,18	320,21	315,02
Vermont	-0,44	667,03	645,52
Maine	-0,76	543,31	513,37
Hawaï	-1,73	536,26	473,04
District of Columbia	-4,17	887,39	560,37
Iowa	N.D.	N.D.	588,89
Kansas	N.D.	N.D.	556,09
Nebraska	N.D.	524,09	549,06
Ile-du-Prince-Edouard	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	388,97	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux États-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : $((\text{Masse salariale du secteur} / \text{Emploi du secteur}) / 52 \text{ semaines}))$

Tableau 26

PIB¹ réel dans le secteur des Produits Électriques et Électroniques,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouveau-Mexique	118,58	179	8585
Wyoming	56,79	1	26
Hawaii	53,99	1	23
Oregon	51,33	881	17062
Idaho	51,2	215	2968
Montana	38,11	8	70
New Hampshire	30,29	513	3781
Arizona	29,59	1558	11935
Washington	22,83	335	1606
Nevada	20,35	50	201
Oklahoma	20,33	584	2092
Terre-Neuve	20,06	148,71	575,41
Texas	19,83	5244	21319
District of Columbia	19,36	81	223
Minnesota	18,65	1006	3837
Wisconsin	18,14	1524	5736
Californie	17,48	11636	39462
Pennsylvanie	17,39	2924	8640
Colorado	17,23	561	1799
Nebraska	16,5	385	1287
Dakota du Nord	16,15	28	73
Dakota du Sud	16,15	95	242
Caroline du Nord	14,73	2641	7623
Connecticut	14,39	1357	3864
Massachusetts	14,04	3097	8549
Louisiana	13,81	281	612
Saskatchewan	13,72	248,94	604,15
Illinois	13,5	4307	10360
Michigan	13,3	1167	3056
Rhode Island	13,17	237	611
Tennessee	13,07	1114	2919
New York	12,92	4240	10284
Georgie	12,83	1401	3500
Caroline du Sud	12,69	719	1798
Maryland	12,31	588	1382
Missouri	12,29	1071	2639
Alabama	11,59	652	1498
Utah	11,52	259	518
Arkansas	11,33	604	1390

Floride	11,3	2500	5788
Mississippi	11,3	681	1540
Maine	11,15	260	579
Ohio	10,54	3641	8026
Iowa	10,27	1554	3225
Virginie	10,01	1703	3514
Québec	9,94	74,99	147,84
Virginie de l'Ouest	9,12	75	140
Indiana	8,79	2388	4562
Kansas	8,6	339	615
Nouvelle-Écosse	8,33	3407,57	6314,21
Vermont	7,12	714	1150
Kentucky	6,42	1230	1872
Nouveau-Brunswick	6,03	1490,29	2282,82
Delaware	3,9	21	24
New Jersey	3,22	1983	2520
Ontario	-3,89	171,46	78,28
Alaska		2	2
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	50,30	59,34
Manitoba	N.D.	13,12	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 26a
Productivité¹ dans le secteur des Produits
Électriques et Électroniques,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Oregon	42,64	49649,66	463137,89
Idaho	39,03	47311,48	238164,02
Wyoming	33,77	15873,02	107438,02
Montana	32,43	22222,22	145833,33
Arizona	28,93	41398,41	241804,77
New Hampshire	24,59	43976,35	185452,23
Nouveau-Mexique	22,41	217836,26	796086,80
Louisiana	20,70	44444,44	129936,31
Oklahoma	19,94	57415,78	173682,03
Pennsylvanie	18,38	40620,36	109275,79
Terre-Neuve	18,2839234	30607,0196	95928,5714
Massachusetts	17,86	43873,01	137179,08
New York	17,66	41889,32	125286,29
Texas	17,60	52383,71	158524,43
Connecticut	17,43	43923,73	133591,48
Minnesota	17,32	37098,29	110697,59
Wisconsin	16,53	41829,24	121089,30
Californie	16,33	51369,82	143833,97
Dakota du Sud	16,08	22848,66	55760,37

Utah	16,03	27019,03	65761,08
Colorado	15,88	30900,90	83596,65
Illinois	14,15	37971,82	86833,35
Nebraska	14,07	45064,15	110862,26
Dakota du Nord	13,78	31818,18	56633,05
Washington	13,74	35566,51	84362,03
Rhode Island	13,58	47578,23	111415,03
Nevada	13,47	31934,88	72720,69
Caroline du Nord	13,22	51401,26	118450,49
Virginie de l'Ouest	13,19	32375,56	73995,77
Indiana	13,12	34309,25	79799,89
Alabama	12,95	30827,64	70411,28
Caroline du Sud	12,81	33412,45	75514,49
Michigan	12,76	38034,50	86731,94
Maryland	12,38	44721,65	97571,31
Missouri	12,24	36518,92	80035,18
Mississippi	12,04	32842,05	69930,07
Georgie	12,03	48462,04	103296,64
Arkansas	11,84	33098,27	69423,63
Maine	11,68	37728,30	78232,67
Tennessee	11,30	34592,08	71631,90
Ohio	11,04	51521,45	106366,62
Floride	10,90	45046,87	91792,88
Kentucky	10,60	38353,36	73764,68
Iowa	9,93	61915,65	116497,49
Virginie	9,79	56423,40	106035,00
New Jersey	9,45	43958,05	82223,96
Nouvelle-Écosse	7,7145819 1	60472,544 2	108257,48 6
Saskatchewan	7,0032198 8	65188,349 5	93491,195 3
Kansas	6,85	42807,85	64573,71
Nouveau-Brunswick	3,9636740 1	51353,188 4	69417,587 2
Ontario	- 10,695288 3	91068,690 4	24370,370 4
Alaska	N.D.	20833,33	32258,06
Delaware	N.D.	N.D.	45801,53
District of Columbia	N.D.	N.D.	184297,52
Hawaii	N.D.	30303,03	N.D.
Vermont	N.D.	62167,30	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.

Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	51757,8947
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	131213,16

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 26b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Produits Électriques et Électroniques, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Oregon	6,39	706,70	1088,62
Arizona	6,23	746,28	1133,67
Connecticut	6,02	826,30	1234,92
Nouveau-Mexique	5,55	643,04	932,98
New Hampshire	5,24	589,03	837,01
Alberta	4,92	552,34	766,38
Ontario	4,45	559,66	756,45
Texas	4,42	727,65	982,36
Colombie-Britannique	4,19	566,90	751,16
Idaho	4,02	635,38	775,78
Californie	3,92	786,97	1027,95
Kansas	3,4	530,31	668,83
Illinois	3,17	640,87	796,37
Michigan	2,95	672,75	821,03
Colorado	2,67	663,50	797,13
Rhode Island	2,67	549,39	658,14
Louisiana	2,59	706,98	837,38
Arkansas	2,58	447,74	534,75
Quebec	2,44	554,95	653,76
New York	2,4	777,67	914,35
Pennsylvanie	2,34	627,73	737,02
Massachusetts	2,23	801,07	933,51
Missouri	2,22	527,55	614,65
Georgie	2,09	622,02	716,11
Minnesota	2,05	609,30	701,38
Wisconsin	1,96	573,37	655,70
Tennessee	1,92	547,91	622,83
Washington	1,71	599,56	673,39
Iowa	1,69	658,88	738,52

Caroline du Nord	1,68	636,44	714,00
Ohio	1,66	650,48	728,66
Alabama	1,65	607,26	678,53
Oklahoma	1,63	564,59	624,97
Floride	1,6	700,99	780,66
Maryland	1,55	766,89	852,63
Manitoba	1,49	540,00	589,22
Mississippi	1,39	471,95	519,50
Caroline du Sud	1,38	538,14	591,23
Dakota du Sud	1,37	391,07	427,18
Indiana	1,2	672,76	725,47
Kentucky	1,2	632,29	685,19
New Jersey	1,08	751,54	809,07
Nebraska	0,72	611,43	634,52
Virginie	0,67	797,93	834,92
Virginie de l'Ouest	0,15	618,22	622,76
Dakota du Nord	-0,05	503,27	497,45
Utah	-0,34	588,64	572,54
Alaska	N.D.	N.D.	153,42
Delaware	N.D.	N.D.	749,24
District of Columbia	N.D.	N.D.	1359,06
Hawaii	N.D.	N.D.	N.D.
Maine	N.D.	579,38	668,80
Montana	N.D.	N.D.	538,30
Nevada	N.D.	486,90	578,65
Vermont	N.D.	913,24	N.D.
Wyoming	N.D.	N.D.	518,46
Nouvelle-Ecosse	N.D.	N.D.	612,07
Saskatchewan	N.D.	N.D.	794,47

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 27

PIB¹ réel dans le secteur des Autres
Manufacturiers,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Virginie de l'Ouest	23,72	22	43
Montana	21,55	23	101
Idaho	21,1	16	61
Vermont	14,34	63	133
Utah	12,02	217	518
Wyoming	11,24	7	12
Saskatchewan	10,74	113,05	235,55
Washington	10,59	303	660
Nouveau-Mexique	10,18	90	184
Terre-Neuve	9,98	112,47	233,59

Alaska	9,38	3	4
Delaware	9,05	11	20
Nevada	8,23	160	237
Caroline du Nord	6,32	309	483
Missouri	5,52	260	394
Ontario	5,38	34,84	47,90
Californie	5,28	2466	3588
Louisiana	4,95	85	92
District of Columbia	4,38	5	6
Maine	3,9	27	36
Caroline du Sud	3,62	183	200
Texas	3,52	959	1218
Virginie	3,45	181	228
Tennessee	3,2	586	732
Floride	3,04	419	512
Ohio	3	928	1147
Nebraska	2,92	36	44
Iowa	2,84	234	280
New Hampshire	2,77	106	127
Hawaii	2,45	25	25
Indiana	2,33	724	865
Kentucky	1,88	322	333
Oklahoma	1,72	180	178
Dakota du Sud	1,44	117	118
Arizona	1,39	253	269
Georgie	1,38	349	383
Wisconsin	1,3	497	545
Michigan	1,16	507	539
Colorado	0,93	215	221
Arkansas	0,55	170	175
Maryland	0,27	127	126
Connecticut	-0,44	676	645
Massachusetts	-0,53	1374	1293
Mississippi	-0,74	194	168
Illinois	-0,85	1411	1289
Pennsylvanie	-1,3	1531	1369
Kansas	-1,4	95	81
New York	-1,53	2577	2230
Québec	-2,29	16,06	12,68
Minnesota	-2,36	488	373
Oregon	-2,75	232	179
Rhode Island	-3,4	1508	1110
New Jersey	-3,91	1249	882

Alabama	-6,16	302	172
Dakota du Nord	-7,22	19	10
Alberta	N.D.	5,33	3,98
Colombie-Britannique	N.D.	5,11	1,34
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	26,40	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.
Nouvelle-Écosse	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 27a
Productivité¹ dans le secteur des Autres
Manufacturiers ,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Virginie de l'Ouest	18,42	23809,52	30217,85
Idaho	17,27	14198,78	36947,30
Montana	13,50	21189,34	47417,84
Terre-Neuve	9,43	20605,72	40292,94
Louisiana	7,63	16755,79	25442,48
Washington	7,45	31888,05	52244,12
Ontario	6,98	20063,44	25546,39
Vermont	6,54	59024,81	61488,67
Caroline du Sud	5,71	33504,52	42283,30
Utah	5,56	35379,50	48904,83
Nouveau-Mexique	5,22	30025,74	40087,15
Saskatchewan	5,00	35522,94	47602,79
Missouri	3,92	30430,92	39254,76
Rhode Island	3,91	51432,39	65144,67
Wyoming	3,42	25179,86	25806,45
Californie	2,69	45699,21	54518,93
Caroline du Nord	2,64	39918,48	44751,23
Tennessee	2,48	48448,65	56260,09
Iowa	2,45	42585,94	48250,90
Indiana	2,01	58975,19	67132,32
Dakota du Sud	1,79	34704,83	35833,59
Québec	1,75	20788,31	17591,39
Nebraska	1,73	30405,41	33358,61
Maryland	1,60	34289,28	37399,82
New Hampshire	1,53	38919,78	41817,58
Floride	0,83	35197,46	36527,07
Ohio	0,80	51169,76	53254,71
Virginie	0,29	40491,12	40605,52
Wisconsin	0,17	39695,14	39550,07
Kentucky	0,03	67196,41	60955,52
Arkansas	0,02	38291,28	37936,27
New York	-0,10	53177,51	52009,24
Illinois	-0,28	54493,04	52827,87

Texas	-0,29	46869,03	44581,09
Connecticut	-0,30	84443,33	81244,49
Massachusetts	-0,44	72234,89	68886,52
Georgie	-0,68	47114,58	44154,95
Nevada	-0,71	54482,76	43311,40
Michigan	-0,94	51284,77	47111,27
Colorado	-1,43	36868,69	31441,17
Oklahoma	-1,44	49711,62	40472,94
Arizona	-1,51	44335,98	38048,09
New Jersey	-1,57	61470,54	53908,69
Mississippi	-1,64	53747,82	44444,44
Kansas	-2,17	48632,22	41033,43
Pennsylvanie	-2,67	67738,28	55479,01
Maine	-2,99	23622,05	18547,14
Alabama	-3,52	36590,87	27750,89
Oregon	-3,56	36195,88	27428,75
Hawaii	-7,10	28911,56	15842,84
Minnesota	-7,28	69015,97	38076,77
Dakota du Nord	-7,39	33628,32	17543,86
Alaska	N.D.	6756,76	N.D.
Delaware	N.D.	52845,53	N.D.
District of Columbia	N.D.	34013,61	32608,70
Alberta	N.D.	N.D.	14652,70
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	36909,803 92	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.
Nouvelle-Écosse	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 27b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Autres Manufacturiers, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Alberta	7,74	424,48	708,77
Vermont	5,62	328,64	464,09
Wyoming	4,3	163,43	191,97
Ontario	4,22	502,27	669,43
Nevada	3,86	666,80	683,50
Quebec	3,53	370,51	468,71
Colombie-Britannique	3,30	432,43	534,74
Saskatchewan	3,22	490,27	578,87
Rhode Island	3,16	474,90	586,48
Dakota du Sud	2,41	327,01	384,93
Manitoba	2,32	394,55	451,97

Nouveau-Mexique	2,18	255,00	294,33
Nouvelle-Ecosse	2,10	349,74	370,93
Caroline du Sud	2,03	389,28	446,11
Montana	2,01	283,84	320,40
Idaho	1,97	222,39	243,08
Louisiana	1,97	282,74	321,93
Washington	1,95	373,18	422,74
Indiana	1,94	456,80	521,54
Iowa	1,75	442,04	497,91
Arkansas	1,69	299,94	335,92
Illinois	1,58	530,52	590,15
Missouri	1,43	339,56	374,22
Michigan	1,36	438,58	479,78
Connecticut	1,27	631,30	688,03
Oklahoma	1,27	317,60	343,30
Oregon	1,27	329,55	355,26
Utah	1,16	350,87	379,30
Wisconsin	1,09	409,27	441,39
Californie	0,94	432,38	459,90
Georgie	0,9	425,59	452,80
Massachusetts	0,82	565,99	598,38
Arizona	0,65	409,17	421,34
Tennessee	0,63	428,41	446,62
Pennsylvanie	0,62	546,67	570,35
Kentucky	0,6	390,89	407,08
Caroline du Nord	0,58	360,72	374,45
New York	0,51	525,28	544,17
Alabama	0,43	383,77	394,63
Ohio	0,41	460,41	471,82
Texas	0,41	361,97	370,51
Virginie de l'Ouest	0,38	275,32	279,20
New Hampshire	0,32	384,81	390,95
Floride	0,14	368,83	370,99
Colorado	-0,12	350,92	342,93
New Jersey	-0,18	574,07	565,22
Virginie	-0,6	420,78	400,12
Mississippi	-0,84	446,02	419,25
Minnesota	-1,33	499,68	452,24
Dakota du Nord	-1,38	315,90	283,91
Nebraska	-1,73	309,93	270,97
Maryland	-2,17	431,00	367,85
Maine	-2,46	256,80	210,74
Hawaii	-3,25	250,96	186,80
Kansas	-3,63	360,33	275,65

Alaska	N.D.	59,87	N.D.
Delaware	N.D.	421,72	N.D.
District of Columbia	N.D.	441,92	479,88
Ile-du-Prince-Edouard	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	338,29	462,74
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	401,19

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 28

PIB¹ réel dans le secteur des Produits du Tabac,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Californie	25	2	5
Floride	15,09	47	70
New York	11,39	368	665
Alabama	7,29	19	24
Virginie de l'Ouest	6,36	13	18
Texas	6,15	6	7
Connecticut	5,99	30	36
Georgie	5,93	1327	1674
Illinois	5,78	38	48
Pennsylvanie	4,08	30	27
Tennessee	2,96	159	153
Kentucky	1,31	1409	1242
Virginie	-2,04	3861	2801
Indiana	-2,08	3	2
Caroline du Nord	-3,47	7148	4673
New Jersey	-15,42	5	1
Caroline du Sud	-22,32	10	1
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	N.D.	N.D.
Arkansas	N.D.	N.D.	N.D.
Colorado	N.D.	N.D.	N.D.
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
District of Columbia	N.D.	1	N.D.
Hawaï	N.D.	N.D.	N.D.
Idaho	N.D.	N.D.	N.D.
Iowa	N.D.	N.D.	N.D.
Kansas	N.D.	N.D.	N.D.
Louisiana	N.D.	N.D.	N.D.
Maine	N.D.	N.D.	N.D.
Maryland	N.D.	N.D.	N.D.
Massachusetts	N.D.	N.D.	N.D.
Michigan	N.D.	1	N.D.

Minnesota	N.D.	N.D.	N.D.
Mississippi	N.D.	N.D.	N.D.
Missouri	N.D.	N.D.	1
Montana	N.D.	N.D.	N.D.
Nebraska	N.D.	N.D.	1
Nevada	N.D.	N.D.	3
New Hampshire	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Ohio	N.D.	N.D.	N.D.
Oklahoma	N.D.	N.D.	N.D.
Oregon	N.D.	N.D.	N.D.
Rhode Island	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Utah	N.D.	N.D.	N.D.
Vermont	N.D.	N.D.	N.D.
Washington	N.D.	N.D.	N.D.
Wisconsin	N.D.	N.D.	N.D.
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.
Nouvelle-Écosse	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 28a
Productivité¹ dans le secteur des Produits du
Tabac,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
New York	14,02	269387,755	524861,878
Tennessee	11,48	73846,1538	136729,223
Connecticut	11,00	53789,7311	92783,5052
Kentucky	9,45	206391,478	301456,311
Floride	8,81	27491,4089	31111,1111
Pennsylvanie	6,70	21604,9383	24976,8733
Caroline du Nord	2,87	266869,301	285565,876

Alabama	N.D.	31578,947 4	N.D.
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	N.D.	N.D.
Arkansas	N.D.	N.D.	N.D.
Californie	N.D.	166666,66 7	106382,97 9
Colorado	N.D.	N.D.	N.D.
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.
Georgie	N.D.	345293,07 3	N.D.
Hawaii	N.D.	N.D.	N.D.
Idaho	N.D.	N.D.	N.D.
Illinois	N.D.	N.D.	N.D.
Indiana	N.D.	42253,521 1	N.D.
Iowa	N.D.	N.D.	N.D.
Kansas	N.D.	N.D.	N.D.
Louisiana	N.D.	N.D.	N.D.
Maine	N.D.	N.D.	N.D.
Maryland	N.D.	N.D.	N.D.
Massachusetts	N.D.	N.D.	N.D.
Michigan	N.D.	N.D.	N.D.
Minnesota	N.D.	N.D.	N.D.
Mississippi	N.D.	N.D.	N.D.
Missouri	N.D.	N.D.	N.D.
Montana	N.D.	N.D.	N.D.
Nebraska	N.D.	N.D.	N.D.
Nevada	N.D.	N.D.	N.D.
New Hampshire	N.D.	N.D.	N.D.
New Jersey	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Ohio	N.D.	N.D.	N.D.
Oklahoma	N.D.	N.D.	N.D.
Oregon	N.D.	N.D.	N.D.
Rhode Island	N.D.	N.D.	N.D.
Caroline du Sud	N.D.	24647,887 3	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Texas	N.D.	43956,044	N.D.
Utah	N.D.	N.D.	N.D.

Vermont	N.D.	N.D.	N.D.
Virginie	N.D.	236751,28 5	N.D.
Washington	N.D.	N.D.	N.D.
Virginie de l'Ouest	N.D.	62176,165 8	N.D.
Wisconsin	N.D.	N.D.	N.D.
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.
Nouvelle-Écosse	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 28b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Produits du Tabac, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
New York	10,92	1736,97237	3469,26685
Tennessee	8,99	546,948586	932,655978
Floride	5,33	402,117619	568,898249
Pennsylvanie	3,26	442,909447	550,615864
Kentucky	1,82	836,29559	933,740722
Caroline du Nord	0,88	866,171127	919,505888
Alabama	N.D.	N.D.	N.D.
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	N.D.	N.D.
Arkansas	N.D.	N.D.	N.D.
Californie	N.D.	N.D.	284,224799
Colorado	N.D.	N.D.	N.D.
Connecticut	N.D.	N.D.	2610,3251
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.
Georgie	N.D.	N.D.	N.D.
Hawaï	N.D.	N.D.	N.D.
Idaho	N.D.	N.D.	N.D.
Illinois	N.D.	N.D.	N.D.
Indiana	N.D.	N.D.	N.D.
Iowa	N.D.	N.D.	N.D.
Kansas	N.D.	N.D.	N.D.
Louisiana	N.D.	N.D.	N.D.

Maine	N.D.	N.D.	N.D.
Maryland	N.D.	N.D.	N.D.
Massachusetts	N.D.	N.D.	N.D.
Michigan	N.D.	N.D.	N.D.
Minnesota	N.D.	N.D.	N.D.
Mississippi	N.D.	N.D.	N.D.
Missouri	N.D.	N.D.	N.D.
Montana	N.D.	N.D.	N.D.
Nebraska	N.D.	N.D.	N.D.
Nevada	N.D.	N.D.	N.D.
New Hampshire	N.D.	N.D.	N.D.
New Jersey	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Ohio	N.D.	N.D.	N.D.
Oklahoma	N.D.	N.D.	N.D.
Oregon	N.D.	N.D.	N.D.
Rhode Island	N.D.	N.D.	N.D.
Caroline du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Texas	N.D.	N.D.	N.D.
Utah	N.D.	N.D.	N.D.
Vermont	N.D.	N.D.	N.D.
Virginie	N.D.	N.D.	N.D.
Washington	N.D.	N.D.	N.D.
Virginie de l'Ouest	N.D.	N.D.	N.D.
Wisconsin	N.D.	N.D.	N.D.
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	1 166,89
Quebec	N.D.	817,73	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 29

PIB¹ réel dans le secteur du Vêtement,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Hawaii	25,61	18	73
Nevada	13,76	11	28
Delaware	11,14	18	34
Québec	10,89	6,39	12,06
Colorado	10,08	115	103

Iowa	8,44	121	130
Nouveau-Mexique	8,09	82	141
New Hampshire	8,03	41	52
Ontario	6,79	129,47	210,24
Vermont	6,24	23	33
Washington	6,03	149	221
Oklahoma	5,17	157	199
Nebraska	4,2	76	67
Connecticut	4,02	174	227
Michigan	3,91	910	1106
Louisiana	3,49	156	144
Kentucky	3,44	649	772
Dakota du Nord	3,37	15	10
Saskatchewan	3,08	60,58	75,58
Texas	2,9	1737	2162
Californie	2,77	3829	4722
Ohio	2,5	408	490
Idaho	2,29	8	9
Wyoming	2,08	3	3
Oregon	1,87	70	79
Nouveau-Brunswick	1,85	1349,16	1528,80
Terre-Neuve	1,65	111,62	122,52
Nouvelle-Écosse	1,47	711,33	783,88
Utah	0,44	71	69
Maine	0,29	62	61
Alaska	0	2	2
Georgie	-0,45	1148	1045
Minnesota	-0,65	76	61
Wisconsin	-0,68	228	215
Indiana	-0,95	294	266
Maryland	-0,95	221	197
Missouri	-1,11	523	468
Floride	-1,34	706	624
Dakota du Sud	-1,47	55	44
Caroline du Sud	-1,62	805	680
Mississippi	-1,72	696	584
Illinois	-2,05	453	379
Caroline du Nord	-2,21	1677	1371
New Jersey	-2,35	1056	794
Pennsylvanie	-2,65	1540	1226
Massachusetts	-2,7	486	387
Alabama	-3,18	1164	873
Kansas	-3,46	153	103

Arizona	-3,66	103	75
Arkansas	-4,03	198	131
Virginie	-4,09	587	416
Rhode Island	-4,1	40	27
Montana	-4,3	17	11
New York	-4,58	4573	3123
Tennessee	-5,3	1523	953
Virginie de l'Ouest	-8,55	63	29
District of Columbia	N.D.	2	N.D.
Alberta	N.D.	0,40	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	0,64	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	22,54	24,82
Manitoba	N.D.	10,44	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 29a

Productivité¹ dans le secteur du Vêtement,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nouveau-Mexique	19,11	37120,87	99086,44
Louisiana	15,07	9371,30	20824,30
Hawaï	11,73	15169,66	25950,94
Iowa	11,46	21922,73	27420,38
Oklahoma	8,53	20303,90	28962,31
Georgie	8,31	19793,42	32739,12
Vermont	7,68	16566,27	26421,14
Kentucky	6,89	22659,90	32584,84
Mississippi	5,45	20001,07	27410,12
Pennsylvanie	5,37	21297,73	30288,06
Connecticut	4,93	35398,23	47539,27
Caroline du Sud	4,62	22345,79	30139,17
Michigan	4,34	41818,09	52206,75
Caroline du Nord	4,32	21641,98	28843,12
Utah	4,14	13148,41	16825,16
Alabama	3,44	19767,86	24576,32
Texas	3,42	30132,59	37902,56
Floride	3,38	20548,54	25554,92
Washington	3,30	18799,43	22645,76
Nevada	3,25	16666,67	20740,74
Ohio	3,24	28378,56	34982,51
Missouri	3,09	21937,34	26824,10
Indiana	2,88	27425,34	33142,29
Oregon	2,69	17804,94	21044,22
Tennessee	2,58	23708,35	27886,70
Arizona	2,26	18438,84	21502,29
Wyoming	2,25	10101,01	10600,71
Nouveau-Brunswick	2,22	24525,36	25324,08
Virginie	2,14	22331,59	25209,07
Terre-Neuve	1,74	28913,000	32574,146
		7	2

Nouvelle-Écosse	1,38	18794,72	17618,74
Californie	1,18	27332,58	29519,51
New Hampshire	1,10	28110,05	24344,57
Wisconsin	1,10	29319,94	31548,06
Virginie de l'Ouest	0,72	16323,63	16978,92
Idaho	0,68	12598,43	12605,04
Massachusetts	0,54	26612,69	27415,70
Arkansas	0,26	18767,88	18549,99
New Jersey	0,20	33561,69	32065,26
Illinois	0,13	28292,22	28325,86
Dakota du Nord	-0,21	27287,32	23640,66
New York	-0,60	37727,34	36023,25
Maine	-0,67	23846,88	22567,52
Kansas	-1,09	35543,89	29378,21
Alaska	-4,18	11363,64	8298,76
Minnesota	-6,86	20202,02	10756,48
Colorado	N.D.	27561,84	20263,62
Delaware	N.D.	25923,02	34239,68
District of Columbia	N.D.	18181,82	N.D.
Maryland	N.D.	23369,38	34100,74
Montana	N.D.	19607,84	13253,01
Nebraska	N.D.	31160,12	40978,59
Rhode Island	N.D.	23692,81	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	37253,86	30449,83
Alberta	N.D.	26488,07	28811,72
Colombie-Britannique	N.D.	32182,02	38746,00
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	31338,55	N.D.
Manitoba	N.D.	27333,46	N.D.
Ontario	N.D.	20975,77	27887,44
Québec	N.D.	28605,83	37443,88
Saskatchewan	N.D.	40579,631	N.D.
		6	

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 29b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur du Vêtement, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nouveau-Mexique	20,81	241,11	683,46
Manitoba	5,34	251,42060	358,41035
Tennessee	4,1	287,01	379,04
Nevada	3,85	236,18	305,80
Ontario	3,83	321,18850	416,76954
Kentucky	3,79	291,55	375,71
Arkansas	3,72	253,40	324,50
Texas	3,1	291,82	360,19
Connecticut	2,99	490,63	596,69

Indiana	2,8	333,57	403,55
Caroline du Nord	2,77	294,52	356,28
Hawaii	2,75	239,42	286,76
Caroline du Sud	2,72	289,88	348,43
Colombie-Britannique	2,68	307,62293	365,76278
Iowa	2,54	319,75	378,71
Alabama	2,42	282,53	333,02
Quebec	2,35	312,52348	366,56561
Mississippi	2,32	253,78	297,69
Arizona	2,29	276,99	323,31
Wisconsin	2,23	352,60	409,67
Pennsylvanie	2,17	318,23	369,33
Utah	1,98	232,18	265,97
Floride	1,9	300,86	342,89
Georgie	1,9	281,07	319,67
Missouri	1,84	307,40	348,59
New Hampshire	1,72	347,61	386,39
Ohio	1,6	353,15	393,21
Oklahoma	1,57	259,77	288,44
Minnesota	1,53	284,33	314,76
Illinois	0,98	409,68	437,77
Virginie	0,97	284,35	303,25
New Jersey	0,87	412,35	437,64
Michigan	0,86	641,33	672,41
Louisiana	0,72	266,35	277,93
Virginie de l'Ouest	0,54	233,26	241,69
Massachusetts	0,5	386,23	399,42
New York	0,28	486,84	496,04
Californie	0,13	346,38	348,65
Kansas	-0,23	351,69	341,77
Dakota du Nord	-2,39	284,86	212,38
Alaska	-4,84	104,80	70,29
Colorado	N.D.	282,24	322,01
Delaware	N.D.	413,75	520,28
District of Columbia	N.D.	269,96	N.D.
Idaho	N.D.	N.D.	152,52
Maine	N.D.	N.D.	322,12
Maryland	N.D.	383,88	398,68
Montana	N.D.	244,97	176,97
Nebraska	N.D.	298,21	327,16
Oregon	N.D.	N.D.	275,01

Rhode Island	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	330,25	328,06
Vermont	N.D.	227,30	217,34
Washington	N.D.	N.D.	324,86
Wyoming	N.D.	N.D.	166,71
Alberta	N.D.	296,92262	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	313,35250
Nouvelle-Ecosse	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 30

PIB¹ réel dans le secteur du Papier et de ses
Produits Dérivés,
millions de dollars américains réels de 1996 (2
pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nevada	42,3	2	23
Nouveau-Mexique	27,11	8	42
Utah	17,44	106	263
Saskatchewan	13,52	160,26	423,69
Dakota du Sud	12,87	20	49
Manitoba	11,72	140,18	319,06
Dakota du Nord	10,42	3	5
District of Columbia	9,9	3	5
Arizona	9,1	110	203
Iowa	8,93	295	513
Nebraska	8,68	76	136
Colorado	8,45	115	201
Kansas	6,83	376	504
Virginie de l'Ouest	5,93	45	66
Kentucky	5,42	695	1019
Texas	5,17	1829	2567
Idaho	4,36	161	208
Rhode Island	4,34	85	104
Indiana	3,8	721	885
Nouveau- Brunswick	3,46	1428,03	1841,43
Ontario	3,2	72,93	85,83
Oklahoma	3,19	405	500
Illinois	2,86	1951	2204
Caroline du Sud	2,6	1765	2136
Montana	2,51	67	77
Michigan	2,5	1423	1672
Pennsylvanie	2,41	2864	3227
Wisconsin	2,29	4101	4673

Massachusetts	2,14	1115	1242
Georgie	1,74	3042	3437
Vermont	1,49	149	136
Virginie	1,49	1289	1432
Ohio	1,34	2311	2404
New York	1,1	2106	2185
Terre-Neuve	0,93	915,68	973,28
Californie	0,85	2728	2746
Maine	0,84	1436	1476
Tennessee	0,68	1464	1490
Nouvelle-Écosse	0,63	1916,98	1963,77
Minnesota	0,13	2628	2548
New Hampshire	0	370	311
Mississippi	-0,01	836	801
Alabama	-0,13	2695	2612
Caroline du Nord	-0,25	1732	1689
Oregon	-0,42	1036	949
Delaware	-0,43	324	257
New Jersey	-0,65	1446	1268
Arkansas	-0,68	1293	1198
Hawaii	-0,9	17	14
Missouri	-0,97	932	786
Washington	-1,24	1666	1399
Connecticut	-1,55	1154	933
Louisiana	-2,07	1661	1381
Maryland	-2,14	481	379
Floride	-2,37	1227	972
Alaska	-16,98	96	11
Wyoming	N.D.	N.D.	1
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	0,00	2,15
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	93,23	198,17
Québec	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 30a
Productivité¹ dans le secteur du Papier et de ses
 Produits Dérivés,
 dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	Productivi té en 1991	Productivi té en 1998
Utah	11,28	67331,670 8	100727,69 1
Manitoba	11,192317 2	35396,698	76169,746 9
Nouveau- Brunswick	6,8994810 7	42708,796 4	70604,349 8
Maine	5,48	72586,287 3	102258,55 6
Kansas	5,45	82043,973 9	96238,304 4
Iowa	4,96	67405,523	84723,369

		3	1
Virginie de l'Ouest	4,38	43119,266 1	52380,952 4
New Hampshire	4,31	65833,644 2	74188,931 3
Saskatchewan	4,2137875 7	91467,980 3	120283,89 6
Terre-Neuve	4,1824563	55881,993 9	75468,235 3
Nebraska	4,07	51086,318 3	62100,456 6
Arizona	3,99	60182,697 5	73818,181 8
Rhode Island	3,87	48915,784 2	54110,301 8
New York	3,50	56538,905 8	68138,584 8
Texas	3,42	72184,867 5	85299,395 2
Idaho	3,11	78609,846 9	90710,859 1
Massachusetts	3,11	55138,677 8	63869,176 2
Pennsylvanie	2,77	76727,855 1	87842,987 8
Nouveau-Mexique	2,66	57471,264 4	61493,411 4
Michigan	2,39	69405,644 9	79080,546 8
Illinois	2,12	62825,629 9	63789,760 1
Kentucky	2,03	73907,118 1	82523,485 6
Indiana	2,02	53820,507 6	57037,896 4
Minnesota	1,91	76605,653 3	83053,554 5
Alabama	1,77	111912,38 1	124250,78 5
Nouvelle-Écosse	1,7292393 9	59589,503 4	66863,571
Ohio	1,65	62916,621 1	65704,602 6
Oregon	1,64	104627,10 9	112188,20 2

Georgie	1,36	94104,954	101945,779
Wisconsin	1,22	84672,3756	87851,5566
New Jersey	1,06	59378,3761	58752,6643
Washington	0,88	89059,8005	86926,805
Mississippi	0,64	89241,1247	89069,2761
Delaware	0,48	148053,279	140283,843
Caroline du Sud	0,12	117836,594	118357,622
Virginie	-0,19	81079,4603	78989,4644
Maryland	-0,30	53959,1315	49901,2508
Louisiana	-0,40	123822,783	119000,431
Oklahoma	-0,49	111530,715	104690,117
Californie	-0,56	74164,1487	67446,0873
Connecticut	-0,61	135317,368	118235,965
Caroline du Nord	-0,71	74897,5499	70710,8767
Arkansas	-0,84	88512,6299	82133,5527
Tennessee	-1,30	75643,5276	67032,5715
Missouri	-2,27	74231,0221	57947,5081
Floride	-2,34	82050,154	67434,4387
Vermont	-2,73	90702,9478	65040,6504
District of Columbia	-6,15	102564,103	64102,5641
Nevada	-7,56	129032,258	48728,8136
Alaska	N.D.	105147,864	100917,431
Colorado	N.D.	53818,757	60780,163

		4	3
Hawaii	N.D.	73426,573 4	70351,758 8
Montana	N.D.	87173,100 9	N.D.
Dakota du Nord	N.D.	62500	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	56179,775 3	52915,766 7
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	52433,039 3	78296,049
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 30b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur du Papier et de ses Produits Dérivés, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nouveau-Mexique	5,78	398,05	578,39
Quebec	4,08	624,59	825,35
Nouvelle-Ecosse	4,06	650,65	854,73
Alberta	3,46	674,20	849,10
Ontario	2,92	628,65	766,84
Mississippi	2,46	697,51	825,99
Indiana	2,06	581,29	669,66
Iowa	1,97	582,21	667,02
Wisconsin	1,97	751,79	860,24
Connecticut	1,92	927,34	1043,23
Delaware	1,89	674,94	726,92
New Hampshire	1,89	701,89	798,24
Georgie	1,88	730,83	831,39
Virginie de l'Ouest	1,82	470,68	533,66
Kansas	1,81	556,27	627,76
Colombie-Britannique	1,75	768,06	864,55
Vermont	1,74	592,03	665,94
Minnesota	1,69	975,50	1091,96
Kentucky	1,66	610,63	684,26
Maryland	1,6	617,91	689,14
Nouveau-Brunswick	1,60	765,21	851,85
Maine	1,58	826,84	921,98
Missouri	1,53	598,05	664,33
Illinois	1,51	651,29	722,77
Massachusetts	1,51	697,59	774,34
Louisiana	1,48	814,17	900,90
Ohio	1,39	709,43	780,09
Caroline du Sud	1,36	787,12	863,46

Arkansas	1,33	686,17	751,87
Texas	1,28	662,89	724,28
Rhode Island	1,21	536,94	582,75
Oklahoma	1,18	638,46	692,11
Californie	1,16	709,01	767,59
Michigan	1,02	748,79	803,29
New Jersey	0,98	726,35	775,04
Tennessee	0,87	712,71	756,40
Alabama	0,85	875,53	928,09
New York	0,78	697,19	735,24
Caroline du Nord	0,74	697,34	734,06
Washington	0,65	886,29	926,99
Pennsylvanie	0,64	697,15	728,29
Virginie	0,64	769,77	803,31
Nebraska	0,42	611,08	628,05
District of Columbia	0,31	1045,94	1011,33
Utah	0,04	619,85	618,83
Floride	-0,05	738,62	735,73
Arizona	-0,51	664,04	637,62
Alaska	N.D.	925,38	1048,82
Colorado	N.D.	N.D.	690,82
Hawaii	N.D.	598,22	652,63
Idaho	N.D.	862,28	951,66
Montana	N.D.	N.D.	N.D.
Nevada	N.D.	N.D.	636,97
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Oregon	N.D.	N.D.	976,62
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	531,91
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	586,33	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 31

PIB¹ réel dans le secteur de l'Imprimerie et de la Publication,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Utah	3,31	423	535
Nevada	3,24	319	403
Colorado	2,2	1457	1716
Colombie-Britannique	1,64	11,09	12,25
Alabama	1,54	723	800
Mississippi	1,36	323	346
Kansas	1,02	1789	1910
Georgie	0,93	2000	2102

Manitoba	0,40	60,06	58,70
Ontario	0,37	279,15	280,59
Caroline du Sud	0,18	617	607
Québec	0,13	132,28	132,50
Saskatchewan	0,01	439,66	434,22
Caroline du Nord	-0,15	1542	1487
Nouveau-Mexique	-0,39	183	169
Minnesota	-0,64	2841	2687
Ile-du-Prince- d'Édouard	-0,82	89,54	82,90
Texas	-0,87	4248	3926
Wyoming	-1	44	37
Terre-Neuve	-1,02	598,35	541,75
Nouveau- Brunswick	-1,07	1820,20	1657,92
Kentucky	-1,16	1512	1356
Dakota du Sud	-1,2	109	97
Wisconsin	-1,44	2475	2197
Massachusetts	-1,47	3692	3254
Rhode Island	-1,61	325	268
Oregon	-1,73	880	754
Nouvelle-Écosse	-1,76	3867,80	3277,54
Dakota du Nord	-1,77	120	92
Alberta	-1,93	36,88	29,12
Missouri	-1,94	2281	1939
Maine	-2,03	255	212
Californie	-2,09	11594	9722
Nebraska	-2,18	506	421
Pennsylvanie	-2,18	5448	4539
Arizona	-2,36	1065	872
Washington	-2,39	1128	909
Oklahoma	-2,69	523	370
Connecticut	-2,77	1709	1296
Illinois	-2,84	7304	5770
Ohio	-2,92	4456	3496
Arkansas	-2,97	716	558
Maryland	-2,99	1652	1284
New York	-3,02	16347	12707
Indiana	-3,06	2131	1641
Vermont	-3,1	260	200
Tennessee	-3,12	1875	1450
Michigan	-3,27	2618	1929
Virginie	-3,33	2176	1628
Virginie de l'Ouest	-4,03	211	149

Floride	-4,14	3721	2620
Montana	-4,35	165	111
Idaho	-4,38	228	157
Delaware	-4,67	154	102
New Hampshire	-4,71	531	357
Alaska	-4,85	72	45
New Jersey	-5,05	4438	2905
Iowa	-6,21	1169	679
Louisiana	-6,57	461	262
District of Columbia	-8,08	1560	789
Hawaii	-10,94	476	174

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 31a

Productivité¹ dans le secteur de l'Imprimerie et de la Publication,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Québec	8,60340124	44658,2351	76968,2524
Ontario	2,10698009	58493,4232	67980,1796
Mississippi	0,84	39032,51	39903,13
Utah	0,65	37739,50	38880,81
Colorado	0,53	52725,85	54315,83
Alabama	0,45	47402,55	47812,57
Dakota du Nord	0,42	33659,07	32201,61
Nevada	0,04	62122,69	61302,10
Manitoba	-0,11506389	36163,8542	33509,9409
Saskatchewan	-0,55203976	52950,7847	50008,9357
Georgie	-0,74	47025,23	43997,91
Wyoming	-0,76	23394,72	20273,97
Kansas	-0,88	84301,92	77797,24
Rhode Island	-0,91	47114,44	41875,00
Terre-Neuve	-0,91791346	46863,4993	42588,0455
Californie	-0,98	59603,22	55345,24
Massachusetts	-0,99	66911,18	61800,85
Texas	-1,18	49323,46	45130,07
Caroline du Nord	-1,21	45326,20	40503,36
Caroline du Sud	-1,22	45989,73	40969,22
Nouvelle-Écosse	-1,26922261	64458,7834	56692,1402
Arkansas	-1,27	52347,59	47376,46
Minnesota	-1,33	50134,11	45497,65

Nouveau-Brunswick	-1,34548847	55135,5131	48818,0657
Nouveau-Mexique	-1,37	37385,05	32809,16
New York	-1,38	96392,94	86911,62
Illinois	-1,78	60506,41	53147,39
Pennsylvanie	-1,79	58348,04	51165,57
Nebraska	-1,86	46031,59	40187,09
Missouri	-2,27	51007,04	43187,74
Maine	-2,51	38260,30	31533,54
Ohio	-2,91	53736,25	43475,56
Connecticut	-2,92	59556,89	46039,08
Arizona	-2,98	53902,21	43473,93
Indiana	-3,05	48960,93	39044,47
Kentucky	-3,29	72943,61	57039,50
Michigan	-3,32	53870,66	41103,77
Wisconsin	-3,35	47709,73	37489,55
Alaska	-3,38	33035,71	23961,66
Dakota du Sud	-3,39	34605,43	26840,07
Maryland	-3,63	52780,49	40265,93
Oklahoma	-3,69	40596,26	27867,74
Washington	-3,96	45160,78	33345,56
Oregon	-4,04	53765,33	39847,80
Floride	-4,15	50298,08	36980,06
Virginie	-4,21	54153,69	39552,96
Virginie de l'Ouest	-4,23	34290,84	25054,65
Tennessee	-4,35	49963,52	36461,48
Idaho	-4,87	38388,80	26837,61
Vermont	-4,91	51915,71	36153,29
Louisiana	-4,93	36578,71	25211,70
Iowa	-4,94	44821,58	30533,32
New Jersey	-4,94	64779,70	44767,38
Delaware	-5,06	55343,51	37652,27
District of Columbia	-5,17	107003,43	73306,70
New Hampshire	-5,28	61693,15	41535,78
Ile-du-Prince-d'Édouard	-5,35983611	42279,134	25753,7761
Montana	-5,95	49643,19	30988,27
Hawaï	-9,52	106306,74	48494,98
Alberta	N.D.	N.D.	32292,3518
Colombie-	N.D.	43498,322	N.D.

Britannique		1	

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 31b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur de l'imprimerie et de la Publication, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne	Rénumération hebdomadaire moyenne

		en 1991	en 1998
Nouveau-Brunswick	8,90	329,00	533,19
Nouveau-Mexique	4,63	319,26	433,87
Alberta	4,55	427,06	579,65
Nouvelle-Ecosse	3,66	388,63	491,34
New York	3,48	786,69	995,02
Manitoba	3,29	425,63	532,89
Minnesota	3,23	537,48	669,58
Texas	2,74	472,94	569,80
Utah	2,66	379,94	456,32
Dakota du Nord	2,65	341,31	408,72
Iowa	2,56	443,26	527,20
Ontario	2,50	498,74	591,59
Massachusetts	2,44	649,54	767,09
Arizona	2,43	448,19	529,71
Colorado	2,25	492,07	574,56
Indiana	2,23	485,09	565,05
Californie	2,21	566,76	658,72
Illinois	2,21	614,95	715,94
Quebec	2,18	471,85	546,53
Wisconsin	2,14	487,02	564,09
Alabama	2,13	452,08	523,36
Nevada	2,04	464,33	532,85
New Hampshire	2,02	509,74	585,36
New Jersey	2,01	653,45	748,93
Georgie	1,98	517,48	592,69
Connecticut	1,96	645,96	736,25
Wyoming	1,88	326,42	369,46
Vermont	1,81	436,08	493,08
Caroline du Nord	1,79	465,56	526,85
Oregon	1,74	476,69	536,56
Ohio	1,7	553,72	622,20
Colombie-Britannique	1,70	520,99	579,17
Louisiana	1,61	418,90	466,54
Nebraska	1,5	453,86	503,36
Washington	1,5	483,97	536,35
Caroline du Sud	1,49	474,45	524,48
Maryland	1,47	598,12	661,59
Dakota du Sud	1,46	333,58	368,63
Virginie de l'Ouest	1,36	347,24	380,65
Pennsylvanie	1,35	541,11	594,12
Kentucky	1,34	485,78	533,08

Virginie	1,33	552,40	605,52
Tennessee	1,32	491,06	537,11
Michigan	1,3	540,86	591,37
Kansas	1,29	462,73	505,89
Floride	1,26	515,68	562,53
Maine	1,16	435,73	470,47
District of Columbia	1,01	912,19	977,53
Rhode Island	1	597,48	626,10
Missouri	0,97	569,42	609,08
Oklahoma	0,81	419,62	442,79
Saskatchewan	0,59	467,34	484,57
Alaska	0,43	443,93	449,38
Hawaii	0,39	587,11	602,38
Delaware	-0,45	537,93	519,75
Arkansas	N.D.	413,25	461,09
Idaho	N.D.	335,82	392,75
Mississippi	N.D.	392,96	447,34
Montana	N.D.	327,04	358,34
Ile-du-Prince-Edouard	N.D.	298,60	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	310,14

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 32

PIB¹ réel dans le secteur des Produits Chimiques,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Wyoming	19,21	176	552
Utah	17,15	247	563
Ontario	13,2	63,61	151,25
District of Columbia	13,11	27	61
Maine	12,81	78	200
Nouveau-Mexique	11,94	22	49
Arizona	11,13	436	923
Québec	10,93	49,72	108,17
Nebraska	10,83	317	678
Indiana	10,39	3948	8394
Wisconsin	8,54	1196	2283
Ile-du-Prince-d'Édouard	7,87	19,34	34,71
Saskatchewan	7,85	846,15	1499,22
Georgie	7,57	2065	3688
Terre-Neuve	7,51	209,46	364,50
Pennsylvanie	7,32	7755	13490
Dakota du Nord	7,15	6	9
Arkansas	6,33	528	813
Colorado	5,54	812	754

Oregon	5,54	178	270
Caroline du Nord	4,84	6699	9490
Oklahoma	4,79	967	1373
Alaska	4,72	54	76
Massachusetts	4,58	1607	2130
Hawaii	4,55	41	57
Missouri	4,13	4020	5365
Floride	3,97	2306	3081
Nevada	3,84	90	120
Minnesota	3,82	857	1063
Nouvelle-Écosse	3,73	3900,27	5130,16
Dakota du Sud	3,71	11	14
Michigan	3,59	5575	7314
Maryland	3,47	1545	2011
Iowa	3,38	1506	1811
Californie	3,32	6754	8619
Mississippi	3,16	722	855
Connecticut	3,13	2062	2618
Kansas	2,93	955	960
Ohio	2,73	7136	8794
Nouveau-Brunswick	2,69	2005,53	2432,26
Caroline du Sud	2,35	3863	4548
Kentucky	2,15	2110	2454
Montana	1,81	41	46
Virginie	1,77	3358	3794
Tennessee	1,68	3671	4106
Illinois	1,58	6914	7769
Texas	1,43	12932	12181
Virginie de l'Ouest	1,36	2344	2498
New Hampshire	1,1	98	99
Alabama	1,01	1553	1578
New Jersey	0,78	14155	14824
New York	0,71	7052	7271
Idaho	0,49	310	282
Rhode Island	0,49	175	168
Louisiana	0,36	7883	7390
Vermont	-1,76	50	42
Washington	-3,61	1143	649
Delaware	-5,22	2798	1663
Alberta	N.D.	11,38	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	17,88
Manitoba	N.D.	30,41	25,46

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
 1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 32a
 Productivité¹ dans le secteur des Produits
 Chimiques,
 dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	Productivi té en 1991	Productivi té en 1998
District of Columbia	16,08	86580,09	241106,72

Indiana	12,31	131648,69	288275,29
Nouveau-Mexique	10,33	26499,30	49395,16
Arizona	9,92	76201,88	139531,37
Nebraska	9,50	132473,62	235826,09
Colorado	8,77	108192,91	145447,53
Saskatchewan	6,8330801	172542,95	281043,95
	7	02	6
Kansas	6,61	113330,62	138030,19
Missouri	6,32	130332,54	193605,43
Virginie	6,01	118440,19	174492,94
Terre-Neuve	5,8218840	69950,877	106344,01
	3	19	41
Wisconsin	5,78	106026,20	155751,13
Nouvelle-Écosse	5,7601132	85470,290	132683,32
	4	01	92
Georgie	5,76	110639,39	163388,27
Pennsylvanie	5,75	129884,70	189917,08
Virginie de l'Ouest	5,03	124536,48	168317,50
Tennessee	5,01	93419,96	126963,51
Arkansas	4,96	77692,18	106246,73
Texas	4,84	113965,85	139623,12
Wyoming	4,79	175834,08	225490,20
Maine	4,73	79840,32	110132,16
Floride	4,68	106547,70	144369,99
Idaho	4,50	86363,64	116480,79
Utah	4,30	85560,12	76060,52
Maryland	4,17	105957,93	140090,56
Michigan	3,90	130098,58	168103,15
Massachusetts	3,66	94613,77	117181,05
Connecticut	3,64	96135,89	122876,19
Caroline du Nord	3,46	154665,23	190516,34
New Jersey	3,29	125639,62	155208,88
Ohio	3,19	110705,96	136860,94
Kentucky	3,18	130195,76	159911,38
Caroline du Sud	3,07	98530,49	119323,10
Dakota du Nord	3,03	34482,76	39473,68
Oklahoma	2,73	299856,94	354048,48
Rhode Island	2,59	58999,01	65625,00
Californie	2,45	93813,69	109556,13
Mississippi	2,45	105814,79	115571,78
New York	2,24	114136,91	129536,26
Iowa	2,16	214110,60	226913,92
Québec	2,1556821	132687,31	146416,33
	7	94	61

Nouveau-Brunswick	2,14244351	91696,58439	106260,1424
Louisiana	1,84	233215,43	241938,12
Illinois	1,83	112188,30	126251,30
Minnesota	1,80	87379,59	92050,57
Washington	1,56	95970,01	103674,12
Oregon	1,15	70695,10	75609,07
Vermont	0,78	59343,43	61583,58
Delaware	0,11	80427,85	73528,76
New Hampshire	-0,46	75970,27	71018,65
Nevada	-1,06	108137,04	98765,43
Alabama	-1,18	145119,61	125566,96
Montana	-1,23	68627,45	62755,80
Dakota du Sud	-1,75	56994,82	49295,77
Alaska	N.D.	186046,51	210526,32
Hawaii	N.D.	92975,21	104779,41
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	64210,52632
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	30610,56995
Ontario	N.D.	73043,84181	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 32b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur des Produits Chimiques, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
District of Columbia	11,06	1496,66	2959,39
Indiana	6,12	1033,71	1532,62
Saskatchewan	6,07	595,40320	858,82071
Connecticut	4,53	1070,78	1458,22
New Jersey	4,34	1025,04	1375,21
Ontario	3,93	595,92030	779,77168
Massachusetts	3,92	922,84	1203,30
Michigan	3,69	912,02	1173,06
Wyoming	3,53	634,19	763,02
Pennsylvanie	3,49	967,96	1226,11
Missouri	3,34	930,35	1157,55
Arizona	3,17	612,88	757,99
Minnesota	3,17	760,03	942,73
Maryland	2,91	794,91	970,45
Ohio	2,85	919,57	1116,70
Quebec	2,82	579,84200	699,66670
Illinois	2,8	889,21	1077,33

Kansas	2,79	711,57	859,79
Alberta	2,78	779,82079	942,11696
Delaware	2,74	1155,23	1392,90
New York	2,63	988,07	1176,95
Nouveau-Mexique	2,4	441,78	519,96
Nevada	2,3	696,57	811,31
Virginie de l'Ouest	2,24	938,75	1094,76
Mississippi	2,22	668,71	779,32
Caroline du Nord	2,19	791,13	918,91
Texas	2,17	939,15	1090,86
Louisiana	2,16	988,41	1146,51
Washington	2,15	811,46	932,81
Floride	2,13	774,13	893,23
Colombie-Britannique	1,9	594,68402	672,96076
Georgie	1,88	714,26	812,89
Nebraska	1,86	687,77	779,15
Virginie	1,83	809,91	918,92
Alabama	1,81	858,27	971,07
Oregon	1,8	699,57	790,91
Dakota du Sud	1,58	448,21	492,67
Vermont	1,56	534,88	593,35
Wisconsin	1,55	820,05	910,32
Kentucky	1,48	839,07	929,49
Iowa	1,44	689,55	760,87
Californie	1,23	814,83	886,13
Idaho	1,23	772,26	826,95
Rhode Island	1,12	712,08	768,01
Caroline du Sud	0,87	826,14	877,06
Oklahoma	0,59	744,87	772,72
Tennessee	0,45	822,49	844,36
Utah	0,22	592,71	599,28
Arkansas	-0,26	644,49	631,47
Colorado	-0,3	881,67	841,76
Montana	-1,14	659,99	604,71
Dakota du Nord	-1,69	429,12	377,40
Alaska	N.D.	N.D.	1344,26
Hawaii	N.D.	N.D.	608,64
Maine	N.D.	N.D.	720,57
New Hampshire	N.D.	N.D.	853,14
Ile-du-Prince-Edouard	N.D.	N.D.	549,81324
Manitoba	N.D.		N.D.

		549,73280	
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	748,33537

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 33

PIB¹ réel dans le secteur du Pétrole Raffiné et des Produits du Charbon,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nevada	51,84	1	19
Connecticut	33,48	28	161
New Hampshire	31,25	3	11
New Jersey	19,62	919	1123
Washington	16,65	555	668
Vermont	16,17	3	3
Alaska	14,59	144	368
Montana	13,91	86	218
Illinois	13,2	718	1405
Oklahoma	12,9	511	1028
Arkansas	12,83	68	148
Utah	11,51	183	386
Pennsylvanie	11,44	722	959
Iowa	11,13	21	45
Arizona	11,04	9	18
Colorado	10,94	65	139
Tennessee	9,61	90	162
Californie	9,05	3394	6215
Missouri	8,92	92	167
Virginie de l'Ouest	8,09	87	144
Wisconsin	7,11	25	40
District of Columbia	7,1	8	8
Maryland	6,09	85	126
Georgie	5,73	101	141
Hawaii	5,56	89	124
Floride	5,52	148	208
Nouveau-Mexique	4,41	101	134
Caroline du Sud	3,87	51	64
New York	3,6	535	670
Michigan	3,34	275	297

Dakota du Nord	3,16	41	48
Caroline du Nord	3,13	86	99
Maine	3,01	18	19
Alabama	2,76	240	264
Wyoming	2,74	94	108
Kansas	2,07	337	307
Massachusetts	1,71	187	185
Delaware	1,69	147	161
Virginie	1,55	79	86
Nouvelle-Écosse	1,53	335,27	376,91
Nouveau-Brunswick	1,44	138,88	152,85
Oregon	1,13	39	39
Texas	1,09	5590	4828
Mississippi	0,99	722	712
Indiana	0,9	511	481
Louisiana	0,21	2922	2153
Ohio	-1,98	1656	1163
Kentucky	-3,44	502	351
Minnesota	-3,47	633	363
Nebraska	-5,87	8	3
Idaho	N.D.	N.D.	2
Rhode Island	N.D.	3	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	1,40
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	147,06	204,83
Terre-Neuve	N.D.	98,01	100,59

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 33a
Productivité¹ dans le secteur du Pétrole Raffiné
et des Produits du Charbon,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
New Jersey	33,65	66395,82	178112,61
Washington	30,35	59337,63	320537,43
Illinois	19,71	49806,14	145099,66
Californie	16,11	115445,18	306716,68
Arkansas	15,50	65261,04	152577,32
Nevada	13,09	62500,00	126666,67
Caroline du Sud	12,83	82892,42	159601,00
Connecticut	12,45	75757,58	167533,82
Michigan	10,88	85552,16	153726,71
Colorado	9,78	99740,93	178205,13
Montana	9,73	130489,34	230687,83
Ohio	9,67	105236,35	188860,02

Utah	9,02	203076,92	321666,67
New Hampshire	8,78	63829,79	77464,79
Texas	8,69	125197,84	189884,37
Missouri	8,64	55372,45	90711,57
Georgie	8,08	96345,51	149364,41
New York	7,17	123413,78	191977,08
District of Columbia	7,13	153846,15	228571,43
Oklahoma	6,70	163121,81	224748,58
Tennessee	6,58	116015,13	153119,09
Caroline du Nord	6,41	92664,09	127086,01
Wisconsin	6,38	73717,95	107526,88
Maine	6,04	42622,95	58103,98
Virginie de l'Ouest	6,01	181818,18	259459,46
Hawaii	5,29	151873,77	214904,68
Iowa	5,23	107692,31	141509,43
Floride	4,72	77695,91	97974,56
Kansas	4,09	146185,64	153193,61
Indiana	3,77	103554,08	122610,25
Louisiana	3,46	241416,58	199333,40
Wyoming	3,34	104549,85	124711,32
Alabama	3,26	161431,70	181568,09
Virginie	3,00	127862,60	153297,68
Kentucky	2,76	114072,49	129663,83
Mississippi	1,87	298438,16	315463,00
Massachusetts	1,01	109567,90	107808,86
Pennsylvanie	0,01	134512,80	101460,01
Minnesota	-4,45	320947,77	175277,64
Alaska	N.D.	441269,84	891041,16
Arizona	N.D.	58333,33	90909,09
Delaware	N.D.	N.D.	193509,62
Idaho	N.D.	N.D.	74074,07
Maryland	N.D.	N.D.	130841,12
Nebraska	N.D.	56603,77	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	124371,86	176315,79
Dakota du Nord	N.D.	116731,52	N.D.
Oregon	N.D.	67864,27	95588,24
Rhode Island	N.D.	76923,08	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Vermont	N.D.	120000,00	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-	N.D.	N.D.	N.D.

d'Édouard			
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.
Nouvelle-Écosse	N.D.	N.D.	76091,193 9
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	59127,715 6	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux États-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 33b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur du Pétrole Raffiné et des Produits du Charbon,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Caroline du Sud	6,57	565,35	799,95
Californie	4,72	1110,88	1530,17
Mississippi	4,04	797,16	1045,13
Texas	3,81	993,66	1287,27
Pennsylvanie	3,19	966,87	1185,51
Louisiana	2,61	991,42	1184,24
Washington	2,6	957,42	1138,61
Montana	2,54	893,36	1063,69
Utah	2,37	855,76	993,63
Kansas	2,25	794,32	925,77
District of Columbia	2,22	2209,06	2475,69
Illinois	2,15	850,70	974,94
New Jersey	2,03	1213,42	1394,27
Ohio	1,99	982,68	1113,22
Arkansas	1,96	605,54	692,16
Wisconsin	1,85	817,39	927,86
Indiana	1,78	848,30	956,98
Michigan	1,77	834,99	943,33
Maine	1,69	588,48	654,18
Wyoming	1,69	828,57	930,34
Missouri	1,52	702,24	777,97
Tennessee	1,27	836,44	899,44
Oklahoma	0,45	1110,72	1135,91
Caroline du Nord	0,38	616,69	631,21
Virginie de l'Ouest	-0,82	823,31	773,38
Minnesota	-0,83	1132,26	1061,85
Alabama	-1,83	850,49	740,65
Floride	-2,06	783,10	674,71
New York	-2,42	1381,82	1157,62

Alaska	N.D.	1205,28	1712,96
Arizona	N.D.	N.D.	680,80
Colorado	N.D.	N.D.	1078,66
Connecticut	N.D.	758,26	1449,76
Delaware	N.D.	N.D.	1086,70
Georgie	N.D.	N.D.	718,55
Hawaii	N.D.	1273,94	1331,37
Idaho	N.D.	N.D.	473,04
Iowa	N.D.	655,56	636,48
Kentucky	N.D.	1050,08	1062,60
Maryland	N.D.	N.D.	777,67
Massachusetts	N.D.	1049,01	961,84
Nebraska	N.D.	N.D.	N.D.
Nevada	N.D.	525,46	667,95
New Hampshire	N.D.	N.D.	904,33
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	975,24
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Oregon	N.D.	662,25	734,46
Rhode Island	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Vermont	N.D.	785,83	N.D.
Virginie	N.D.	N.D.	769,65
Alberta	N.D.	815,10	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	1 025,98
Quebec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	903,18

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 34

PIB¹ réel dans le secteur du Cuir et des Produits Dérivés,
millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
New Hampshire	26,55	108	479
Vermont	25	2	3
Utah	24,58	1	4
Maryland	21,83	44	127
Montana	19,79	1	3
Louisiana	12,5	1	1
Floride	7,35	100	150
Kansas	6,44	5	7
Oklahoma	6,3	15	22
Alabama	6,25	2	2
Dakota du Sud	6,25	1	1
Texas	5,95	245	357
Minnesota	4,67	104	129
Nebraska	4,06	31	39
Caroline du Sud	3,96	4	3
Massachusetts	3,84	304	205
Québec	3,68	1,92	1,64
Kentucky	2,71	70	61
Michigan	2,1	181	182
Wyoming	2,08	3	3
Connecticut	1,71	58	50
Idaho	0,05	8	6
Californie	0	231	220
Delaware	0	1	1
Washington	-0,64	14	13
Iowa	-1,07	40	33
Oregon	-1,09	15	13
Caroline du Nord	-1,95	109	86
Wisconsin	-1,96	294	225

Colorado	-2,86	146	112
Illinois	-3,47	176	123
Arizona	-3,65	16	11
New Jersey	-4,02	219	149
Maine	-4,06	369	212
Nouveau-Mexique	-5,25	15	7
New York	-5,55	509	285
Ohio	-6,78	179	92
Pennsylvanie	-7	356	167
Indiana	-7,92	124	58
Rhode Island	-8,53	97	46
Mississippi	-8,7	14	6
Arkansas	-9,97	124	53
Georgie	-10,05	41	14
Virginie de l'Ouest	-10,36	33	12
Virginie	-11,59	52	18
Missouri	-12,17	429	122
Tennessee	-12,87	305	90
Alaska	N.D.	1	N.D.
District of Columbia	N.D.	N.D.	0
Hawaii	N.D.	3	N.D.
Nevada	N.D.	N.D.	9
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	1
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	1,50
Nouveau-Brunswick	N.D.	176,51	119,68
Nouvelle-Écosse	N.D.	193,44	118,49
Ontario	N.D.	10,56	13,79
Saskatchewan	N.D.	6,52	7,30
Terre-Neuve	N.D.	4,51	4,00

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data
1. Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 34a
Productivité¹ dans le secteur du Cuir et des
Produits Dérivés,
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
New Hampshire	32,65	46936,76	239260,74
Massachusetts	16,79	44246,38	61765,59
Kentucky	13,20	34431,87	55555,56
Mississippi	5,27	23529,41	29702,97
Floride	5,23	42957,46	55126,79
Texas	4,20	36268,16	44748,06
New York	2,79	43632,63	47405,19
Wisconsin	2,32	47335,42	49083,77
Oklahoma	1,17	29143,90	29530,20
Idaho	0,79	34246,58	30150,75
Ohio	0,69	51895,59	50969,53
Missouri	0,21	29520,54	26361,28
Minnesota	0,20	60926,49	56628,62
Caroline du Nord	0,19	40272,82	38273,25
Kansas	-0,23	32085,56	28000,00
Pennsylvanie	-0,29	40225,17	31179,99
Iowa	-0,31	33138,40	30275,23
Maine	-0,39	35175,38	28792,61
Wyoming	-0,41	32967,03	24793,39
Michigan	-1,08	55408,10	44303,80
Rhode Island	-1,50	48231,51	41404,14
Colorado	-2,02	101488,50	86419,75
Tennessee	-2,50	31101,86	24476,48
Arkansas	-3,31	24526,42	19099,10
Washington	-3,99	27837,26	18651,36
Connecticut	-6,52	123376,62	60827,25
Alabama	N.D.	19230,77	N.D.
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	35156,25	31791,91
Californie	N.D.	36637,28	29806,26
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
District of	N.D.	N.D.	N.D.

Columbia			
Georgie	N.D.	27489,31	N.D.
Hawaii	N.D.	N.D.	N.D.
Illinois	N.D.	37206,53	32582,78
Indiana	N.D.	48551,61	N.D.
Louisiana	N.D.	31250,00	N.D.
Maryland	N.D.	38311,69	N.D.
Montana	N.D.	16666,67	20833,33
Nebraska	N.D.	78125,00	N.D.
Nevada	N.D.	N.D.	66666,67
New Jersey	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	49019,61	42168,67
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Oregon	N.D.	30769,23	26915,11
Caroline du Sud	N.D.	47619,05	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	21276,60	14084,51
Utah	N.D.	19801,98	16806,72
Vermont	N.D.	22727,27	N.D.
Virginie	N.D.	29982,36	N.D.
Virginie de l'Ouest	N.D.	27729,64	N.D.
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	31949,64	25594,27
Nouvelle-Écosse	N.D.	26271,76	33770,27
Ontario	N.D.	27445,08	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	15800	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

Tableau 34b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ dans le secteur du Cuir et des Produits Dérivés, dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
New Hampshire	10,58	520,53	1020,44
Missouri	4,73	321,13	442,49
Ontario	3,79	339,71	438,53
Pennsylvanie	3,69	389,86	497,90
Québec	3	329,33	400,16
Arkansas	2,96	270,08	329,97
New York	2,89	438,71	531,38
Ohio	2,8	459,01	537,37
Iowa	2,51	344,14	400,01
Wisconsin	2,02	424,78	487,61
Michigan	1,71	571,48	620,37
Floride	1,63	315,62	348,54
Tennessee	1,63	309,74	345,15
Minnesota	1,54	532,97	586,65
Maine	1,17	390,16	421,73
Caroline du Nord	1,15	388,15	419,04
Massachusetts	-0,18	505,19	495,79
Washington	-1,78	329,40	253,95
Wyoming	-2,25	234,54	189,05
Connecticut	-2,53	1347,22	830,40
Alabama	N.D.	202,51	N.D.
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	335,01	384,95
Californie	N.D.	380,08	379,96
Colorado	N.D.	N.D.	732,68
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.
Georgie	N.D.	320,99	N.D.
Hawaïi	N.D.	N.D.	N.D.

Idaho	N.D.	N.D.	276,41
Illinois	N.D.	400,30	455,10
Indiana	N.D.	293,25	N.D.
Kansas	N.D.	N.D.	326,79
Kentucky	N.D.	257,23	355,38
Louisiana	N.D.	N.D.	N.D.
Maryland	N.D.	N.D.	N.D.
Mississippi	N.D.	237,08	364,51
Montana	N.D.	72,92	178,41
Nebraska	N.D.	518,39	N.D.
Nevada	N.D.	112,02	199,84
New Jersey	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	183,08
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Oklahoma	N.D.	N.D.	274,84
Oregon	N.D.	343,66	405,95
Rhode Island	N.D.	391,27	412,50
Caroline du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	169,89
Texas	N.D.	354,38	380,28
Utah	N.D.	194,13	230,51
Vermont	N.D.	183,99	N.D.
Virginie	N.D.	259,20	N.D.
Virginie de l'Ouest	N.D.	322,56	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	242,16	N.D.
Manitoba	N.D.	368,29	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

Tableau 35

PIB¹ réel dans le secteur Alimentaire et des Produits Parents² (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nevada	12,33	102	238
Nouveau-Mexique	11,44	116	251
Dakota du Nord	7,36	205	340
Virginie	6,55	2184	3313
Mississippi	6,53	758	1126
Rhode Island	6,3	106	152
Georgie	5,54	3381	4990
Massachusetts	5,52	964	1459
Utah	4,68	437	599
Oklahoma	4,32	647	865
Washington	3,89	1795	2378
Dakota du Sud	3,83	298	365
Maine	3,7	306	398
Arizona	3,64	544	677
Oregon	3,11	1053	1306
Missouri	3,07	3956	4829
Arkansas	3,03	1938	2341
Caroline du Nord	3,03	2411	2922
Louisiana	2,98	1284	1531
Vermont	2,93	174	193
Texas	2,38	6070	7096
Caroline du Sud	2,32	693	763
Delaware	2,28	464	500
Wisconsin	2,05	3867	4447
Illinois	1,66	7151	7793
Pennsylvanie	1,56	5473	6017
Wyoming	1,49	59	61
Idaho	1,34	769	827

New Hampshire	1,09	315	309
Iowa	0,87	3376	3481
Minnesota	0,76	2847	2963
Ohio	0,76	5720	5993
Tennessee	0,64	2974	2924
Floride	0,46	3560	3589
Kentucky	0,27	2545	2526
Alabama	0,16	992	903
Maryland	0,08	2152	2076
Colorado	-0,28	2041	1918
Alaska	-0,41	463	367
Kansas	-0,7	1359	1176
Indiana	-0,97	2593	2363
New York	-1,11	5673	5131
Californie	-1,15	14143	12670
Nebraska	-1,29	1774	1509
Montana	-1,82	124	96
Michigan	-2,38	3928	3087
Connecticut	-3,3	1244	914
Hawaii	-3,67	419	298
New Jersey	-3,71	3870	2793
Virginie de l'Ouest	-4,19	193	133
District of Columbia	-5,78	18	11

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 35a

Productivité¹ dans le secteur Alimentaire et des Produits Parents²
(nomenclature des Etats-Unis),
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nevada	7,29	43521,76	66704,04
Nouveau-Mexique	6,79	33710,51	49360,87
Maine	5,89	40954,16	59768,73
Virginie	4,97	63575,41	81498,61
Mississippi	4,25	31218,07	38040,54
Louisiana	3,84	57491,62	71027,60
Dakota du Sud	3,68	37760,42	46114,97
Washington	3,11	47498,63	57777,35
Massachusetts	3,03	53536,02	65084,53
Pennsylvanie	2,87	59131,03	69973,25
Georgie	2,63	60294,26	69530,56
Maryland	2,54	81270,63	94325,05
Wyoming	2,45	52475,25	58429,12
Floride	2,38	73178,64	84844,33
Dakota du Nord	2,37	50673,51	57248,70
Texas	2,30	61276,51	69828,77
Caroline du Nord	1,99	46762,87	51837,92
Vermont	1,99	42620,36	43596,11
Oregon	1,90	45922,32	50949,95
Arizona	1,72	56056,96	58472,97
Rhode Island	1,62	52287,58	55152,39
Delaware	1,52	52117,62	53072,92
Wisconsin	1,51	62081,12	67272,78
Illinois	1,47	77152,41	81620,90
Ohio	1,46	90419,94	98318,43
Oklahoma	1,09	42764,86	42874,85
Utah	1,04	43741,47	45176,86
Arkansas	1,00	39337,59	40483,52
Idaho	0,93	45835,44	47189,73
Missouri	0,93	91401,27	94009,77
Colorado	0,41	74930,21	74447,85

Minnesota	0,38	55454,46	55951,05
Iowa	0,25	70232,30	68699,43
Alaska	0,19	46611,33	39470,85
Hawaii	0,12	45541,01	44537,44
Connecticut	0,00	114491,15	110613,58
New York	-0,19	87334,30	85249,55
Caroline du Sud	-0,61	45978,59	41303,52
Tennessee	-0,73	86645,95	78019,10
Alabama	-1,02	28137,81	23676,55
Californie	-1,12	75155,70	67784,82
Michigan	-1,31	85002,00	73816,36
New Jersey	-1,61	86214,05	75333,78
Indiana	-1,86	78845,07	68047,00
Kansas	-2,57	45752,58	35355,66
Nebraska	-2,62	51914,26	40727,65
Kentucky	-2,94	120475,60	94819,82
Montana	-3,13	48629,87	34921,79
New Hampshire	-3,16	147272,73	112037,71
District of Columbia	-5,94	49723,76	31161,47
Virginie de l'Ouest	-6,96	43731,78	26175,95

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.
2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 35b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du secteur Alimentaire et des Produits Parents² (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nouveau-Mexique	3,65	344,14	441,53
Texas	2,5	497,58	588,95
Illinois	2,38	661,16	775,73
Nebraska	2,31	481,99	564,50
New Jersey	2,23	776,08	904,48
Idaho	2,2	461,69	534,86
Utah	2,16	425,64	490,43
Arizona	2,12	473,59	547,81
Georgie	2,08	535,08	616,25
Iowa	1,98	532,41	609,60
Minnesota	1,8	614,08	693,05
Dakota du Sud	1,79	469,45	528,40
Indiana	1,77	530,35	599,11
Dakota du Nord	1,76	451,04	508,49
Colorado	1,65	593,58	662,76
Pennsylvanie	1,61	559,85	625,62
Wisconsin	1,54	542,20	602,75
Arkansas	1,43	384,60	424,37
Tennessee	1,31	556,76	608,89
Vermont	1,3	470,01	513,64
Kansas	1,2	507,03	550,89
Maine	1,18	418,14	452,90
Missouri	1,13	621,14	668,45
Ohio	1,09	618,79	667,01
New Hampshire	1,04	604,86	646,07
New York	1	718,47	769,63
Michigan	0,93	637,94	678,15
Floride	0,84	567,12	599,52
Californie	0,78	587,35	619,80
Louisiana	0,76	440,29	462,39

Caroline du Nord	0,75	443,20	466,64
Connecticut	0,69	780,93	814,80
Oklahoma	0,68	463,10	484,92
Maryland	0,54	582,93	604,85
Massachusetts	0,51	633,55	654,99
Kentucky	0,3	563,40	574,53
Nevada	0,23	562,46	569,20
Rhode Island	0,2	508,67	513,68
Mississippi	0,18	360,42	364,39
Alaska	-0,34	506,13	486,02
Caroline du Sud	-0,4	454,41	440,49
Delaware	-0,47	449,25	434,25
Virginie de l'Ouest	-0,5	414,91	399,81
Hawaii	-1,2	499,27	457,83
District of Columbia	-3,53	787,53	610,32
Alabama	N.D.	N.D.	410,71
Montana	N.D.	451,20	453,62
Oregon	N.D.	N.D.	496,91
Virginie	N.D.	N.D.	514,26
Washington	N.D.	N.D.	566,40
Wyoming	N.D.	411,88	459,51

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 36

PIB¹ réel dans le secteur des Boissons² (nomenclature du Canada),

dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Terre-Neuve	12,63	140,38	276,50
Manitoba	8,13	38,93	53,55
Québec	6,51	39,78	53,78
Saskatchewan	5,98	161,53	238,11
Ontario	4,7	64,11	53,40
Nouvelle-Écosse	3,08	1193,20	1491,09
Nouveau-Brunswick	-0,3	798,94	769,48
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	41,64	72,83

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les États-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 36a

Productivité¹ réel dans le secteur des Boissons² (nomenclature du Canada),

dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Terre-Neuve	7,61	73800,81	96405,17
Nouvelle-Écosse	1,18	161167,49	167928,64
Nouveau-Brunswick	0,26	99093,08	98684,29

Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	89428,66	N.D.
Ontario	N.D.	85778,05	N.D.
Québec	N.D.	39569,47	N.D.
Saskatchewan	N.D.	167039,89	133563,83

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 36b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
secteur des Boissons²

(nomenclature du Canada),

dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Ontario	4,37	568,71	759,69
Quebec	3,32	565,41	703,50
Colombie-Britannique	0,43	650,16	661,84
Alberta	N.D.	558,90	713,99
Manitoba	N.D.	543,52	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	577,55	N.D.
Saskatchewan	N.D.	628,31	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La rénumération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rénumération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 37

PIB¹ réel dans le secteur Alimentaire²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Québec	8,21	217,49	310,00
Alberta	6,62	283,96	180,41
Nouvelle-Écosse	5,07	4552,56	5839,27
Ontario	5,04	313,32	460,08
Colombie-Britannique	4,72	83,04	133,65
Nouveau-Brunswick	3,30	2295,64	2457,61
Ile-du-Prince-d'Édouard	3,28	319,48	456,31
Manitoba	0,97	311,01	395,64
Saskatchewan	0,59	589,18	1081,22
Terre-Neuve	N.D	817,76	832,93

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les États-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 37a

Productivité¹ réel dans le secteur Alimentaire²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998

Ontario	7,09	48379,18	82346,81
Saskatchewan	4,91	60602,70	86839,30
Ile-du-Prince-d'Édouard	3,08	45000,04	56143,67
Manitoba	1,60	42841,02	47956,49
Québec	1,56	66335,10	67835,35
Nouvelle-Écosse	1,00	84263,22	90623,33
Terre-Neuve	0,44	48386,76	48017,18
Nouveau-Brunswick	-3,01	77864,71	60021,30
Alberta	N.D.	42291,12	26367,08
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	50155,77

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. 1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 37b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
secteur Alimentaire²
(nomenclature du Canada),

dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nouvelle-Ecosse	4,61	344,00	470,43
Quebec	3,44	431,09	542,57
Manitoba	3,35	410,36	514,69
Nouveau-Brunswick	3,12	357,70	442,33
Alberta	3,03	423,96	518,77
Ontario	2,12	486,98	562,90
Terre-Neuve	2,03	355,68	405,90
Colombie-Britannique	0,37	476,75	485,89
Saskatchewan	0,10	536,63	536,74
Ile-du-Prince-	N.D.	N.D.	457,06

Edouard			

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. 1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur Alimentaire et le secteur Boisson sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Alimentaire et Produits Parents

Tableau 38

PIB¹ réel dans le secteur des Produits en Textile Fabriqués² (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
District of Columbia	58,33	1	1
Kansas	33,66	9	8
Nebraska	15,67	6	17
Iowa	12,48	12	23
Virginie de l'Ouest	11,07	21	43
Nevada	8,33	2	2
Louisiana	7,53	236	334
New Hampshire	6,57	120	194
Indiana	6,47	29	46
Arizona	6,46	28	43
Missouri	6,36	16	23
Nouveau-Mexique	6,08	28	35
Maryland	5,57	52	78
Californie	4,75	630	876
Delaware	4,54	80	110
Arkansas	4,3	109	143
Vermont	4,26	14	19
Colorado	3,82	8	10
Kentucky	2,85	282	271
Ohio	2,63	176	213
Georgie	2,56	4095	4964

Tennessee	2,51	627	724
Floride	2,1	128	145
Washington	1,86	54	62
Alabama	1,69	1361	1523
Dakota du Nord	1,67	4	3
Rhode Island	1,38	259	273
Texas	0,53	138	137
Pennsylvanie	0,09	794	783
Dakota du Sud	0	1	1
New York	-0,01	792	777
Caroline du Sud	-0,32	3050	2936
Caroline du Nord	-0,34	6327	6081
Massachusetts	-1,02	530	442
Mississippi	-1,02	230	193
Idaho	-1,04	4	3
New Jersey	-1,05	489	438
Connecticut	-1,48	110	93
Oregon	-1,54	64	56
Illinois	-1,7	127	108
Virginie	-2,15	1266	1017
Utah	-2,49	25	17
Michigan	-3,37	55	33
Maine	-3,4	169	124
Oklahoma	-3,83	24	17
Minnesota	-5,18	66	42
Hawaii	-13,96	6	1
Alaska	N.D.	1	1
Montana	N.D.	1	3
Wisconsin	N.D.	147	143
Wyoming	N.D.	N.D.	5

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 38a
Productivité¹ dans le secteur des Produits en
Textile Fabriqués²
 (nomenclature des Etats-Unis),
 dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
District of Columbia	76,60	41666,67	62500,00
Louisiana	12,23	61949,07	127627,05
Kentucky	11,95	27769,11	54352,19
Virginie de l'Ouest	8,42	25287,36	41069,72
Nouveau-Mexique	8,30	46067,42	63636,36
Idaho	7,07	27777,78	37500,00
Tennessee	6,36	27752,70	40358,99
Kansas	6,07	23419,20	30418,25
Wisconsin	6,07	33761,65	49107,14
New Hampshire	4,21	39665,32	51486,20
Floride	3,90	26173,48	32894,74
Washington	3,30	42379,18	52721,09
New York	3,24	36240,31	44889,94
Pennsylvanie	3,23	29570,20	36069,65
Georgie	3,09	37772,14	46379,52
Caroline du Sud	2,85	31784,79	38369,56
Colorado	2,66	20050,13	23640,66
Vermont	2,44	26859,50	31404,96
Alabama	2,31	33051,89	38467,37
Mississippi	2,06	38090,65	40342,81
Caroline du Nord	1,92	31487,98	35753,13
Rhode Island	1,59	34823,35	37567,08
Connecticut	1,56	41319,18	44540,23
Oregon	1,40	36458,33	39914,47
Iowa	0,91	42592,59	39655,17
Maine	0,86	30031,71	31187,12
New Jersey	0,51	42483,09	43135,71
Virginie	-0,28	32056,78	30455,48
Californie	-0,82	36521,41	33899,62
Arkansas	-1,14	39041,70	34549,41

Minnesota	-2,52	32116,79	26582,28
Massachusetts	-3,27	41948,67	30932,89
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	31363,09	45502,65
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
Hawaii	N.D.	N.D.	N.D.
Illinois	N.D.	N.D.	N.D.
Indiana	N.D.	31128,40	36565,98
Maryland	N.D.	N.D.	42230,64
Michigan	N.D.	N.D.	45833,33
Missouri	N.D.	25335,32	N.D.
Montana	N.D.	23809,52	N.D.
Nebraska	N.D.	26086,96	39443,16
Nevada	N.D.	31250,00	N.D.
Dakota du Nord	N.D.	22624,43	N.D.
Ohio	N.D.	N.D.	45590,75
Oklahoma	N.D.	26548,67	26856,24
Dakota du Sud	N.D.	29411,76	N.D.
Texas	N.D.	34963,38	N.D.
Utah	N.D.	47808,76	39812,65
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.
2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 38b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ des
Produits en Textile Fabriqués²
(nomenclature des Etats-Unis),
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	Rénumératio n hebdomadai re moyenne en 1991	Rénumératio n hebdomadai re moyenne en 1998
District of Columbia	55,89	552,34	1074,87
Wisconsin	3,93	451,23	584,78
Washington	3,34	489,36	614,21
Oregon	2,79	454,65	547,41
New Hampshire	2,74	552,23	664,69
Vermont	2,7	347,06	416,38
Caroline du Nord	2,22	414,44	482,40
Georgie	2,02	449,78	517,10
Caroline du Sud	1,79	455,04	514,38
Maine	1,72	438,57	492,60
Alabama	1,53	400,36	444,55
Pennsylvanie	1,52	427,58	474,46
Tennessee	1,47	423,66	467,47
New York	1,45	513,73	566,93
Virginie	1,19	406,80	441,37
Rhode Island	0,84	505,95	535,32
Floride	0,63	430,44	449,36
Minnesota	-0,07	468,37	463,65
New Jersey	-0,85	691,99	650,75
Idaho	-4,54	353,95	245,60
Alaska	N.D.	N.D.	N.D.
Arizona	N.D.	348,81	506,26
Arkansas	N.D.	433,33	468,73
Californie	N.D.	N.D.	467,93
Colorado	N.D.	347,02	402,57
Connecticut	N.D.	N.D.	593,34
Delaware	N.D.	N.D.	N.D.
Hawaii	N.D.	N.D.	N.D.
Illinois	N.D.	N.D.	N.D.

Indiana	N.D.	N.D.	494,77
Iowa	N.D.	342,81	418,86
Kansas	N.D.	N.D.	398,64
Kentucky	N.D.	362,18	420,15
Louisiana	N.D.	N.D.	402,78
Maryland	N.D.	N.D.	430,58
Massachusetts	N.D.	N.D.	653,45
Michigan	N.D.	N.D.	487,06
Mississippi	N.D.	395,36	466,69
Missouri	N.D.	N.D.	N.D.
Montana	N.D.	N.D.	N.D.
Nebraska	N.D.	272,85	375,39
Nevada	N.D.	367,55	N.D.
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	307,62
Dakota du Nord	N.D.	N.D.	N.D.
Ohio	N.D.	N.D.	622,74
Oklahoma	N.D.	N.D.	401,19
Dakota du Sud	N.D.	N.D.	N.D.
Texas	N.D.	N.D.	N.D.
Utah	N.D.	245,09	379,37
Virginie de l'Ouest	N.D.	N.D.	353,70
Wyoming	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 39

PIB¹ réel dans le secteur du Textile Primaire²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouvelle-Écosse	7,68	381,47	670,19
Nouveau-Brunswick	3,49	414,63	541,64
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	10,04	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les États-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 39a
Productivité¹ réel dans le secteur du Textile
Primaire² (nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nouvelle-Écosse	4,73	75252,39	101147,54
Nouveau-Brunswick	1,57	49796,41	54327,99
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs
2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les États-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 39b
Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
secteur du Textile Primaire²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Ontario	3,96	481,12	622,65
Quebec	0,90	448,43	474,95
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 40

PIB¹ réel dans le secteur des Produits Textiles²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouveau-Brunswick	0,89	46436,44	45889,29
Nouvelle-Écosse	-2,90	51065,10	34535,60
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Ontario	N.D.	31450,15	N.D.
Québec	N.D.	35900,54	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	22973,79	36953,57

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les États-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 40a

Productivité¹ réel dans le secteur des Produits Textiles² (nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nouveau-Brunswick	1,76	487,32	547,66
Nouvelle-Écosse	0,1	425,73	403,89

Alberta	N.D.	0,73	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	1,88
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	32,49	23,47
Manitoba	N.D.	0,00	6,46
Ontario	N.D.	18,46	27,30
Québec	N.D.	5,20	8,79
Saskatchewan	N.D.	19,55	22,66
Terre-Neuve	N.D.	36,67	54,06

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs
2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 40b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ des
Produits Textiles²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Ontario	3,95	403,97	515,97
Colombie-Britannique	2,96	343,11	418,50
Quebec	2,07	381,80	436,07
Ile-du-Prince-Edouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	356,30	N.D.
Saskatchewan	N.D.	414,50	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La rénumération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rénumération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))
2. Au Canada, le secteur du textile primaire et des produits de textile sont pour les Etats-Unis regroupés en un seul secteur : Produits en textiles fabriqués

Tableau 41

PIB¹ réel dans le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers² (nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Montana	40,21	2	17
Utah	10,63	95	204
Georgie	10,46	644	1416
Maryland	10,09	294	606
Minnesota	9,85	496	1031
Arizona	9,71	176	360
Louisiana	9,56	141	283
Wyoming	9,55	10	20
Vermont	9,36	48	97
Nebraska	9,07	152	294
Oregon	8,93	165	315
Virginie	8,92	848	1654
Washington	8,91	225	436
Nevada	8,53	91	161
Michigan	8,49	1806	3414
Missouri	8,43	573	1068
Virginie de l'Ouest	8,23	89	153
Colorado	8,04	257	466
Pennsylvanie	7,83	1450	2641
New Hampshire	7,52	276	489
Illinois	7,44	2209	3899
Wisconsin	7,23	1018	1764
Massachusetts	6,96	909	1543
Rhode Island	6,73	180	269
Texas	6,73	1884	3135
Tennessee	6,21	1164	1823
Delaware	5,79	176	255
Kansas	5,7	401	601
Caroline du Sud	5,65	1006	1431
Dakota du Nord	5,5	22	32
Dakota du Sud	5,44	65	77

Indiana	5,43	1700	2570
Caroline du Nord	5,41	1512	2248
Nouveau-Mexique	5,13	21	26
Ohio	4,99	3298	4840
Californie	4,77	2779	3989
Arkansas	4,75	541	772
Kentucky	4,67	722	1038
Hawaii	4,34	6	8
Floride	4,33	643	897
Iowa	4,18	633	859
New Jersey	3,77	1105	1468
New York	3,77	1307	1753
Oklahoma	3	781	972
Connecticut	2,78	509	631
Maine	2,59	126	152
Idaho	2,51	35	38
Alaska	2,08	3	3
Mississippi	2,06	528	592
Alabama	1,79	836	951
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les Etats-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 41a

Productivité¹ dans le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers²
(nomenclature des Etats-Unis),
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Maryland	7,97	38470,79	63402,39
Dakota du Sud	6,45	34924,33	44025,16
Missouri	6,33	34990,68	52970,94
Virginie	6,30	48790,76	74517,93
Colorado	6,25	41907,77	63083,80
Rhode Island	6,24	35702,14	49339,69
Pennsylvanie	6,22	36607,64	55704,37
Virginie de l'Ouest	5,67	34262,68	46279,49
New Hampshire	5,63	35522,20	51685,87
Illinois	5,52	41833,17	60617,84
Minnesota	5,30	36124,24	51260,38
Californie	5,19	37165,88	52815,55
Wisconsin	5,07	33538,49	47050,04
Hawaï	5,04	23715,42	32000,00
Nouveau-Mexique	5,03	35493,83	49429,66
Nebraska	4,98	31402,78	43102,18
Michigan	4,82	35586,49	48840,50
Washington	4,82	33716,14	46088,79
Nevada	4,56	36479,71	47241,78
Floride	4,55	31842,45	43316,59
Massachusetts	4,37	42131,13	56551,22
Louisiana	4,32	39232,29	51841,00
Arizona	4,25	32173,34	41308,09
Maine	4,14	40553,59	52741,15
Ohio	4,02	37881,55	49659,87
Caroline du Nord	3,82	42671,99	54452,09

Connecticut	3,76	45508,76	58829,01
New York	3,72	38803,47	49972,92
Georgie	3,49	41063,65	51959,49
New Jersey	3,37	40374,31	50427,67
Indiana	3,35	36005,35	45083,76
Texas	3,35	45156,33	56538,44
Utah	3,29	38337,37	46961,33
Montana	2,84	36144,58	42500,00
Vermont	2,84	40600,18	48940,46
Arkansas	2,79	45097,37	54266,84
Oregon	2,47	36245,95	42515,86
Tennessee	2,28	45934,11	52404,63
Iowa	2,15	45793,71	51947,27
Alabama	2,04	47785,48	54123,27
Kentucky	2,03	44598,85	51183,43
Caroline du Sud	2,01	56190,64	60540,68
Wyoming	1,78	47619,05	53191,49
Kansas	0,97	47804,46	48802,27
Mississippi	0,93	46838,41	49091,96
Oklahoma	-0,04	68525,25	67233,87
Dakota du Nord	-1,06	40219,38	36036,04
Idaho	-3,17	41198,50	29548,99
Alaska	N.D.	37037,04	N.D.
Delaware	N.D.	N.D.	85800,81
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local aera data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.
2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les Etats-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 41b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers²
(nomenclature des Etats-Unis), dollars
américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	Rénumératio n hebdomadai re moyenne en 1991	Rénumératio n hebdomadai re moyenne en 1998
Nouveau-Mexique	5,08	341,04	478,42
Vermont	2,58	506,80	597,39
Hawaii	2,52	374,72	443,33
Michigan	2,49	532,29	631,18
Dakota du Sud	2,49	409,99	485,40
Virginie de l'Ouest	2,42	408,50	479,79
Illinois	2,4	588,24	694,11
Rhode Island	2,29	634,03	741,13
Wisconsin	2,27	495,49	579,00
Connecticut	2,25	678,20	790,30
Minnesota	2,24	542,56	632,91
Utah	2,14	501,77	579,29
Maine	2,13	508,94	588,18
Arizona	2,03	477,13	547,01
Floride	1,95	469,81	536,79
Massachusetts	1,93	630,87	720,79
Mississippi	1,92	458,55	522,93
New Hampshire	1,92	555,75	634,38
Caroline du Nord	1,85	542,67	615,87
Californie	1,82	523,87	593,59
Maryland	1,78	584,10	659,65
Texas	1,73	521,59	587,42
Oregon	1,69	503,02	564,93
Pennsylvanie	1,64	546,99	612,54
Louisiana	1,59	484,03	539,26
Oklahoma	1,58	599,80	666,65
Idaho	1,57	374,82	417,28
Caroline du Sud	1,55	621,06	691,15
Washington	1,52	520,72	577,36

Indiana	1,5	500,31	554,47
Iowa	1,41	564,29	620,67
Missouri	1,39	505,70	556,47
Nebraska	1,27	547,58	594,65
Colorado	1,26	612,86	662,87
Georgie	1,26	504,45	549,82
Nevada	1,24	484,44	526,14
Ohio	1,01	626,25	670,87
Virginie	0,85	607,20	642,04
Arkansas	0,83	523,83	554,01
Tennessee	0,77	571,07	600,21
New Jersey	0,68	615,98	645,45
Alabama	0,67	620,09	646,47
Kentucky	0,65	509,38	531,54
Kansas	0,62	547,97	571,23
New York	0,62	584,03	609,47
Wyoming	0,24	485,15	491,02
Dakota du Nord	0,12	438,83	440,15
Montana	-0,45	401,34	385,45
Alaska	N.D.	484,78	N.D.
Delaware	N.D.	N.D.	736,27
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))
2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les Etats-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 42

PIB¹ réel dans le secteur des Produits de Caoutchouc² (nomenclature du Canada),
millions de dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Nouvelle-Écosse	8,39	647,20	1193,02
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	603,23
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	22,63	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les États-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 42a

Productivité¹ réel dans le secteur des Produits de Caoutchouc²
(nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Nouvelle-Écosse	7,15	80239,73	133285,18
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.

Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	88710,53
Ontario	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.
Terre-Neuve	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs
2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les Etats-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 42b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
secteur des Produits de Caoutchouc²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Ontario	2,6	526,66	627,26
Quebec	N.D.	N.D.	752,52

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La rénumération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rénumération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))
2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les Etats-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 43

PIB¹ réel dans le secteur des Produits Plastiques² (nomenclature du Canada),
millions de dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Saskatchewan	14,58	86,14	245,41
Nouveau-Brunswick	6,45	489,89	795,02
Nouvelle-Écosse	6,08	1138,68	1812,70
Terre-Neuve	4,24	156,88	214,91
Ontario	3,17	75,42	90,49
Alberta	N.D.	N.D.	9,77
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	17,81	N.D.
Manitoba	N.D.	14,12	N.D.
Québec	N.D.	8,85	22,90

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les États-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 43a

Productivité¹ réel dans le secteur des Produits Plastiques²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions	Taux de	Productivité	Productivité

géographiques	croissance annuel moyen	en 1991	en 1998
Nouvelle-Écosse	6,31	41843,53	58913,20
Saskatchewan	5,98	55786,10	83508,36
Nouveau-Brunswick	5,26	33497,65	45164,83
Terre-Neuve	0,68	59540,08	57282,26
Ontario	-3,00	46664,09	33132,92
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	N.D.
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs
2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les États-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 43b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du secteur des Produits Plastiques² (nomenclature du Canada), dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Alberta	4,50	458,05	617,31
Nouveau-Brunswick	2,98	388,98	476,79
Quebec	1,92	405,84	462,24
Ontario	1,68	485,39	544,35
Colombie-Britannique	-0,12	529,65	518,79
Nouvelle-Ecosse	N.D.	N.D.	439,39
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))
2. Au Canada, le secteur du caoutchouc et le secteur des produits plastiques sont pour les Etats-Unis le secteur du Caoutchouc et des Produits Plastiques Divers

Tableau 44

PIB¹ réel dans le secteur de l'Équipement des Véhicules Motorisés²
(nomenclature des Etats-Unis), millions dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
New Hampshire	264,31	4	339
Caroline du Sud	31,61	215	1714
Arizona	30,42	89	598
Colorado	27,72	43	206
Wyoming	22,92	1	4
Vermont	20,2	10	40
Tennessee	19,02	1368	4930
Utah	17,89	187	593
Mississippi	16,44	174	489
Dakota du Nord	15,86	43	116
Connecticut	15,15	188	524
Arkansas	14,64	301	812
Wisconsin	14,34	1391	2780
Kansas	14,09	284	736
Kentucky	13,98	2926	8000
Nevada	13,37	24	44
Missouri	12,76	2407	5047
Indiana	12,63	4568	10619
Minnesota	12,03	840	1805
Caroline du Nord	11,75	1090	2306
Virginie de l'Ouest	11,3	40	43
Georgie	10,84	1233	2502
Massachusetts	10,77	76	127
Californie	10,46	1761	3274
Floride	10,37	276	477

Washington	10,22	418	844
Virginie	9,85	1040	2095
Idaho	9,09	37	70
Iowa	8,97	540	924
Oregon	8,54	425	717
Dakota du Sud	8,04	87	156
Ohio	7,29	9622	15453
Alabama	6,9	755	1269
Nouveau-Mexique	6,27	127	133
Oklahoma	5,14	970	1218
Montana	5,09	10	14
Texas	4,5	1092	1243
Louisiana	3,69	263	271
New Jersey	3,47	388	254
Maine	3,17	18	22
New York	3,13	3077	3434
Nebraska	3,06	260	307
Illinois	1,98	2580	2866
Michigan	1,49	24499	25141
Delaware	1,32	938	817
Pennsylvanie	1,31	1400	1391
Hawaii	-5,21	4	2
District of Columbia	-5,99	13	6
Maryland	-8,56	511	233
Rhode Island	-12,57	89	22
Alaska	N.D.	1	1

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 44a

Productivité¹ dans le secteur de l'Équipement
des Véhicules Motorisés²
(nomenclature des Etats-Unis),
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	Productivi té en 1991	Productivi té en 1998
New Hampshire	26,83	150000,00	288265,31
Colorado	23,44	20693,85	67210,44
Wisconsin	16,82	45469,95	117512,79
Nouveau-Mexique	16,06	48226,16	95204,01
Mississippi	14,92	24468,66	60169,80
Nevada	11,59	58651,03	111392,41
Californie	11,37	48314,57	90750,34
Missouri	11,31	97698,34	151657,20
Caroline du Sud	11,12	58651,98	106724,78
Arizona	10,64	50492,61	90922,91
Wyoming	10,63	31250,00	54794,52
Kansas	10,25	47922,44	86182,67
Minnesota	10,24	141183,36	253653,74
Connecticut	10,00	73398,22	135892,12
Arkansas	9,92	42938,78	79764,24
Tennessee	9,11	65488,11	113885,74
Floride	8,72	39097,27	58192,02
Indiana	8,23	65735,66	110619,19
Georgie	8,15	87847,62	131497,35
Ohio	7,83	82739,94	132483,43
Caroline du Nord	7,55	48794,17	75374,26
Iowa	7,53	45707,79	71169,99
New York	7,44	76558,33	113183,92
Virginie de l'Ouest	7,35	43121,15	55483,87
Kentucky	6,34	156988,04	233297,37
Washington	5,67	98356,38	140106,24
Dakota du Nord	5,55	45000,00	61932,73
Virginie	5,45	112848,92	153300,16
Delaware	5,37	119433,20	158671,59
Dakota du Sud	5,31	61046,51	86283,19
Oklahoma	4,95	90758,43	109798,97

Michigan	4,14	72841,72	91182,75
Alabama	3,26	72320,71	90268,89
Vermont	3,05	56521,74	68376,07
Utah	2,85	65678,68	72018,46
Nebraska	2,53	65491,18	71712,22
Massachusetts	1,62	97372,49	71913,93
Oregon	1,55	68813,02	69416,21
Pennsylvanie	1,00	71835,80	72001,66
Montana	0,51	59210,53	57851,24
Illinois	0,29	76989,38	75580,17
New Jersey	0,12	68708,90	37921,77
Idaho	0,04	71301,25	68159,69
Texas	-0,90	87147,56	66527,51
Alaska	N.D.	76923,08	N.D.
District of Columbia	N.D.	152173,91	N.D.
Hawaii	N.D.	88235,29	117647,06
Louisiana	N.D.	82531,46	N.D.
Maine	N.D.	N.D.	51643,19
Maryland	N.D.	97026,60	55714,97
Rhode Island	N.D.	N.D.	53921,57

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 44b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du secteur de l'Équipement des Véhicules Motorisés² (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Nevada	5,4	503,32	699,17
Wyoming	4,69	264,72	362,24
Caroline du Sud	4,42	525,31	709,00
Michigan	3,75	1047,38	1348,80
Colorado	3,44	426,23	536,59
New Jersey	3,41	788,90	983,33
Dakota du Sud	2,91	425,86	518,20
Virginie de l'Ouest	2,81	454,78	535,47
Indiana	2,77	734,76	888,62
Kentucky	2,74	789,29	951,99
Connecticut	2,71	729,56	873,12
Alabama	2,63	669,22	798,58
Caroline du Nord	2,34	583,80	685,84
Kansas	2,2	671,06	773,62
Virginie	2,14	643,68	744,98
Wisconsin	2,08	803,31	926,66
Illinois	2	696,24	799,24
Mississippi	1,73	342,36	385,62
Iowa	1,7	532,27	597,81
Minnesota	1,6	674,91	736,07
Floride	1,55	489,89	544,45
Georgie	1,36	727,91	791,86
Missouri	1,31	806,42	873,92
New York	1,12	972,28	1045,45
Texas	1,12	646,63	695,87
Tennessee	1,03	715,72	764,47
Oregon	0,96	688,98	734,50
Ohio	0,9	886,96	940,10
Washington	0,86	738,03	778,87

Nebraska	0,81	493,95	520,08
Pennsylvanie	0,78	649,82	683,66
Dakota du Nord	0,33	493,43	502,91
Californie	0,05	673,65	675,52
Utah	-0,73	596,02	565,33
Oklahoma	-0,87	725,00	669,21
Massachusetts	-3,13	814,63	636,81
Alaska	N.D.	802,12	N.D.
Arizona	N.D.	N.D.	654,91
Arkansas	N.D.	N.D.	492,18
Delaware	N.D.	N.D.	1227,13
District of Columbia	N.D.	2037,50	N.D.
Hawaii	N.D.	515,76	644,39
Idaho	N.D.	N.D.	567,17
Louisiana	N.D.	N.D.	N.D.
Maine	N.D.	N.D.	523,36
Maryland	N.D.	N.D.	811,01
Montana	N.D.	N.D.	514,33
New Hampshire	N.D.	549,59	648,33
Nouveau-Mexique	N.D.	N.D.	575,24
Rhode Island	N.D.	N.D.	958,91
Vermont	N.D.	N.D.	678,56

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))
2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 45

PIB¹ réel dans le secteur des Autres

Équipements de Transport²

(nomenclature des Etats-Unis), millions de dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Iowa	16,72	106	253
Arkansas	12,92	188	364
Colorado	12,72	816	1519
Idaho	9,87	28	57
Nouveau-Mexique	8,68	167	128
Nebraska	8,57	102	106
Montana	8,08	5	8
Arizona	6,38	1785	2120
Georgie	6,29	1715	2628
Caroline du Nord	4,37	218	276
Wyoming	4	9	12
Kentucky	3,68	160	178
Dakota du Nord	3,36	35	40
Alaska	2,89	12	13
Delaware	2	16	8
Kansas	2	2466	2816
Washington	1,79	8138	8022
Nevada	1,66	32	31
Oklahoma	1,18	611	446
Minnesota	1,14	271	291
Virginie de l'Ouest	0,93	143	122
Pennsylvanie	0,54	2151	2163
Indiana	0,19	1621	1551
Louisiana	0,01	1294	970
Wisconsin	-0,1	529	498
Dakota du Sud	-0,18	7	6
Caroline du Sud	-0,31	262	211
New Hampshire	-0,58	56	43
New Jersey	-0,69	170	152
District of Columbia	-0,71	26	23

Oregon	-0,84	434	377
Mississippi	-0,95	697	631
Tennessee	-0,97	551	407
Floride	-1,08	3341	2939
Texas	-1,34	4806	4081
Connecticut	-2,53	5637	3858
Vermont	-2,59	126	79
Missouri	-2,66	3631	2032
Maine	-2,93	695	534
Michigan	-4,01	758	517
Maryland	-4,47	532	328
Utah	-4,69	871	576
Californie	-4,85	16905	9649
Virginie	-5,4	1780	1059
Ohio	-5,54	4870	2368
Illinois	-5,65	894	412
Massachusetts	-7,71	2597	1246
Alabama	-7,78	1056	547
New York	-8,78	1990	733
Hawaii	-8,82	37	17
Rhode Island	-26,51	320	16

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 45a

Productivité¹ dans le secteur des Autres Équipements de Transport² (nomenclature des Etats-Unis), dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Productivité en 1991	Productivité en 1998
Colorado	22,37	54925,89	144323,04
Nouveau-Mexique	16,71	54054,05	81321,47
Connecticut	5,66	64037,70	82903,56
Arizona	5,43	64870,81	68552,95
Georgie	4,84	66454,58	85608,18
New York	4,81	65514,67	66539,58
Californie	3,05	64645,92	70357,73
Nevada	2,08	39622,64	44034,09
Vermont	1,85	45166,74	42359,25
Washington	1,80	64261,74	65560,64
Wyoming	1,60	39840,64	42704,63
Idaho	1,52	33076,07	35804,02
Dakota du Nord	1,02	58407,08	55865,92
Utah	0,86	59499,90	62391,68
Maine	0,82	46672,93	48264,64
Texas	0,81	60058,09	62031,65
Indiana	0,80	62253,66	64316,82
Floride	0,68	62943,78	63978,93
Ohio	0,49	110339,67	89768,38
New Hampshire	0,43	50590,22	44745,06
Michigan	0,29	46033,56	44392,92
Mississippi	-0,36	37630,77	35698,12
Pennsylvanie	-0,70	68980,67	62914,49
Maryland	-0,89	67603,95	54214,88
Virginie de l'Ouest	-0,97	61986,08	48917,40
Kansas	-0,98	59981,99	55044,08
New Jersey	-0,99	45271,32	40761,60
Oklahoma	-1,12	69780,28	49390,92
Tennessee	-1,90	50703,99	38137,18
Arkansas	-1,96	63597,71	50324,90
Missouri	-2,08	107321,65	67427,66

Caroline du Nord	-2,18	59977,70	49154,05
Virginie	-2,25	50566,86	40296,80
Oregon	-2,43	57340,65	45630,60
Caroline du Sud	-3,37	63657,96	44505,38
Minnesota	-3,50	48117,90	36297,87
Montana	-3,71	36764,71	23460,41
Alabama	-4,91	57055,77	39375,18
Kentucky	-5,11	55450,77	36776,86
Dakota du Sud	-5,34	49645,39	32258,06
Massachusetts	-5,86	114976,34	69605,05
Wisconsin	-6,40	82816,05	50645,78
Hawaii	-7,48	67028,99	36093,42
Illinois	-8,50	79794,39	33845,40
Rhode Island	-17,40	44868,49	5743,00
Alaska	N.D.	55793,99	N.D.
Delaware	N.D.	N.D.	36529,68
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.
Iowa	N.D.	52040,82	70927,95
Louisiana	N.D.	59091,97	N.D.
Nebraska	N.D.	59445,84	38870,55

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total). Au Canada, le PIB est calculé au coût des facteurs, et aux Etats-Unis, le PIB utilisé est le Gross State Product by Industry.

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 45b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
secteur des Autres Équipements de Transport²
(nomenclature des Etats-Unis),
dollars américains réels de 1996 (2 pages)

Régions géographiques	Taux de croissanc e annuel moyen	Rénumératio n hebdomadai re moyenne en 1991	Rénumératio n hebdomadai re moyenne en 1998
Montana	5,76	356,41	508,22
Nouveau-Mexique	4,39	663,02	889,15
Idaho	4,05	329,50	415,74
Maryland	3,21	813,83	983,27
Wisconsin	2,54	638,03	755,83
Arizona	2,43	849,63	1003,34
Georgie	2,27	758,47	878,12
Ohio	2,22	887,90	1033,15
Texas	2,18	783,10	905,58
Connecticut	1,99	918,63	1052,83
Illinois	1,67	710,50	793,47
Pennsylvanie	1,64	834,13	933,00
Nevada	1,38	519,74	567,18
Arkansas	1,16	523,40	565,62
Maine	1,16	650,08	703,57
Indiana	1,04	731,13	783,71
Caroline du Sud	0,96	601,64	641,98
Oregon	0,91	674,50	708,97
Caroline du Nord	0,47	645,00	663,71
Michigan	0,43	799,60	821,83
Kentucky	0,4	605,64	621,03
Massachusetts	0,32	955,51	975,99
New Jersey	0,13	713,04	710,70
New York	-0,02	919,41	907,78
Tennessee	-0,18	671,71	660,19
Virginie de l'Ouest	-0,41	745,17	719,82
Minnesota	-0,45	594,29	559,89
Floride	-0,8	852,21	803,93
Dakota du Sud	-1,06	530,55	488,97
Oklahoma	-1,5	776,27	694,91

Hawaii	-4,55	772,61	547,70
Alabama	N.D.	726,64	733,53
Alaska	N.D.	750,93	N.D.
Californie	N.D.	911,07	1019,81
Colorado	N.D.	N.D.	1099,30
Delaware	N.D.	N.D.	542,59
District of Columbia	N.D.	N.D.	N.D.
Iowa	N.D.	596,54	576,83
Kansas	N.D.	N.D.	869,56
Louisiana	N.D.	564,91	N.D.
Mississippi	N.D.	N.D.	641,05
Missouri	N.D.	N.D.	934,50
Nebraska	N.D.	593,80	585,33
New Hampshire	N.D.	N.D.	832,37
Dakota du Nord	N.D.	650,18	682,24
Rhode Island	N.D.	N.D.	706,43
Utah	N.D.	N.D.	909,09
Vermont	N.D.	N.D.	838,14
Virginie	N.D.	N.D.	768,13
Washington	N.D.	888,95	971,08
Wyoming	N.D.	N.D.	364,34

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data et State and local area data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 46

PIB¹ réel dans le secteur de l'Équipement de Transport² (nomenclature du Canada) millions de dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	PIB en 1990	PIB en 1998
Colombie-Britannique	59,91	2,07	28,43
Québec	13,61	23,36	60,94
Ontario	9,26	305,26	571,81
Nouvelle-Écosse	8,38	8408,16	15685,01
Terre-Neuve	6,53	298,88	446,69
Saskatchewan	5,64	155,78	225,88
Nouveau-Brunswick	3,43	2445,11	2953,58
Alberta	N.D.	N.D.	22,07
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	219,12
Manitoba	N.D.	N.D.	47,75

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. Au Canada, le PIB utilisé est le PIB au coût des facteurs.

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 46a

Productivité¹ réel dans le secteur de l'Équipement de Transport² (nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel	Productivité en 1991	Productivité en 1998

	moyen		
Ontario	7,82	95690,06	155412,75
Nouvelle-Écosse	5,52	73754,04	111466,77
Nouveau-Brunswick	3,62	64390,27	81375,45
Saskatchewan	0,31	57014,65	54930,82
Terre-Neuve	-2,79	77331,34	57022,23
Alberta	N.D.	N.D.	N.D.
Colombie-Britannique	N.D.	N.D.	N.D.
Ile-du-Prince-d'Édouard	N.D.	N.D.	57899,57
Manitoba	N.D.	N.D.	N.D.
Québec	N.D.	N.D.	36643,65

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La productivité étant : (PIB du secteur / Emploi total).

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 46b

Rénumération hebdomadaire moyenne¹ du
secteur de l'Équipement de Transport²
(nomenclature du Canada),
dollars américains réels de 1996

Régions géographiques	Taux de croissance annuel moyen	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1991	Rénumération hebdomadaire moyenne en 1998
Ontario	4,76	607,27	838,75
Nouvelle-Ecosse	3,58	504,36	642,42
Quebec	3,56	586,96	748,31
Manitoba	3,40	476,87	599,41
Alberta	3,12	508,35946	623,14255

Colombie-Britannique	2,41	599,86	701,15
Nouveau-Brunswick	N.D.	N.D.	N.D.
Saskatchewan	N.D.	N.D.	540,30
Terre-Neuve	N.D.	483,82	N.D.

Source : Statistique Canada, E-Stat et Bureau of Economic Analysis, GSP Data

1. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada étant donnée par E-Stat directement. Aux Etats-Unis, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée comme suit : ((Masse salariale du secteur / Emploi du secteur) / 52 semaines))

2. Au Canada, le secteur de l'équipements de transport est l'équivalent aux Etats-Unis des deux secteurs suivants : Équipement de véhicules motorisés et autres équipements de transport.

Tableau 47

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne

par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région de l'Ouest Éloigné*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	0,431
Produits chimiques	0,434
Produits électriques et électroniques	N.D.
Produits métalliques fabriqués	-0,399
Alimentaire et produits parents	-0,268
Mobilier et des installations à demeures	0,302
Machinerie	0,955
Instruments and related	N.D.
Cuir et produits dérivés	N.D.
Bois	-0,778
Manufacturier	0,902
Autres manufacturiers	N.D.
Équipement de véhicules motorisés	N.D.
Autres équipements de transport	N.D.
Papier et ses produits dérivés	-0,344
Pétrole raffiné et produits du charbon	0,919
Métaux primaires	N.D.
Imprimerie et publication	-0,479
Caoutchouc et produits plastiques divers	N.D.
Produits non-métalliques	0,861
Industries de produits textiles	0,38
Produits du Tabac	N.D.

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local area data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélation étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyenne de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :

$$((\text{Masse salariaire du secteur} / \text{Emploi total du secteur}) / 52 \text{ semaines})$$

Tableau 47a

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région des Grands Lacs*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	0,92
Produits chimiques	0,958
Produits électriques et électroniques	0,942
Produits métalliques fabriqués	0,856
Alimentaire et produits parents	0,003
Mobilier et des installations à demeures	0,871
Machinerie	0,959
Instruments and related	-0,774
Cuir et produits dérivés	N.D.
Bois	-0,523
Manufacturier	0,938
Autres manufacturiers	0,548
Équipement de	0,667

véhicules motorisés	
Autres équipements de transport	-0,349
Papier et ses produits dérivés	0,033
Pétrole raffiné et produits du charbon	0,364
Métaux primaires	0,938
Imprimerie et publication	-0,801
Caoutchouc et produits plastiques divers	0,829
Produits non-métalliques	0,731
Industries de produits textiles	N.D.
Produits du Tabac	0,159

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local aera data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélation étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :

$$((\text{Masse salariaire du secteur} / \text{Emploi total du secteur}) / 52 \text{ semaines})$$

Tableau 47b

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région du Centre-Est*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	N.D.
Produits chimiques	0,883
Produits électriques et électroniques	0,799
Produits	0,482

métalliques fabriqués	
Alimentaire et produits parents	0,181
Mobilier et des installations à demeures	0,716
Machinerie	0,794
Instruments and related	-0,872
Cuir et produits dérivés	0,153
Bois	N.D.
Manufacturier	0,821
Autres manufacturiers	N.D.
Équipement de véhicules motorisés	N.D.
Autres équipements de transport	N.D.
Papier et ses produits dérivés	0,284
Pétrole raffiné et produits du charbon	-0,346
Métaux primaires	0,498
Imprimerie et publication	-0,836
Caoutchouc et produits plastiques divers	N.D.
Produits non- métalliques	0,91
Industries de produits textiles	N.D.
Produits du Tabac	N.D.

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local aera data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélation étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :

((Masse salariaire du secteur/Emploi total du secteur)/52 semaines)

Tableau 47c

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région de la Nouvelle-Angleterre*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	N.D.
Produits chimiques	0,914
Produits électriques et électroniques	N.D.
Produits métalliques fabriqués	0,683
Alimentaire et produits parents	0,243
Mobilier et des installations à demeures	0,772
Machinerie	0,881
Instruments and related	-0,762
Cuir et produits dérivés	N.D.
Bois	N.D.
Manufacturier	0,954
Autres manufacturiers	0,745
Équipement de véhicules motorisés	0,719
Autres équipements de transport	0,287
Papier et ses produits dérivés	0,673
Pétrole raffiné et produits du charbon	0,737
Métaux primaires	0,642
Imprimerie et publication	-0,728

Caoutchouc et produits plastiques divers	0,877
Produits non-métalliques	-0,157
Industries de produits textiles	N.D.
Produits du Tabac	N.D.

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local area data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélation étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :

$$((\text{Masse salariaire du secteur} / \text{Emploi total du secteur}) / 52 \text{ semaines})$$

Tableau 47d

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région des Plaines*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	0,166
Produits chimiques	0,974
Produits électriques et électroniques	0,989
Produits métalliques fabriqués	-0,319
Alimentaire et produits parents	-0,144
Mobilier et des installations à demeures	-0,014
Machinerie	0,889
Instruments and	N.D.

related	
Cuir et produits dérivés	-0,042
Bois	-0,358
Manufacturier	0,912
Autres manufacturiers	0,719
Équipement de véhicules motorisés	0,753
Autres équipements de transport	-0,266
Papier et ses produits dérivés	N.D.
Pétrole raffiné et produits du charbon	0,198
Métaux primaires	N.D.
Imprimerie et publication	-0,781
Caoutchouc et produits plastiques divers	0,902
Produits non-métalliques	0,805
Industries de produits textiles	N.D.
Produits du Tabac	N.D.

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local area data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélation étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :
(Masse salariale du secteur/Emploi total du secteur)/52 semaines)

Tableau 47e

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région des Montagnes Rocheuses*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	-0,091
Produits chimiques	-0,628
Produits électriques et électroniques	0,887
Produits métalliques fabriqués	0,611
Alimentaire et produits parents	0,019
Mobilier et des installations à demeures	0,153
Machinerie	0,932
Instruments and related	0,873
Cuir et produits dérivés	N.D.
Bois	-0,748
Manufacturier	0,832
Autres manufacturiers	0,746
Équipement de véhicules motorisés	0,399
Autres équipements de transport	0,666
Papier et ses produits dérivés	N.D.
Pétrole raffiné et produits du charbon	0,719
Métaux primaires	0,739
Imprimerie et publication	-0,041
Caoutchouc et produits plastiques divers	0,835
Produits non-métalliques	0,954
Industries de produits textiles	N.D.
Produits du Tabac	N.D.

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local aera data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélacion étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :

$$((\text{Masse salariaire du secteur} / \text{Emploi total du secteur}) / 52 \text{ semaines})$$

Tableau 47f

Corrélacion¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région du Sud-Est*

Secteurs	Corrélacion
Vêtement	0,967
Produits chimiques	0,831
Produits électriques et électroniques	0,94
Produits métalliques fabriqués	0,438
Alimentaire et produits parents	-0,016
Mobilier et des installations à demeures	0,875
Machinerie	0,893
Instruments and related	-0,904
Cuir et produits dérivés	0,496
Bois	-0,485
Manufacturier	0,879
Autres manufacturiers	0,366
Équipement de véhicules motorisés	N.D.
Autres équipements	N.D.

de transport	
Papier et ses produits dérivés	-0,541
Pétrole raffiné et produits du charbon	-0,093
Métaux primaires	0,904
Imprimerie et publication	-0,931
Caoutchouc et produits plastiques divers	0,738
Produits non-métalliques	0,923
Industries de produits textiles	0,775
Produits du Tabac	0,809

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local area data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélant étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie
3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée comme :
(Masse salariale du secteur/Emploi total du secteur)/52 semaines)

Tableau 47g

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire³ moyenne
par secteur (nomenclature des Etats-Unis),
dans la région du Sud-Ouest*

Secteurs	Corrélation
Vêtement	0,989
Produits chimiques	0,756

Produits électriques et électroniques	0,984
Produits métalliques fabriqués	0,842
Alimentaire et produits parents	0,291
Mobilier et des installations à demeures	0,841
Machinerie	0,914
Instruments and related	0,464
Cuir et produits dérivés	N.D.
Bois	-0,587
Manufacturier	0,903
Autres manufacturiers	-0,037
Équipement de véhicules motorisés	-0,095
Autres équipements de transport	0,068
Papier et ses produits dérivés	0,483
Pétrole raffiné et produits du charbon	0,736
Métaux primaires	0,532
Imprimerie et publication	-0,721
Caoutchouc et produits plastiques divers	0,774
Produits non-métalliques	0,831
Industries de produits textiles	N.D.
Produits du Tabac	N.D.

Bureau of Economic Analysis, GSP et State and local area data

* Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA

1. La Corrélant étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie

3. La rémunération hebdomadaire moyenne étant calculée
comme :
(Masse salariale du secteur/Emploi total du secteur)/52
semaines)

Tableau 47h

Corrélation¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire moyenne
(nomenclature du Canada), en Ontario

Secteurs	Corrélation
Boissons	0,317
Produits chimiques	0,97
Vêtement	0,743
Produits Électriques et Électroniques	0,985
Produits Métalliques Fabriqués	0,846
Alimentaire et produits parents	0,592
Du Mobilier et des Installations à Demeures industries	0,933
Cuir et produits dérivés	-0,31
Machinerie	0,765
Manufacturier	0,977
Produits non-metalliques	0,845
Autres Manufacturiers	0,099
Papier et ses produits dérivés	0,402
Produits Plastiques	0,09
Métaux primaires	0,885
Textile primaire	0,797
Imprimerie et publication	-0,402
Pétrole raffiné et produits du charbon	N.D.
Caoutchouc	0,775
Produits textiles	-0,389
Produits du Tabac	N.D.
Équipement de transport	0,974
Bois	0,858

Source : Statistique Canada, E-Stat

1. La Corrélacion étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998
2. La productivité étant calculée comme le (PIB par industrie / Emploi total de l'industrie

Tableau 47i

**Corrélacion¹ entre la productivité²
et la rémunération hebdomadaire moyenne
(nomenclature du Canada), au Québec**

Secteurs	Corrélacion
Boissons	0,141
Produits chimiques	0,518
Vêtement	0,34
Produits Électriques et Électroniques industries	0,75
Produits Métalliques Fabriqués	-0,69
Alimentaire et produits parents	-0,813
Mobilier et des Installations à Demeures industries	0,914
Cuir et produits dérivés	-0,432
Machinerie	0,3
Manufacturier	0,545
Produits non-metallique	0,113
Autres Manufacturiers	0,247
Papier et ses produits dérivés	0,837
Produits plastiques	0,607
Métaux primaires	0,901
Textile primaire	-0,273
Imprimerie et publication	-0,738
Pétrole raffiné et produits du charbon	N.D.
Caoutchouc	N.D.
Industries textiles	-0,115
Produits du Tabac	N.D.
Équipement de transport	0,584
Bois	-0,816

Source : Statistique Canada, E-Stat

1. La Corrélation étant entre : les productivités par industrie de 1991 à 1998 et les rémunérations hebdomadaires moyennes de 1991 à 1998 La productivité étant calculée comme le $(\text{PIB par industrie} / \text{Emploi total de l'industrie})$

Partie 2 : Investissement direct étranger

Tableau 1

Stock d'IDE** sortant* par région géographique, au prix du marché et en millions de dollars américains

Régions géographiques	1990	1995	1999	2000
Monde	1717444	2879380	5004831	5976204
Union européenne¹	790324	1312539	2448719	3110905
France	120179	207992	348325	496741
Allemagne	148457	258142	394254	442811
Royaume-Uni	265062	235717	430090	574530
Canada	84829	118105	187197	200878
Etats-Unis	430521	699015	1130789	1244654
Japon	12805	39539	53956	64621
Amérique Latine et Caraïbes²	19476	48207	97864	111051

Source : CNUCED, World Investment report 2001

* : Pour certain pays, le stock d'IDE sortant 2000 est estimé en additionnant les flux au stock d'IDE sortant de 1999.

** : Pour les tableaux de la partie 2, allez à l'annexe 11 pour les définitions sur les IDE.

1.Voir Annexe 2 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

2.Voir Annexe 3 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 2

Proportion mondiale en pourcentage
du stock d'IDE sortant par région géographique

Régions géographiques	1990	1995	1999	2000
Monde	100	100	100	100
Union européenne¹	46,02	45,58	48,93	52,05
France	7,00	7,22	6,96	8,31
Allemagne	8,64	8,97	7,88	7,41
Royaume-Uni	15,43	8,19	8,59	9,61
Canada	4,94	4,10	3,74	3,36
Etats-Unis	25,07	24,28	22,59	20,83
Japon	0,75	1,37	1,08	1,08
Amérique Latine et Caraïbes²	1,13	1,67	1,96	1,86

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1. Voir Annexe 2 pour la liste des pays faisant partie de ces régions
2. Voir Annexe 3 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 3
Stock d'IDE entrant* par région géographique, au prix du marché et
en millions de dollars américains

Régions géographiques	1990	1995	1999	2000
Monde	1888672	2937539	5196046	6314271
Union européenne¹	739561	1131427	1835045	2376244
France	100043	185374	240797	266653
Allemagne	119619	192898	284899	460953
Royaume-Uni	203894	199760	367598	482798
Canada	112872	123181	170983	194321
Etats-Unis	394911	535553	965632	1238627
Japon	9850	33508	46116	54303
Amérique Latine et Caraïbes²	49979	89457	190108	221198

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

* : Pour certain pays, le stock d'IDE entrant 2000 est estimé en additionnant les flux au stock d'IDE entrant de 1999.

1. Voir Annexe 2 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

2. Voir Annexe 3 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 4
Proportion mondiale en pourcentage
du stock d'IDE entrant par région géographique

Régions géographiques	1990	1995	1999	2000
Monde	100	100	100	100
Union européenne¹	39,16	38,52	35,32	37,63
France	5,30	6,31	4,63	4,22
Allemagne	6,33	6,57	5,48	7,30
Royaume-Uni	10,80	6,80	7,07	7,65
Canada	5,98	4,19	3,29	3,08
Etats-Unis	20,91	18,23	18,58	19,62
Japon	0,52	1,14	0,89	0,86
Amérique Latine et Caraïbes²	2,65	3,05	3,66	3,50

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1.Voir Annexe 2 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

2.Voir Annexe 3 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 4a
Proportion du stock d'IDE entrant au Canada
sur la somme des IDE entrant dans l'ensemble
des pays des Amériques¹

Régions géographiques	1990	1995	1999	2000
Canada/Les Amériques	20,24	16,46	12,89	11,75

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1.Les pays des Amériques sont le Canada, les Etats-Unis et les pays d'Amérique Latine et Caraïbes. Les pays d'Amérique Latine et Caraïbes sont définies en Annexe 3

Tableau 5

Fusions et Acquisitions, par région géographique vendeure,
au prix du marché et en millions de dollars américains

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995
Monde	80713	79280	83064	127110	186593
Union européenne ¹	36676	44761	38537	55280	75143
France	2623	9150	8497	16290	7533
Allemagne	3407	5521	2285	4468	7496
Royaume-Uni	13020	7863	9699	11807	36392
Canada	3658	2554	2313	4364	11567
Etats-Unis	28226	15839	19978	44730	53237
Japon	178	230	93	750	541
Amérique Latine et Caraïbes ²	3529	4196	5110	9950	8636
Régions géographiques	1996	1997	1998	1999	2000
Monde	227023	304848	531648	766044	1143816
Union européenne ¹	81895	114591	187853	357311	586521
France	13575	17751	16885	23834	35018
Allemagne	11924	11856	19047	39555	246990
Royaume-Uni	31271	39706	91081	132534	180029
Canada	10839	8510	16432	23950	77079
Etats-Unis	68069	81707	209548	251934	324350
Japon	1719	3083	4022	16431	15541
Amérique Latine et Caraïbes ²	20508	41103	63923	41964	45224

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1. Voir Annexe 2 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

2. Voir Annexe 3 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 6

Proportion mondiale en pourcentage
des Fusions et Acquisitions, par région géographique vendeuse

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995
Monde	100	100	100	100	100
Union européenne ¹	45,44	56,46	46,39	43,49	40,27
France	3,25	11,54	10,23	12,82	4,04
Allemagne	4,22	6,96	2,75	3,52	4,02
Royaume-Uni	16,13	9,92	11,68	9,29	19,50
Canada	4,53	3,22	2,78	3,43	6,20
Etats-Unis	34,97	19,98	24,05	35,19	28,53
Japon	0,22	0,29	0,11	0,59	0,29
Amérique Latine et Caraïbes ²	4,37	5,29	6,15	7,83	4,63
Régions géographiques	1996	1997	1998	1999	2000
Monde	100	100	100	100	100
Union européenne ¹	36,07	37,59	35,33	46,64	51,28
France	5,98	5,82	3,18	3,11	3,06
Allemagne	5,25	3,89	3,58	5,16	21,59
Royaume-Uni	13,77	13,02	17,13	17,30	15,74
Canada	4,77	2,79	3,09	3,13	6,74
Etats-Unis	29,98	26,80	39,41	32,89	28,36
Japon	0,76	1,01	0,76	2,14	1,36
Amérique Latine et Caraïbes ²	9,03	13,48	12,02	5,48	3,95

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1. Voir Annexe 2 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

2. Voir Annexe 3 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 6a

Proportion des Fusions et Acquisitions (par région géographique vendeuse) au Canada
sur la somme des Fusions et Acquisitions entrant dans l'ensemble
des pays des Amériques¹

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995
Canada/Les Amériques	10,33	11,31	8,44	7,39	15,75
Régions géographiques	1996	1997	1998	1999	2000
Canada/Les Amériques	4,80	5,20	1,79	7,01	5,90

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1. Les pays des Amériques sont le Canada, les Etats-Unis et les pays d'Amérique Latine et Caraïbes. Les pays d'Amérique Latine et Caraïbes sont définies en Annexe 3

Tableau 7

Stock d'IDE entrant par industrie par région géographique, en 1988

Industries	Monde	Pays développés¹	Amériques Latines et Caraïbes¹	Asie¹
Total industries	1009471	890456	46964	65131
Industrie primaire	108013	91704	4496	8539
Industrie secondaire	428091	350751	30908	44851
Industrie tertiaire	442599	419975	11540	11128
Autres industries	30708	30026	20	613

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1. Voir Annexe 4 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 8

Proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE entrant par région géographique et industrie en 1988

Industries	Monde	Pays développés¹	Amériques Latines et Caraïbes¹	Asie¹

Total industries	100	100	100	100
Industrie primaire	12,13	9,08	9,57	13,11
Industrie secondaire	42,41	34,75	65,81	68,86
Industrie tertiaire	43,84	41,60	24,57	17,09
Autres industries	3,04	2,97	0,04	0,94

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1.Voir Annexe 4 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 9

Stock d'IDE entrant par région géographique et industrie en 1999,
au prix du marché et en millions de dollars américains

Industries	Monde	Pays développés¹	Amériques Latines et Caraïbes¹	Asie¹
Total industries	3633223	2520194	193424	796615
Industrie primaire	201867	144426	23236	28072
Industrie secondaire	1512124	916347	63354	479422
Industrie tertiaire	1827282	1399302	101003	267503
Autres industries	91956	60119	5831	21618

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1.Voir Annexe 4 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 10

Proportion mondiale en pourcentage du stock d'IDE
entrant par région géographique et industrie en 1999

Industries	Monde	Pays développés¹	Amériques Latines et Caraïbes¹	Asie¹
Total industries	100	100	100	100
Industrie primaire	5,56	5,73	12,01	3,52
Industrie secondaire	41,62	36,36	32,75	60,18
Industrie tertiaire	50,29	55,52	52,22	33,58
Autres industries	2,53	2,39	3,01	2,71

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

1.Voir Annexe 4 pour la liste des pays faisant partie de ces régions

Tableau 11

Bénéfices réinvestis, au prix du marché, en millions de dollars canadiens

IDE	Type d'IDE	1991	1992	1993	1994	1995
IDE au Canada	Bénéfices réinvestis*	-3241	-3512	1467	2692	7930
IDE du Canada à l'étranger	Bénéfices réinvestis*	1002	-284	706	-4312	-4685
IDE	Type d'IDE	1996	1997	1998	1999	2000
IDE au Canada	Bénéfices réinvestis*	6118	7921	5184	8136	12125

IDE du Canada à l'étranger	Bénéfices réinvestis*	-4671	-6197	-5114	-5695	-8893

Source : Statistique Canada, E-Stat

*** Les bénéfices réinvestis sont la somme des entrées et sorties des bénéfices réinvestis. L'Explication sur les entrées et les sorties est fournie par Monsieur Art Ridgeway de Statistique Canada : Les bénéfices réinvestis sont considérés comme des entrées lorsque les filiales canadiennes d'entreprises étrangères font des profits qui ne sont pas distribués en dividendes. Ces filiales payent des dividendes à leurs parents étrangers [transactions du compte courant] que ceux-ci réinvestissent dans leurs filiales canadiennes (d'où l'entrée de fonds, dans le compte financier).**

Lorsque ces filiales canadiennes subissent des pertes, alors cela est considéré comme des sorties de fonds. Ceci est comme un remboursement de dividendes que la filiale canadienne aurait payé en trop au parent étranger [transactions du compte courant] suivi d'un désinvestissement de la filiale vers le parent (sortie de fonds).

Dans le cas des entreprises canadiennes investissant à l'étranger, une sortie de bénéfices réinvestis se produit lorsque les filiales étrangères font des profits (non distribués en dividendes). Si les filiales étrangères d'entreprises canadiennes subissent des pertes, alors elles seront enregistrées dans les entrées.

Tableau 12

Ratio des bénéfices réinvestis*

Ratio** des bénéfices réinvestis*	1991	1992	1993	1994	1995
	-3,23	12,37	2,08	-0,62	-1,69
Ratio** des bénéfices réinvestis*	1996	1997	1998	1999	2000
	-1,31	-1,28	-1,01	-1,43	-1,36

Source : Statistique Canada, E-Stat

*** Les bénéfices réinvestis sont la somme des entrées et sorties des bénéfices réinvestis. L'Explication sur les entrées et les sorties est fournie par Monsieur Art Ridgeway de Statistique Canada : Les bénéfices réinvestis sont considérés comme des entrées lorsque les filiales canadiennes d'entreprises étrangères font des profits qui ne sont pas distribués en dividendes. Ces filiales payent des dividendes à leurs parents étrangers [transactions du compte courant] que ceux-ci réinvestissent dans leurs filiales canadiennes (d'où l'entrée de fonds, dans le compte financier).**

Lorsque ces filiales canadiennes subissent des pertes, alors cela est considéré comme des sorties de fonds. Ceci est comme un remboursement de dividendes que la filiale canadienne aurait payé en trop

au parent étranger [transactions du compte courant] suivi d'un désinvestissement de la filiale vers le parent (sortie de fonds). Dans le cas des entreprises canadiennes investissant à l'étranger, une sortie de bénéfices réinvestis se produit lorsque les filiales étrangères font des profits (non distribués en dividendes). Si les filiales étrangères d'entreprises canadiennes subissent des pertes, alors elles seront enregistrées dans les entrées.

* *Le ratio étant calculé comme suit :

(IDE au Canada ; Bénéfices réinvestis au temps t) / (IDE du Canada à l'étranger ; Bénéfices réinvestis au temps t)

Tableau 13

Stock d'IDE entrant au Canada par pays d'origine, au prix du marché, en millions de dollars canadiens

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tous les pays	13523 4	13791 8	14149 3	15459 4	168167	18212 6	19824 1	22164 7	24664 7	2915 0
États-Unis	86396	88161	90600	10262 9	112948	12194 3	13279 4	14947 6	17148 3	1862 8
Am. Cen. et du Sud ¹	271	300	269	225	376	347	372	451	390	391
Mexique	-21	60	154	177	161	*	*	117	97	132
Brésil	148	155	163	185	253	247	294	365	363	364
Vénézuéla ³	18	22	-20	-55	10	-4	-4	-6	*	*
Union Européenne	31132	31855	31604	31517	35875	38698	41234	47941	49631	7792
France	4167	4151	4365	5326	5710	5861	6059	6385	6818	2879
Royaume-Uni	16224	16799	15872	14693	14097	14292	15751	17135	14089	1926
Allemagne	5302	5012	5066	4713	5013	5260	4893	5077	6747	7070
Asie et Océanie ²	10046	10468	11566	12171	12387	13715	15492	14785	15163	1600
Japon	5596	5962	6249	6587	6987	7873	8138	8352	8245	8447
Chine	54	49	145	232	228	206	235	226	205	215
Hong-Kong	2525	2358	2496	2730	2809	3022	2971	2987	3280	4528
Singapour	86	102	153	201	356	278	273	197	176	194
Corée du Sud	260	57	-2	44	120	112	132	142	137	151
Taiwan	32	99	102	121	117	114	153	101	110	116
Malaisie	18	47	73	104	66	124	166	142	129	129

Source : Statistique Canada, catalogue 67-202, Position de l'Investissement International Canadien

* : Ces données sont non-disponibles ou confidentielles

1. Les pays d'Amérique Centrale et du Sud sont le Brésil, le Panama et autres pays de l'Amérique du Sud et Centrale

2. Les pays d'Asie et Océanie sont le Japon, Hong Kong, la Chine, l'Australie, la Corée du Sud, Singapour, Taïwan, la Malaisie et autres pays du Pacifique.

3. Les données du Venezuela proviennent du compendium statistique 2000 de l'OCDE. Les données de l'OCDE et de Statistique Canada peuvent, pour certaines années, être légèrement divergentes.

Tableau 13a

Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada,
par pays d'origine

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tous les pays	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
États-Unis	63,89	63,92	64,03	66,39	67,16	66,96	66,99	67,44	69,53	63,89
Am. Cen. et du Sud ¹	0,20	0,22	0,19	0,15	0,22	0,19	0,19	0,20	0,16	0,13
Mexique	-0,02	0,04	0,11	0,11	0,10	*	*	0,05	0,04	0,05
Brésil	0,11	0,11	0,12	0,12	0,15	0,14	0,15	0,16	0,15	0,12
Venezuela	0,01	0,02	-0,01	-0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	*	*
Union Européenne	23,02	23,10	22,34	20,39	21,33	21,25	20,80	21,63	20,12	26,73
France	3,08	3,01	3,08	3,45	3,40	3,22	3,06	2,88	2,76	9,88
Royaume-Uni	12,00	12,18	11,22	9,50	8,38	7,85	7,95	7,73	5,71	6,61
Allemagne	3,92	3,63	3,58	3,05	2,98	2,89	2,47	2,29	2,74	2,43
Asie et Océanie ²	7,43	7,59	8,17	7,87	7,37	7,53	7,81	6,67	6,15	5,49
Japon	4,14	4,32	4,42	4,26	4,15	4,32	4,11	3,77	3,34	2,90
Chine	0,04	0,04	0,10	0,15	0,14	0,11	0,12	0,10	0,08	0,07
Hong-Kong	1,87	1,71	1,76	1,77	1,67	1,66	1,50	1,35	1,33	1,55
Singapour	0,06	0,07	0,11	0,13	0,21	0,15	0,14	0,09	0,07	0,07
Corée du Sud	0,19	0,04	0,00	0,03	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05
Taiwan	0,02	0,07	0,07	0,08	0,07	0,06	0,08	0,05	0,04	0,04

Malaisie	0,01	0,03	0,05	0,07	0,04	0,07	0,08	0,06	0,05	0,04

Source : Statistique Canada, catalogue 67-202, Position de l'Investissement International Canadien

* : Ces données sont non-disponibles ou confidentielles

1. Les pays d'Amérique Centrale et du Sud sont le Brésil, le Panama et autres pays de l'Amérique du Sud et Centrale

2. Les pays d'Asie et Océanie sont le Japon, Hong Kong, la Chine, l'Australie, la Corée du Sud, Singapour, Taïwan, la Malaisie et autres pays du Pacifique.

Tableau 14

Stock d'IDE sortant du Canada vers diverses pays, au prix du marché,
en millions de dollars canadiens

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tous les pays	109068	111691	122427	146315	161237	181238	213583	255648	270181	301340
États-Unis	63379	64502	67677	77987	84562	93939	107144	128534	135593	154000
Am. Cen. et du Sud¹	2441	3093	4346	6032	7855	9952	12581	15234	16596	17700
Mexique	199	451	530	1073	948	1933	2163	2863	3207	3200
Brésil	1545	1880	1994	2312	2458	3232	3133	3922	4600	4600
Vénézuela	90	168	250	295	355	410	391	377	301	300
Union Européenne	15262	12271	12907	30658	34518	37017	44541	53502	52415	56500
France	1719	1900	1801	1753	2516	3542	3760	3868	3588	3900
Royaume-Uni	15262	12271	12907	15038	16412	17825	22322	24803	25090	25300

Allemagne	957	1020	1774	2354	2624	2446	3534	4052	2940	319
Asie et Océanie²	9253	10760	12932	15785	16772	17407	19151	21957	23158	2448
Japon	2182	2521	2845	3485	2739	2676	2985	3270	3948	550
Chine	25	43	225	257	366	410	419	448	707	70
Hong-Kong	632	883	1532	2074	2400	2708	2672	3427	3628	384
Singapour	1982	2119	2217	2369	2342	2213	2765	3014	2947	290
Corée du Sud	37	51	123	137	146	188	172	499	806	100
Taiwan	142	194	150	192	252	248	240	291	310	30
Malaisie	113	90	92	118	96	-46	163	239	235	20

Source : Statistique Canada, catalogue 67-202, Position de l'Investissement International Canadien

1. Les pays d'Amérique Centrale et du Sud sont le Brésil, le Panama et autres pays de l'Amérique du Sud et Centrale

2. Les pays d'Asie et Océanie sont le Japon, Hong Kong, la Chine, l'Australie, la Corée du Sud, Singapour, Taïwan, la Malaisie et autres pays du Pacifique

Tableau 14a

Proportion en pourcentage du stock d'IDE sortant du Canada vers diverses pays

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tous les pays	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
États-Unis	58,11	57,75	55,28	53,30	52,45	51,83	50,17	50,28	50,19	51,1
Am. Cen. et du Sud¹	2,24	2,77	3,55	4,12	4,87	5,49	5,89	5,96	6,14	5,9

Mexique	0,18	0,40	0,43	0,73	0,59	1,07	1,01	1,12	1,19	1,0
Brésil	1,42	1,68	1,63	1,58	1,52	1,78	1,47	1,53	1,70	1,5
Vénézuela	0,08	0,15	0,20	0,20	0,22	0,23	0,18	0,15	0,11	0,1
Union Européenne	13,99	10,99	10,54	20,95	21,41	20,42	20,85	20,93	19,40	18,7
France	1,58	1,70	1,47	1,20	1,56	1,95	1,76	1,51	1,33	1,3
Royaume-Uni	13,99	10,99	10,54	10,28	10,18	9,84	10,45	9,70	9,29	8,4
Allemagne	0,88	0,91	1,45	1,61	1,63	1,35	1,65	1,58	1,09	1,0
Asie et Océanie²	8,48	9,63	10,56	10,79	10,40	9,60	8,97	8,59	8,57	8,1
Japon	2,00	2,26	2,32	2,38	1,70	1,48	1,40	1,28	1,46	1,8
Chine	0,02	0,04	0,18	0,18	0,23	0,23	0,20	0,18	0,26	0,2
Hong-Kong	0,58	0,79	1,25	1,42	1,49	1,49	1,25	1,34	1,34	1,2
Singapour	1,82	1,90	1,81	1,62	1,45	1,22	1,29	1,18	1,09	0,9
Corée du Sud	0,03	0,05	0,10	0,09	0,09	0,10	0,08	0,20	0,30	0,3
Taiwan	0,13	0,17	0,12	0,13	0,16	0,14	0,11	0,11	0,11	0,1
Malaisie	0,10	0,08	0,08	0,08	0,06	-0,03	0,08	0,09	0,09	0,0

Source : Statistique Canada, catalogue 67-202, Position de l'Investissement International Canadien

1. Les pays d'Amérique Centrale et du Sud sont le Brésil, le Panama et autres pays de l'Amérique du Sud et Centrale

2. Les pays d'Asie et Océanie sont le Japon, Hong Kong, la Chine, l'Australie, la Corée du Sud, Singapour, Taïwan, la Malaisie et autres pays du Pacifique.

Tableau 15
Ratio³ du stock d'IDE entrant au Canada
sur le stock d'IDE sortant du Canada, par pays

Régions géographiques	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tous les pays	1,24	1,23	1,16	1,06	1,04	1,00	0,93	0,87	0,91	0,97
États-Unis	1,36	1,37	1,34	1,32	1,34	1,30	1,24	1,16	1,26	1,21
Am. Cen. et du Sud ¹	0,11	0,10	0,06	0,04	0,05	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Mexique	-0,11	0,13	0,29	0,16	0,17	*	*	0,04	0,03	0,04
Brésil	0,10	0,08	0,08	0,08	0,10	0,08	0,09	0,09	0,08	0,08
Vénézuela	0,20	0,13	-0,08	-0,19	0,03	-0,01	-0,01	-0,02	*	*
Union Européenne	2,04	2,60	2,45	1,03	1,04	1,05	0,93	0,90	0,95	1,38
France	2,42	2,18	2,42	3,04	2,27	1,65	1,61	1,65	1,90	7,21
Royaume-Uni	1,06	1,37	1,23	0,98	0,86	0,80	0,71	0,69	0,56	0,76
Allemagne	5,54	4,91	2,86	2,00	1,91	2,15	1,38	1,25	2,29	2,21
Asie et Océanie ²	1,09	0,97	0,89	0,77	0,74	0,79	0,81	0,67	0,65	0,65
Japon	2,56	2,36	2,20	1,89	2,55	2,94	2,73	2,55	2,09	1,53
Chine	2,16	1,14	0,64	0,90	0,62	0,50	0,56	0,50	0,29	0,29
Hong-Kong	4,00	2,67	1,63	1,32	1,17	1,12	1,11	0,87	0,90	1,18
Singapour	0,04	0,05	0,07	0,08	0,15	0,13	0,10	0,07	0,06	0,07
Corée du Sud	7,03	1,12	-0,02	0,32	0,82	0,60	0,77	0,28	0,17	0,15
Taiwan	0,23	0,51	0,68	0,63	0,46	0,46	0,64	0,35	0,35	0,36
Malaisie	0,16	0,52	0,79	0,88	0,69	-2,70	1,02	0,59	0,55	0,52

Source : Statistique Canada, catalogue 67-202, Position de l'Investissement International Canadien

* : Ces données sont non-disponibles ou confidentielles

1. Les pays d'Amérique Centrale et du Sud sont le Brésil, le Panama et autres pays de l'Amérique du Sud et Centrale

2. Les pays d'Asie et Océanie sont le Japon, Hong Kong, la Chine, l'Australie, la Corée du Sud, Singapour, Taïwan, la Malaisie et autres pays du Pacifique.

3. Le ration étant calculé comme :

(Stock d'IDE entrant au Canada en provenance du pays X au temps t/IDE sortant du Canada vers le pays X au temps t)

Tableau 16

Stock d'IDE entrant par industrie au Canada, au prix du marché et
en millions de dollars canadiens

Industries	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Toutes les industries	13093 3	13523 4	13791 8	14149 3	15459 4	16816 7
Industrie du bois et papier	7599	7902	8895	9109	9598	10010
Industrie de l'énergie et minerais métalliques	31581	31706	30062	30846	29959	29061
Industrie de la machinerie et matériel de transport	18431	18212	18496	20641	24638	25305
Industrie des finances et assurances	24766	25939	26873	26685	28119	29086
Industrie des services et commerce de détail	9780	10363	10807	11010	14417	16885
Toutes les autres industries ¹	38776	41112	42785	43203	47864	57820
Industries	1996	1997	1998	1999	2000	
Toutes les industries	18212 6	19824 1	22164 8	24678 0	29152 0	
Industrie du bois et papier	10206	12517	13841	15542	15318	
Industrie de l'énergie et minerais métalliques	31799	33943	38342	41342	50584	
Industrie de la machinerie et matériel de transport	25366	27901	29278	29741	42780	
Industrie des finances et assurances	33506	39653	44367	48411	49652	
Industrie des services et commerce de détail	18852	19607	21273	23301	24349	
Toutes les autres industries ¹	62399	64620	74548	88443	10883 7	

Source : Statistique Canada, E-Stat

1. Comprennent les aliments, boissons et tabac; les industries chimiques et textiles; les produits électriques et électroniques; la construction et activités connexes; les communications.

Tableau 17

Proportion par industrie en pourcentage du stock d'IDE entrant

Industries	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Toutes les industries	100	100	100	100	100	100
Industrie du bois et papier	5,80	5,84	6,45	6,44	6,21	5,95
Industrie de l'énergie et minerais métalliques	24,12	23,45	21,80	21,80	19,38	17,28
Industrie de la machinerie et matériel de transport	14,08	13,47	13,41	14,59	15,94	15,05
Industrie des finances et assurances	18,92	19,18	19,48	18,86	18,19	17,30
Industrie des services et commerce de détail	7,47	7,66	7,84	7,78	9,33	10,04
Toutes les autres industries ¹	29,62	30,40	31,02	30,53	30,96	34,38
Industries	1996	1997	1998	1999	2000	
Toutes les industries	100	100	100	100	100	
Industrie du bois et papier	5,60	6,31	6,24	6,30	5,25	
Industrie de l'énergie et minerais métalliques	17,46	17,12	17,30	16,75	17,35	
Industrie de la machinerie et matériel de transport	13,93	14,07	13,21	12,05	14,67	
Industrie des finances et assurances	18,40	20,00	20,02	19,62	17,03	
Industrie des services et commerce de détail	10,35	9,89	9,60	9,44	8,35	
Toutes les autres industries ¹	34,26	32,60	33,63	35,84	37,33	

Source : Statistique Canada, E-Stat

1. Comprennent les aliments, boissons et tabac; les industries chimiques et textiles; les produits électriques et électroniques; la construction et activités connexes; les communications.

Tableau 18

Actifs échangés par fusion ou acquisition (en milliards) selon les catégories d'opérations et les branches, 1994 à 1998

	Canada-Canada¹	Étranger-Canada²	Canada-Étranger³
BRANCHES			
Branches non-financières			
Bois et papier	21,95	6,59	4,875
Énergie	37,225	14,345	14,847
Produits chimiques et textiles	2,75	521	3,403
Produits métalliques	17,131	5,234	2,968
Machines et matériel	2,686	446	1,147
Matériel de transport	6,243	375	1,774
Produits électroniques	1,543	251	3,222
Construction	26,636	1,261	3,372
Communications	20,359	40	568

Services	19,731	1,141	4,652
Biens et services de consommation	3,988	1,338	3,327
Total, branches non-financières	173,156	34,119	55,772
Branches financières			
Intermédiaires de dépôts	43,92	300	0
Assureurs	28,135	2,918	3,764
Autres intermédiaires financiers	15,792	677	3,344
Total, branches financières	87,847	3,895	7,108
Total, ensemble des branches	261,003	38,014	62,88
	Étranger-Étranger⁴	Total	
BRANCHES			
Branches non-financières			
Bois et papier	5,457	38,872	
Énergie	8,35	74,767	
Produits chimiques et textiles	7,503	14,177	
Produits métalliques	3,847	29,18	
Machines et matériel	2,592	6,871	
Matériel de transport	13,496	21,888	
Produits électroniques	3,876	8,892	
Construction	8,84	40,109	
Communications	1,49	22,457	
Services	3,177	28,701	
Biens et services de consommation	2,097	10,75	
Total, branches non-financières	64,995	328,042	
Branches financières			
Intermédiaires de dépôts	16,094	60,314	
Assureurs	15,709	50,526	
Autres intermédiaires financiers	13,069	32,882	
Total, branches financières	44,872	143,722	
Total, ensemble des branches	109,867	471,764	

Source : , Statistique Canada, L'Observateur Economique Canadien, novembre 2001.

1 à 4 : Opérations Canada-Canada : Opérations entre sociétés sous contrôle canadien ; Opérations Étranger-Canada : Prise de contrôle canadienne d'une société sous contrôle étranger en activité au Canada ; Opérations Canada-Étranger : Prise de contrôle étrangère d'une société sous contrôle canadien ; Opérations Étranger-Étranger : Opérations sur actifs situés au Canada entre des sociétés sous contrôle étranger.

Tableau 19

Actifs échangés par fusion ou acquisition (en milliards) selon les catégories d'opérations, 1994 à 1998

Année	Canada-Canada¹	Étranger-Canada²	Canada-Étranger³
1994	54,4	11,1	5,9
1995	46,4	5,9	17,1
1996	49,5	5	8,7
1997	72,7	11,3	14

1998	38	4,7	17,2
Total 1994-1998	261	38	62,9
Pourcentage des fusions et acquisitions	55,3	8	13,3
Année	Étranger-Étranger⁴	Total de l'année	
1994	9,5	80,8	
1995	17,2	86,6	
1996	18,5	81,7	
1997	13,8	111,9	
1998	50,9	111,1	
Total 1994-1998	109,9	472,1	
Pourcentage des fusions et acquisitions	23,3	100	

Source : , Statistique Canada, L'Observateur Economique Canadien, novembre 2001.

1 à 4 : Opérations Canada-Canada : Opérations entre sociétés sous contrôle canadien ; Opérations Étranger-Canada : Prise de contrôle canadienne d'une société sous contrôle étranger en activité au Canada ; Opérations Canada-Étranger : Prise de contrôle étrangère d'une société sous contrôle canadien ; Opérations Étranger-Étranger : Opérations sur actifs situés au Canada entre des sociétés sous contrôle étranger.

Tableau 20
Opérations sur actifs de fusion ou acquisition (en milliards) par pays, 1994 à 1998

Branche	Etats-Unis	Union Européenne	Autres	Total
Opérations Étranger-Canada¹				
Branches non-financières	17,6	13,9	2,6	34,1
Branches financières	2,3	1,2	0,3	3,9
Ensemble des branches	19,9	15,1	3	38
Opérations Canada-Étranger²				
Branches non-financières	42,2	3,4	10,1	55,8
Branches financières	3,5	1,8	1,8	7,1
Ensemble des branches	45,7	5,3	11,9	62,9

Source : , Statistique Canada, L'Observateur Economique Canadien, novembre 2001.

1 à 2 : Opérations Étranger-Canada : Prise de contrôle canadienne d'une société sous contrôle étranger en activité au Canada ; Opérations Canada-Étranger : Prise de contrôle étrangère d'une société sous contrôle canadien.

Tableau 21

Stock d'IDE entrant au Canada en provenance des Etats-Unis par industrie,
basé sur le coût historique et en million de dollars américains

Industries	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toutes les industries	74 221	83 498	89 592	96 626	98 200	111 051	126 421
Pétrole	10 398	9 875	10 131	10 647	12 282	15 575	18 018
Total manufacturier	33 994	39 754	42 637	44 402	40 504	42 808	50 425
Produits alimentaires et produits parents*	4 021	4 498	4 265	4 649	4 985	4 851	4 445
Produits chimiques et alliés*	5 791	6 587	7 391	7 699	8 084	8 258	8 929
Machineries industrielles et équipement*	2 219	2 934	4 552	3 302	3 031	3 219	3 630
Produits chimiques et alliés*	2 068	2 481	3 202	2 847	2 800	3 017	3 447
Electronique et autres équipements*	1 117	1 296	1 800	1 958	2 141	2 475	3 271
Équipement de transport*	9 374	11 514	10 366	12 691	9 422	9 057	12 707
Autre manufacturier*	9 405	10 444	11 061	11 258	10 042	11 931	13 996
Commerce de gros	6 865	7 390	7 091	7 336	7 479	8 866	9 834
Institutions de dépôt	904	918	1 013	1 040	1 197	1 983	1 999
Finance ²	13 029	14 994	17 465	20 702	22 139	27 059	29 125
Services	3 250	N.D	3 973	4 303	4 968	6 450	8 297
Autres industries	5 780	N.D	7 283	8 196	9 631	8 311	8 724

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* : Industrie faisant partie du total manufacturier

2.Sont exclus les institutions de dépôts, les assurances et les immeubles

Tableau 22

Proportion du stock d'IDE entrant au Canada en provenance des Etats-Unis, par industrie

Industries	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toutes les industries	100	100	100	100	100	100	100
Pétrole	12,45	13,30	11,31	11,02	12,51	14,03	14,25
Total Manufacturier	40,71	53,56	47,59	45,95	41,25	38,55	39,89
Produits alimentaires et produits parents*	4,82	6,06	4,76	4,81	5,08	4,37	3,52
Produits chimiques et alliés*	6,94	8,87	8,25	7,97	8,23	7,44	7,06
Machineries industrielles et	2,66	3,95	5,08	3,42	3,09	2,90	2,87

équipement*							
Produits chimiques et alliés*	2,48	3,34	3,57	2,95	2,85	2,72	2,73
Electronique et autres équipements*	1,34	1,75	2,01	2,03	2,18	2,23	2,59
Équipement de transport*	11,23	15,51	11,57	13,13	9,59	8,16	10,05
Autre manufacturier*	11,26	14,07	12,35	11,65	10,23	10,74	11,07
Commerce de gros	8,22	9,96	7,91	7,59	7,62	7,98	7,78
Institutions de dépôt	1,08	1,24	1,13	1,08	1,22	1,79	1,58
Finance ²	15,60	20,20	19,49	21,42	22,54	24,37	23,04
Services	3,89	N.D	4,43	4,45	5,06	5,81	6,56
Autres industries	6,92	N.D	8,13	8,48	9,81	7,48	6,90

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* : Industrie faisant partie du total manufacturier

2.Sont exclus les institutions de dépôts, les assurances et les immeubles

Tableau 23

Stock d'IDE entrant au Canada en provenance de l'Allemagne en 1997 par industrie, et pourcentage¹ mondial de ces IDE au Canada , au prix du marché et en millions de dollars américains

Industries	Canada	Part du Canada dans le monde en pourcentage
Total des industries	4315	1,69
Agriculture et pêches	28	6,48
Industrie minières	152	6,59
Manufacturier	1255	1,63
Electricité, gaz et eau	0	0
Construction	34	3,64
Commerce et réparations	382	1,16
Hôtels et restaurations	0	0
Transport et communications	25	1,22
Intermédiaires financiers	732	1,29
Immeuble et actifs d'affaires	1698	2,17
Autres services	0	0

Source : Eurostat

1. De tous les IDE sortant de l'Allemagne dans une industrie donnée, le pourcentage mondial de ces IDE au Canada correspond à la proportion mondiale de ces IDE que le Canada reçoit. Par exemple, le Canada a reçu, en 1997, 6,59% de tous les IDE sortant de l'Allemagne dans l'industrie minières.

Tableau 24

Proportion en pourcentage du stock d'IDE
entrant au Canada de l'Allemagne en 1997
par industrie

Industries	Canada
Total des industries	100
Agriculture et pêches	0,65
Industrie minières	3,52
Manufacturier	29,08
Electricité, gaz et eau	0,00
Construction	0,79
Commerce et réparations	8,85
Hôtels et restaurations	0,00
Transport et communications	0,58
Intermédiaires financiers	16,96
Immeuble et actifs d'affaires	39,35
Autres services	0,00

Source : Eurostat

Tableau 25

Stock d'IDE entrant au Canada du Royaume-Uni en 1997 par industrie, et
pourcentage¹ mondial de ces IDE au Canada , au prix du marché et en
millions de dollars américains

Industries	Canada	Part du Canada dans le monde en pourcentage
Total des industries	8199	2,44
Agriculture et pêches	0	0,00
Industrie minières	1054	2,04
Manufacturier	3135	2,44
Electricité, gaz et eau	0	0,00
Construction	280	6,16
Commerce et réparations	598	2,31
Hôtels et restaurations	-6	-0,08
Transport et communications	121	1,16
Services financiers	2200	3,27

Immeuble et actifs d'affaires	771	2,62
Autres services	49	0,59

Source : Eurostat

1. De tous les IDE sortant du Royaume-Uni dans une industrie donnée, le pourcentage mondial de ces IDE au Canada correspond à la proportion mondiale de ces IDE que le Canada reçoit. Par exemple, le Canada a reçu, en 1997, 2,04% de tous les IDE sortant du Royaume-Uni dans l'industrie minières.

Tableau 26

Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada du Royaume-Uni en 1997 par industrie

Industries	Canada
Total des industries	100
Agriculture et pêches	0,00
Industrie minières	12,86
Manufacturier	38,24
Electricité, gaz et eau	0,00
Construction	3,42
Commerce et réparations	7,29
Hôtels et restaurations	-0,07
Transport et communications	1,48
Services financiers	26,83
Immeuble et actifs d'affaires	9,40
Autres services	0,60

Source : Eurostat

Tableau 27

Stock d'IDE entrant au Canada de l'Union européenne en 1997 par industrie, et pourcentage mondial de ces IDE au Canada, au prix du marché et en millions de dollars américains

Industries	Canada	Part du Canada dans le monde en pourcentage
Total des industries	24358	1,81
Agriculture et pêches	39	2,61
Industrie minières	1591	2,13
Manufacturier	9945	1,87
Electricité, gaz et eau	231	1,11
Construction	460	3,75
Commerce et réparations	1745	1,58
Hôtels et restaurations	81	0,5
Transport et communications	534	1,76
Services financiers	5742	1,84
Immeuble et actifs d'affaires	3852	2,62
Autres services	98	0,65

Source : Eurostat

1. De tous les IDE sortant de l'Union Européenne dans une industrie donnée, le pourcentage mondial de ces IDE au Canada correspond à la proportion mondiale de ces IDE que le Canada reçoit. Par exemple, le Canada a reçu, en 1997, 2,61% de tous les IDE sortant de l'Union Européenne dans l'industrie minières.

Tableau 28

Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Canada de l'Union européenne en 1997 par industrie

Industries	Canada
Total des industries	100
Agriculture et pêches	0,16
Industrie minières	6,53
Manufacturier	40,83
Electricité, gaz et eau	0,95
Construction	1,89
Commerce et réparations	7,16
Hôtels et restaurations	0,33
Transport et communications	2,19
Services financiers	23,57
Immeuble et actifs d'affaires	15,81
Autres services	0,40

Source : Eurostat

Tableau 29
Proportion des actifs sous contrôle étranger et canadien,
par industries (3 pages)

Industrie	Pays de contrôle	1988	1998
Bois et papier	Étranger total	27,2%	31,5%
	Étranger, États-Unis	13,9%	20,0%
	Étranger, Communauté Européenne	1,2%	1,3%
	Étranger, autres	12,1%	10,3%
	Canadien, total	72,8%	68,5%
Énergie	Étranger total	23,3%	20,0%
	Étranger, États-Unis	15,2%	14,4%
	Étranger, Communauté Européenne	5,0%	4,0%
	Étranger, autres	3,1%	1,7%
	Canadien, total	76,7%	80,0%
Produits chimiques et textiles	Étranger total	53,8%	68,5%
	Étranger, États-Unis	34,0%	45,6%
	Étranger, Communauté Européenne	14,6%	17,1%
	Étranger, autres	5,3%	5,9%
	Canadien, total	46,2%	31,5%
Minerais métalliques et produits en métal	Étranger total	22,3%	20,9%
	Étranger, États-Unis	9,9%	10,9%
	Étranger, Communauté Européenne	8,5%	5,3%
	Étranger, autres	3,9%	4,7%
	Canadien, total	77,7%	79,1%
Machinerie et équipement (sauf électrique)	Étranger total	42,5%	44,4%

	Étranger, États-Unis	31,4%	30,0%
	Étranger, Communauté Européenne	5,2%	4,7%
	Étranger, autres	5,9%	9,7%
	Canadien, total	57,5%	55,6%

Proportion des actifs sous contrôle étranger et canadien, par industries, suite...

Industrie	Pays de contrôle	1988	1998
Matériel de transport	Étranger total	45,0%	52,8%
	Étranger, États-Unis	34,3%	43,0%
	Étranger, Communauté Européenne	4,8%	2,8%
	Étranger, autres	5,9%	7,0%
	Canadien, total	55,0%	47,2%
Produit électriques et électroniques	Étranger total	48,2%	33,5%
	Étranger, États-Unis	33,7%	25,1%
	Étranger, Communauté Européenne	9,6%	4,3%
	Étranger, autres	5,0%	4,1%
	Canadien, total	51,8%	66,5%
Construction et immobilier	Étranger total	11,6%	12,6%
	Étranger, États-Unis	4,8%	5,0%
	Étranger, Communauté Européenne	4,5%	4,6%
	Étranger, autres	2,3%	3,0%
	Canadien, total	88,4%	87,4%
Communication	Étranger total	9,9%	9,0%

	Étranger, États-Unis	8,7%	7,8%
	Étranger, Communauté Européenne	0,8%	0,9%
	Étranger, autres	0,4%	0,3%
	Canadien, total	90,1%	91,0%
Intermédiaires de dépôt	Étranger total	12,5%	11,5%
	Étranger, États-Unis	2,2%	2,6%
	Étranger, Communauté Européenne	7,5%	7,9%
	Étranger, autres	2,8%	0,9%
	Canadien, total	87,5%	88,5%

Proportion des actifs sous contrôle étranger et canadien, par industries, suite..

Industrie	Pays de contrôle	1988	1998
Assureurs	Étranger total	31,7%	31,3%
	Étranger, États-Unis	17,9%	12,4%
	Étranger, Communauté Européenne	11,7%	16,0%
	Étranger, autres	2,2%	2,9%
	Canadien, total	68,3%	68,7%
Intermédiaires de crédit à la consommation et aux entreprises et autres intermédiaires financiers	Étranger total	28,2%	44,1%
	Étranger, États-Unis	25,3%	38,5%

	Étranger, Communauté Européenne	1,6%	1,1%
	Étranger, autres	1,3%	4,5%
	Canadien, total	71,8%	55,9%
Services	Étranger total	16,1%	16,5%
	Étranger, États-Unis	8,7%	9,8%
	Étranger, Communauté Européenne	3,9%	3,3%
	Étranger, autres	3,5%	3,4%
	Canadien, total	83,9%	83,5%
Biens et services de consommation	Étranger total	20,2%	28,8%
	Étranger, États-Unis	13,8%	22,9%
	Étranger, Communauté Européenne	4,5%	3,7%
	Étranger, autres	2,0%	2,2%
	Canadien, total	79,8%	71,2%

Source : Statistique Canada, E-Stat

Tableau 30

Bénéfices réinvestis, flux entrant d'IDE au Canada et ratio annuel, tous les pays,
au prix du marché et en millions de dollars américains

Type d'IDE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bénéfices réinvestis*	-458	-3241	-3512	1467	2692	7930	6118	7921	5184	8136	12125
Flux entrant d'IDE	8847	3301	5708	6103	11206	12703	13137	15958	33489	37366	94059
Ratio**	-5,18	-98,18	-61,53	24,04	24,02	62,43	46,57	49,64	15,48	21,77	12,89

Source : Statistique Canada, E-Stat

* Les bénéfices réinvestis constituent la somme algébrique des entrées de bénéfices réinvestis et des sorties de bénéfices réinvestis. * Les bénéfices réinvestis constituent la somme algébrique des entrées de bénéfices réinvestis et des sorties de bénéfices réinvestis. Lorsqu'une firme locale ayant une maison-mère à l'étranger fait des profits, la somme de ces profits réinvestis dans la firme locale constitue une entrée de bénéfices réinvestis, alors que le reste constitue une sortie de bénéfices réinvestis. Lorsque cette firme locale fait des pertes, l'entrée de bénéfices réinvestis est un désinvestissement de la maison-mère face à sa firme locale, alors qu'une sortie de bénéfices réinvestis constitue un réinvestissement de la maison-mère face à la firme locale.

** Le ratio se calcule en divisant pour chaque année les bénéfices réinvestis sur le flux entrant d'IDE.

Tableau 31

Stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 1994, par industrie et pays,
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains (2 pages)

Régions	Toutes les	Pétrole	Total	Produits	Prduits	Métaux

géographiques	industries		manufacturi er	alimentaires et produits parents**	chimiques et produits alliés**	primaires et fabriqués**
Tous les pays	480 667	32 290	189 459	21 411	66 028	14 320
Canada	41 219	3 097	17 439	5 877	821	2 503
Europe¹	294 035	23 947	138 751	13 590	58 491	8 910
France	32 950	(D)	20 043	1 572	8 648	1 768
Allemagne	39 630	111	22 380	80	10 837	1 231
Suède	8 803	(D)	5 679	1	(D)	(D)
Pays-Bas	66 600	11 444	19 782	3 024	8 274	704
Royaume-Uni	98 732	9 489	47 334	6 014	20 418	3 032
Suisse	24 936	381	13 212	(D)	6 791	126
Am. Latine¹	24 526	1 054	6 748	643	2 203	101
Brésil	625	(D)	(100)	(D)	(72)	(D)
Mexique	2 069	1	1 053	(D)	(D)	(1)
Vénézuela	(312)	(570)	(9)	(*)	(11)	0
Asie du Pac¹	113 048	2 574	25 546	1 295	4 189	2 411
Japon	98 513	147	20 636	766	3 687	1 299
Australie	8 838	2 965	3 046	(D)	(D)	1 095
Régions géographiques	Machinerie **	Autres manufacturiers **	Commerce de gros	Commerce au détail	Institutions de dépôts	Finance²
Tous les pays	35 196	52 504	63 792	11 857	27 139	25 127
Canada	2 448	5 789	2 563	813	1 373	3 310
Europe¹	24 595	33 166	22 533	7 037	15 609	6 403
France	4 716	3 339	1 441	231	1 555	1 214
Allemagne	4 747	5 484	6 435	1 960	1 387	904
Suède	2 717	1 755	1 365	(*)	70	(D)
Pays-Bas	5 385	2 395	4 672	1 089	4 160	2 349
Royaume-Uni	3 501	14 370	4 995	2 339	3 244	178
Suisse	1 758	(D)	1 440	125	1 381	1 812
Am. Latine¹	(27)	3 828	947	2 192	2 975	1 843
Brésil	(44)	8	(37)	5	741	(*)
Mexique	(61)	811	30	4	127	115
Vénézuela	(3)	5	(2)	2	203	1
Asie du Pac.¹	8 085	9 566	37 350	1 346	6 368	13 112
Japon	6 654	8 230	35 489	1 209	5 267	12 345
Australie	797	881	200	(2)	58	580

Stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 1994, par industrie et pays,
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains, suite.....

Régions géographiques	Assurance	Immeubles	Services	Autres industries
Tous les pays	38 833	31 613	37 045	23 511
Canada	3 681	3 114	1 421	4 409
Europe¹	31 062	12 101	20 172	16 421
France	2 070	110	4 970	(D)
Allemagne	4 105	981	481	886
Suède	852	347	3	220
Pays-Bas	8 238	6 330	5 152	3 385
Royaume-Uni	11 196	2 843	6 937	10 177
Suisse	3 951	746	1 733	155
Am. Latine¹	3 188	3 255	1 227	1 095
Brésil	(D)	5	(9)	(14)
Mexique	(*)	104	321	314
Vénézuela	1	11	(D)	(D)
Asie du Pac.¹	898	10 496	14 016	1 342
Japon	619	9 335	12 401	1 064
Australie	246	345	1 256	143

Source : BEA, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(*) : Montant de plus ou moins 500 000 dollars

** : Industrie faisant partie du total manufacturier

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Europe,Amérique Latine et Asie du Pacifique : Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions.

2.Sont exclus les institutions de dépôts

Tableau 32

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 1994 par pays (désagrégé par industrie),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains (2 pages)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**	Métaux primaires et fabriqués**
Tous les pays	100	100	100	100	100	100
Canada	8,58	9,59	9,20	27,45	1,24	17,48
Europe ¹	61,17	74,16	73,24	63,47	88,59	62,22
France	6,86	(D)	10,58	7,34	13,10	12,35
Allemagne	8,24	0,34	11,81	0,37	16,41	8,60
Suède	1,83	(D)	3,00	0,00	(D)	(D)
Pays-Bas	13,86	35,44	10,44	14,12	12,53	4,92
Royaume-Uni	20,54	29,39	24,98	28,09	30,92	21,17
Suisse	5,19	1,18	6,97	(D)	10,29	0,88
Am. Latine ¹	5,10	3,26	3,56	3,00	3,34	0,71
Brésil	0,13	(D)	(0,05)	(D)	(0,11)	(D)
Mexique	0,43	0,00	0,56	(D)	(D)	(0,01)
Vénézuela	(0,06)	(1,77)	(0,00)	(*)	(0,02)	0,00
Asie du Pac. ¹	23,52	7,97	13,48	6,05	6,34	16,84
Japon	20,50	0,46	10,89	3,58	5,58	9,07
Australie	1,84	9,18	1,61	(D)	(D)	7,65
Régions géographiques	Machinerie **	Autres manufacturiers **	Commerce de gros	Commerce au détail	Institutions de dépôts	Finance ²
Tous les pays	100	100	100	100	100	100
Canada	6,96	11,03	4,02	6,86	5,06	13,17
Europe ¹	69,88	63,17	35,32	59,35	57,52	25,48
France	13,40	6,36	2,26	1,95	5,73	4,83
Allemagne	13,49	10,44	10,09	16,53	5,11	3,60
Suède	7,72	3,34	2,14	(*)	0,26	(D)
Pays-Bas	15,30	4,56	7,32	9,18	15,33	9,35

Royaume-Uni	9,95	27,37	7,83	19,73	11,95	0,71
Suisse	4,99 (D)		2,26	1,05	5,09	7,21
Am. Latine¹	(0,08)	7,29	1,48	18,49	10,96	7,33
Brésil	(0,13)	0,02	(0,06)	0,04	2,73 (*)	
Mexique	(0,17)	1,54	0,05	0,03	0,47	0,46
Vénézuela	(0,01)	0,01	(0,00)	0,02	0,75	0,00
Asie du Pac.¹	22,97	18,22	58,55	11,35	23,46	52,18
Japon	18,91	15,67	55,63	10,20	19,41	49,13
Australie	2,26	1,68	0,31	(0,02)	0,21	2,31

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 1994 par pays (désagrégué par industrie),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains, suite...

Régions géographiques	Assurance	Immeubles	Services	Autres industries
Tous les pays	100	100	100	100
Canada	9,48	9,85	3,84	11,35
Europe¹	79,99	38,28	54,45	42,29
France	5,33	0,35	13,42 (D)	
Allemagne	10,57	3,10	1,30	2,28
Suède	2,19	1,10	0,01	0,57
Pays-Bas	21,21	20,02	13,91	8,72
Royaume-Uni	28,83	8,99	18,73	26,21
Suisse	10,17	2,36	4,68	0,40
Am. Latine¹	8,21	10,30	3,31	2,82
Brésil	(D)	0,02	(0,02)	(0,04)
Mexique	(*)	0,33	0,87	0,81
Vénézuela	0,00	0,03 (D)		(D)
Asie du Pac¹	2,31	33,20	37,84	3,46
Japon	1,59	29,53	33,48	2,74
Australie	0,63	1,09	3,39	0,37

Source : BEA, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(*) : Montant de plus ou moins 500 000 dollars

** : Industrie faisant partie du total manufacturier

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Europe, Amérique Latine et Asie du Pacifique : Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions.

2.Sont exclus les institutions de dépôts

Tableau 33

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 1994 par industrie (désagréé par pays),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains (2 pages)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**	Métaux primaires et fabriqués**
Tous les pays	100	6,72	39,42	4,45	13,74	2,98
Canada	100	7,51	42,31	14,26	1,99	6,07
Europe¹	100	8,14	47,19	4,62	19,89	3,03
France	100	(D)	60,83	4,77	26,25	5,37
Allemagne	100	0,28	56,86	0,20	27,53	3,13
Suède	100	(D)	13,78	0,00	(D)	(D)
Pays-Bas	100	17,18	29,70	4,54	12,42	1,06
Royaume-Uni	100	9,61	47,94	6,09	20,68	3,07
Suisse	100	1,53	52,98	(D)	27,23	0,51
Am. Latine¹	100	4,30	27,51	2,62	8,98	0,41
Brésil	100	(D)	(16,00)	(D)	(11,52)	(D)
Mexique	100	0,05	50,89	(D)	(D)	(0,05)

Vénézuela	(100)	182,69	2,88	(*)	3,53	0,00
Asie du Pac.¹	100	2,28	22,60	1,15	3,71	2,13
Japon	100	0,15	20,95	0,78	3,74	1,32
Australie	100	33,55	34,46	(D)	(D)	12,39
Régions géographiques	Machinerie **	Autres manufacturiers **	Commerce de gros	Commerce au détail	Institutions de dépôts	Finance²
Tous les pays	7,32	10,92	13,27	2,47	5,65	5,23
Canada	5,94	14,04	6,22	1,97	3,33	8,03
Europe¹	8,36	11,28	7,66	2,39	5,31	2,18
France	14,31	10,13	4,37	0,70	4,72	3,68
Allemagne	11,98	13,84	16,24	4,95	3,50	2,28
Suède	30,86	19,94	15,51	(*)	0,80	(D)
Pays-Bas	8,09	3,60	7,02	1,64	6,25	3,53
Royaume-Uni	3,55	14,55	5,06	2,37	3,29	0,18
Suisse	7,05	(D)	5,77	0,50	5,54	7,27
Am. Latine¹	(0,11)	15,61	3,86	8,94	12,13	7,51
Brésil	(7,04)	1,28	(5,92)	0,80	118,56	(*)
Mexique	(2,95)	39,20	1,45	0,19	6,14	5,56
Vénézuela	0,96	(1,60)	0,64	(0,64)	(65,06)	(0,32)
Asie du Pac¹	7,15	8,46	33,04	1,19	5,63	11,60
Japon	6,75	8,35	36,02	1,23	5,35	12,53
Australie	9,02	9,97	2,26	(0,02)	0,66	6,56

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 1994 par industrie (désagréé par pays),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains, suite...

Régions géographiques	Assurance	Immeubles	Services	Autres industries
Tous les pays	8,08	6,58	7,71	4,89
Canada	8,93	7,55	3,45	10,70
Europe¹	10,56	4,12	6,86	5,58
France	6,28	0,33	15,08	(D)
Allemagne	10,36	2,48	1,21	2,24
Suède	9,68	3,94	0,03	2,50

Pays-Bas	12,37	9,50	7,74	5,08
Royaume-Uni	11,34	2,88	7,03	10,31
Suisse	15,84	2,99	6,95	0,62
Am. Latine ¹	13,00	13,27	5,00	4,46
Brésil	(D)	0,80	(1,44)	(2,24)
Mexique	(*)	5,03	15,51	15,18
Vénézuela	(0,32)	(3,53)	(D)	(D)
Asie du Pac¹	0,79	9,28	12,40	1,19
Japon	0,63	9,48	12,59	1,08
Australie	2,78	3,90	14,21	1,62

Source : BEA, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(*) : Montant de plus ou moins 500 000 dollars

** : Industrie faisant partie du total manufacturier

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Europe, Amérique Latine et Asie du Pacifique : Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions.

2.Sont exclus les institutions de dépôts

Tableau 34

Stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 2000, par industrie et pays,
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains (2 pages)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et	Prduits chimiques et

				produits parents**	produits alliés**
Tous les pays	1 238 627	92 856	496 578	23 442	122 083
Canada	100 822	4 508	50 117	1 819	2 889
Europe¹	890 611	82 563	384 368	17 733	113 798
France	119 069	(D)	66 056	3 905	22 805
Allemagne	122 846	232	59 824	141	17 379
Suède	27 389	(D)	12 711	0	(D)
Pays-Bas	152 432	13 195	50 840	3 688	23 604
Royaume-Uni	229 762	66 086	67 881	7 054	19 759
Suisse	81 698	1 107	36 594	1 602	21 156
Am. Latine¹	42 700	1 563	3 891	998	-1 098
Brésil	846	(D)	-290	-7	-99
Mexique	2 471	-5	258	1 000	(D)
Vénézuela	826	(D)	-8	(*)	7
Asie du Pac.¹	194 002	147	56 781	2 883	6 015
Japon	163 215	602	43 724	1 464	5 188
Australie	14 487	62	5 491	(D)	178
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués**	Machinerie* *	Autres manufacturiers* *	Commerce de gros	Commerce au détail
Tous les pays	21 561	35 196	52 504	63 792	11 857
Canada	3 995	2 448	5 789	2 563	813
Europe¹	14 321	24 595	33 166	22 533	7 037
France	1 388	4 716	3 339	1 441	231
Allemagne	1 959	4 747	5 484	6 435	1 960
Suède	(D)	2 717	1 755	1 365	(*)
Pays-Bas	1 234	5 385	2 395	4 672	1 089
Royaume-Uni	4 505	3 501	14 370	4 995	2 339
Suisse	1 109	1 758	(D)	1 440	125
Am. Latine¹	293	(27)	3 828	947	2 192
Brésil	6	(44)	8	(37)	5
Mexique	(D)	(61)	811	30	4
Vénézuela	0	(3)	5	(2)	2
Asie du Pac.¹	3 028	8 085	9 566	37 350	1 346
Japon	2 528	6 654	8 230	35 489	1 209
Australie	209	797	881	200	(2)

Stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 2000, par industrie et pays,
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains, suite...

Régions géographiques	Institutions de dépôts	Finance ²	Assurance	Immeubles	Services	Autres industries
Tous les pays	27 139	25 127	38 833	31 613	37 045	23511
Canada	1 373	3 310	3 681	3 114	1 421	4409
Europe¹	15 609	6 403	31 062	12 101	20 172	16421
France	1 555	1 214	2 070	110	4 970	(D)
Allemagne	1 387	904	4 105	981	481	886
Suède	70	(D)	852	347	3	220
Pays-Bas	4 160	2 349	8 238	6 330	5 152	3385
Royaume-Uni	3 244	178	11 196	2 843	6 937	10177
Suisse	1 381	1 812	3 951	746	1 733	155
Am. Latine¹	2 975	1 843	3 188	3 255	1 227	1095
Brésil	741	(*)	(D)	5	(9)	(14)
Mexique	127	115	(*)	104	321	314
Vénézuela	203	1	1	11	(D)	(D)
Asie du Pac.¹	6 368	13 112	898	10 496	14 016	1342
Japon	5 267	12 345	619	9 335	12 401	1064
Australie	58	580	246	345	1 256	143

Source : BEA, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(*) : Montant de plus ou moins 500 000 dollars

** : Industrie faisant partie du total manufacturier

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif
1.Europe, Amérique Latine et Asie du Pacifique : Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions.

2.Sont exclus les institutions de dépôts

Tableau 35

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 2000 par pays (désagrégué par industrie),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains (2 pages)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**
Tous les pays	100	100	100	100	100
Canada	8,14	4,85	10,09	7,76	2,37
Europe ¹	71,90	88,92	77,40	75,65	93,21
France	9,61	(D)	13,30	16,66	18,68
Allemagne	9,92	0,25	12,05	0,60	14,24
Suède	2,21	(D)	2,56	0,00	(D)
Pays-Bas	12,31	14,21	10,24	15,73	19,33
Royaume-Uni	18,55	71,17	13,67	30,09	16,18
Suisse	6,60	1,19	7,37	6,83	17,33
Am. Latine ¹	3,45	1,68	0,78	4,26	-0,90
Brésil	0,07	(D)	-0,06	-0,03	-0,08
Mexique	0,20	-0,01	0,05	4,27	(D)
Vénézuela	0,07	(D)	0,00	(*)	0,01
Asie du Pac. ¹	15,66	0,16	11,43	12,30	4,93
Japon	13,18	0,65	8,81	6,25	4,25
Australie	1,17	0,07	1,11	(D)	0,15
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués**	Machinerie* *	Autres manufacturiers* *	Commerce de gros	Commerce au détail
Tous les pays	100	100	100	100	100
Canada	18,53	6,96	11,03	4,02	6,86
Europe ¹	66,42	69,88	63,17	35,32	59,35
France	6,44	13,40	6,36	2,26	1,95
Allemagne	9,09	13,49	10,44	10,09	16,53
Suède	(D)	7,72	3,34	2,14	(*)
Pays-Bas	5,72	15,30	4,56	7,32	9,18
Royaume-Uni	20,89	9,95	27,37	7,83	19,73

Suisse	5,14	4,99	(D)	2,26	1,05
Am. Latine¹	1,36	-0,08	7,29	1,48	18,49
Brésil	0,03	-0,13	0,02	-0,06	0,04
Mexique	(D)	-0,17	1,54	0,05	0,03
Vénézuela	0,00	-0,01	0,01	0,00	0,02
Asie du Pac¹	14,04	22,97	18,22	58,55	11,35
Japon	11,72	18,91	15,67	55,63	10,20
Australie	0,97	2,26	1,68	0,31	-0,02

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 2000 par pays (désagrégué par industrie),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains, suite...

Régions géographiques	Institutions de dépôts	Finance²	Assurance	Immeuble s	Services	Autres industries
Tous les pays	100	100	100	100	100	100
Canada	5,06	13,17	9,48	9,85	3,84	18,75
Europe¹	57,52	25,48	79,99	38,28	54,45	69,84
France	5,73	4,83	5,33	0,35	13,42	(D)
Allemagne	5,11	3,60	10,57	3,10	1,30	3,77
Suède	0,26	(D)	2,19	1,10	0,01	0,94
Pays-Bas	15,33	9,35	21,21	20,02	13,91	14,40
Royaume-Uni	11,95	0,71	28,83	8,99	18,73	43,29
Suisse	5,09	7,21	10,17	2,36	4,68	0,66
Am. Latine¹	10,96	7,33	8,21	10,30	3,31	4,66
Brésil	2,73	(*)	(D)	0,02	(0,02)	(0,06)
Mexique	0,47	0,46	(*)	0,33	0,87	1,34
Vénézuela	0,75	0,00	0,00	0,03	(D)	(D)
Asie du Pac¹	23,46	52,18	2,31	33,20	37,84	5,71
Japon	19,41	49,13	1,59	29,53	33,48	4,53
Australie	0,21	2,31	0,63	1,09	3,39	0,61

Source : BEA, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(*) : Montant de plus ou moins 500 000 dollars

** : Industrie faisant partie du total manufacturier

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Europe, Amérique Latine et Asie du Pacifique : Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions.

2.Sont exclus les institutions de dépôts

Tableau 36

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 2000 par industrie (désagrégué par pays),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains (2 pages)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**
Tous les pays	100	7,50	40,09	1,89	9,86
Canada	100	4,47	49,71	1,80	2,87
Europe¹	100	9,27	43,16	1,99	12,78
France	100	(D)	55,48	3,28	19,15
Allemagne	100	0,19	48,70	0,11	14,15
Suède	100	(D)	46,41	0,00	(D)
Pays-Bas	100	8,66	33,35	2,42	15,48
Royaume-Uni	100	28,76	29,54	3,07	8,60
Suisse	100	1,35	44,79	1,96	25,90
Am. Latine¹	100	3,66	9,11	2,34	-2,57
Brésil	100	(D)	-34,28	-0,83	-11,70
Mexique	100	-0,20	10,44	40,47	(D)
Vénézuela	100	(D)	-0,97	(*)	0,85
Asie du Pac.¹	100	0,08	29,27	1,49	3,10

Japon	100	0,37	26,79	0,90	3,18
Australie	100	0,43	37,90	(D)	1,23
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués**	Machinerie* *	Autres manufacturiers* *	Commerce de gros	Commerce au détail
Tous les pays	1,74	2,84	4,24	5,15	0,96
Canada	3,96	2,43	5,74	2,54	0,81
Europe¹	1,61	2,76	3,72	2,53	0,79
France	1,17	3,96	2,80	1,21	0,19
Allemagne	1,59	3,86	4,46	5,24	1,60
Suède	(D)	9,92	6,41	4,98	(*)
Pays-Bas	0,81	3,53	1,57	3,06	0,71
Royaume-Uni	1,96	1,52	6,25	2,17	1,02
Suisse	1,36	2,15	(D)	1,76	0,15
Am. Latine¹	0,69	-0,06	8,96	2,22	5,13
Brésil	0,71	-5,20	0,95	-4,37	0,59
Mexique	(D)	-2,47	32,82	1,21	0,16
Vénézuela	0,00	-0,36	0,61	-0,24	0,24
Asie du Pac.¹	1,56	4,17	4,93	19,25	0,69
Japon	1,55	4,08	5,04	21,74	0,74
Australie	1,44	5,50	6,08	1,38	-0,01

Proportion en pourcentage du
stock entrant d'IDE aux Etats-Unis en 2000 par industrie (désagré par pays),
basé sur le coût historique et en millions de dollars américains, suite...

Régions géographiques	Institutions de dépôts	Finance²	Assurance	Immeubles	Services	Autres industries
Tous les pays	2,19	2,03	3,14	2,55	2,99	1,90
Canada	1,36	3,28	3,65	3,09	1,41	4,37
Europe¹	1,75	0,72	3,49	1,36	2,26	1,84
France	1,31	1,02	1,74	0,09	4,17	(D)
Allemagne	1,13	0,74	3,34	0,80	0,39	0,72
Suède	0,26	(D)	3,11	1,27	0,01	0,80
Pays-Bas	2,73	1,54	5,40	4,15	3,38	2,22
Royaume-Uni	1,41	0,08	4,87	1,24	3,02	4,43

Suisse	1,69	2,22	4,84	0,91	2,12	0,19
Am. Latine¹	6,97	4,32	7,47	7,62	2,87	2,56
Brésil	87,59	(*)	(D)	0,59	(1,06)	(1,65)
Mexique	5,14	4,65	(*)	4,21	12,99	12,71
Vénézuela	24,58	0,12	0,12	1,33	(D)	(D)
Asie du Pac¹	3,28	6,76	0,46	5,41	7,22	0,69
Japon	3,23	7,56	0,38	5,72	7,60	0,65
Australie	0,40	4,00	1,70	2,38	8,67	0,99

Source : BEA, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(*) : Montant de plus ou moins 500 000 dollars

** : Industrie faisant partie du total manufacturier

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif
1.Europe, Amérique Latine et Asie du Pacifique : Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions.

2.Sont exclus les institutions de dépôts

Tableau 37

Emploi total en milliers de personnes des emplois affiliés aux Etats-Unis
par États Américains, 1996 ,(2 pages)

Régions	Tous les pays	Canada	France	Allemagne	Royaume-Uni	Japon
Total	4 977,5	618,6	411,8	610,2	972,6	776,4
Nouvelle-Angleterre** :	336,4	49,1	21,7	37,3	75,0	23,9

Connecticut	83,3	5,6	8,1	12,8	14,7	5,2
Maine	30,6	11,2	0,5	1,7	6,1	1,2
Massachussetts	163,2	19,4	10,2	14,8	37,6	13,8
New Hampshire	30,2	5,6	1,7	5,7	8,9	2,0
Rhode Island	19,3	2,4	0,5	1,7	7,0	0,9
Vermont	9,8	4,9	0,7	0,6	0,7	0,8
Centre-Est** :	907,9	87,8	82,5	115,7	215,0	109,4
Delaware	15,4	0,8	0,5	1,1	5,0	0,9
Comté de Colombie	11,8	1,3	0,8	0,5	4,1	2,9
Maryland	94,5	10,3	6,3	7,9	34,0	6,8
New Jersey	206,5	11,1	22,0	33,2	34,1	33,1
New York	345,4	41,2	29,4	40,7	66,8	47,2
Pennsylvania	234,3	23,1	23,5	32,3	71,0	18,5
Grands Lacs** :	806,2	114,2	56,8	106,5	154,2	158,1
Illinois	229,7	35,2	14,4	24,5	42,2	40,7
Indiana	124,9	15,4	14,2	15,3	23,6	30,1
Michigan	157,3	25,9	8,2	30,3	28,2	30,0
Ohio	223,6	23,2	15,5	24,4	46,2	53,2
Wisconsin	70,7	14,5	4,5	12,0	14,0	4,1
Plaines** :	278,2	54,9	32,7	35,1	56,6	18,9
Iowa	36,3	5,2	3,2	3,7	9,1	3,8
Kansas	41,3	7,9	11,4	4,3	6,9	2,7
Minnesota	88,9	17,1	5,2	9,4	18,6	2,6
Missouri	83,6	14,7	10,2	13,3	13,9	7,1
Nebraska	18,1	2,7	2,1	1,8	5,7	2,1
Dakota du Nord	4,8	6,0	0,4	1,7	0,8	0,2
Dakota du Sud	5,2	1,3	0,2	0,9	1,6	0,4

Emploi total en milliers de personnes des emplois affiliés aux Etats-Unis
par États Américains, 1996 suite...

Sud-Est** :	1 299,8	153,5	121,7	157,2	252,9	178,4
Alabama	61,4	8,8	11,3	4,8	7,8	9,2

Arkansas	35,1	4,0	5,1	2,7	3,8	7,9
Floride	214,4	32,4	23,7	22,3	41,3	22,8
Georgie	185,9	20,9	12,9	15,9	38,6	30,7
Kentucky	84,1	10,7	4,9	10,0	12,4	27,3
Louisiana	54,4	4,1	6,0	7,6	7,1	2,7
Mississippi	21,6	4,5	3,5	1,8	3,2	1,2
Caroline du Nord	225,8	29,2	18,1	37,3	51,5	17,2
Caroline du Sud	116,0	5,5	14,6	22,7	16,4	13,4
Tennessee	133,6	18,2	8,2	8,4	29,9	27,5
Virginie	141,2	11,1	11,3	18,2	36,4	16,6
Virginie de l'Ouest	26,3	4,1	2,1	5,5	4,5	1,9
Sud-Ouest** :	424,0	54,1	40,6	51,8	76,5	46,2
Arizona	56,7	11,0	5,5	6,8	11,0	6,3
Nouveau-Mexique	15,4	2,0	1,1	2,2	3,1	1,9
Oklahoma	35,0	5,1	6,2	2,7	5,8	4,5
Texas	316,9	36,0	27,8	40,1	56,6	33,5
Montagnes rocheuses**	124,7	17,3	6,8	23,0	31,1	13,8
Colorado	69,8	9,7	3,8	6,7	18,9	9,4
Idaho	11,7	2,0	0,5	4,6	1,7	0,3
Montana	4,2	1,2	0,2	0,9	0,9	0,3
Utah	32,9	4,1	1,2	9,6	7,0	3,8
Wyoming	6,1	0,3	1,1	1,2	2,6	(*)
Ouest Éloigné** :	764,1	92,3	46,2	81,6	106,5	221,5
Alaska	10,1	2,4	0,1	0,2	2,4	2,3
Californie	545,3	58,4	34,9	52,4	84,4	152,5
Hawaï	48,6	0,9	2,5	0,3	1,7	34,2
Nevada	25,0	7,3	2,7	2,8	3,3	3,1
Oregon	49,1	6,1	1,9	12,0	4,7	12,9
Washington	86,0	17,2	4,1	13,9	10,0	16,5
Puerto Rico	19,4	0,3	1,8	1,5	3,6	1,3
Autres lieux des États-Unis¹	10,3	0,1	G	0,1	1,1	3,5
Étranger²	6,4	0,5	A	0,4	0,4	1,2

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* Moins de 50 employés

** Voir Annexe 7 pour les régions tels que définies par le BEA

A : 1 à 499 employés ; G : 1000 à 2499 employés ; I : 5000 à 9999 employés

1. Consiste dans les îles Virgin, Guam, le Samoa Américain et autres lieux non aux États-Unis

2. Consiste des employés des affiliés travaillant à l'extérieur des États-Unis

Tableau 38

Emploi total en milliers de personnes des emplois affiliés aux Etats-Unis
par États Américains, 1999 (2 pages)

Régions	Tous les pays	Canada	France	Allemagne	Royaume-Uni	Japon
Total	6 003,3	665,2	604,9	847,7	965,6	834,2
Nouvelle-Angleterre** :	399,7	63,5	32,6	40,2	81,8	26,4
Connecticut	103,4	8,2	8,2	14,0	17,9	5,6
Maine	32,6	13,2	0,7	2,2	7,3	1,4
Massachussetts	194,1	26,7	17,8	15,4	40,9	14,3
New Hampshire	36,1	7,2	2,5	6,7	8,5	3,0
Rhode Island	21,6	3,0	2,3	1,3	5,4	1,1
Vermont	11,9	5,2	1,1	0,6	1,8	1,0
Centre-Est** :	1 059,1	96,4	123,1	146,5	171,1	109,2
Delaware	28,3	1,2	1,2	4,7	6,8	1,2
Comté de Colombie	15,3	1,4	1,6	1,0	4,3	1,4
Maryland	98,7	7,1	10,0	11,1	11,6	7,9
New Jersey	245,1	15,0	27,2	37,1	39,7	34,6
New York	410,2	47,3	45,7	54,9	61,8	42,4
Pennsylvania	261,5	24,4	37,4	37,7	46,9	21,7
Grands Lacs** :	1 055,2	107,6	95,1	223,6	186,1	185,9
Illinois	283,5	33,4	28,4	34,8	55,7	48,4
Indiana	165,1	11,3	20,1	34,8	34,0	38,2
Michigan	246,1	22,8	14,3	92,8	35,2	36,0
Ohio	260,1	22,7	23,5	41,4	43,2	58,8
Wisconsin	100,4	17,4	8,8	19,8	18,0	4,5
Plaines** :	327,0	53,1	47,5	47,1	57,8	21,3
Iowa	40,1	5,4	4,6	4,1	7,4	4,0
Kansas	55,1	8,2	18,3	4,5	7,5	3,0
Minnesota	91,8	21,3	7,6	10,6	17,5	3,6
Missouri	100,5	10,0	14,3	22,8	16,2	7,8
Nebraska	25,3	4,8	2,4	2,0	6,1	2,4
Dakota du Nord	7,7	2,0	0,3	1,9	1,1	0,1
Dakota du Sud	6,5	1,4	A	1,2	2,0	0,4

Emploi total en milliers de personnes des affiliés aux Etats-Unis
par États Américains, 1999 suite...

Sud-Est** :	1 549,4	156,6	157,7	193,2	228,7	202,5
Alabama	78,3	8,9	13,9	10,0	8,2	10,0
Arkansas	37,8	2,9	5,4	3,6	5,7	5,3
Floride	286,0	41,4	27,2	30,8	36,6	25,4
Georgie	216,0	14,9	17,4	23,9	41,9	29,1
Kentucky	97,7	11,2	6,9	11,3	10,5	35,5
Louisiana	63,1	6,3	6,2	10,2	7,9	3,2
Mississippi	25,6	3,5	3,5	3,1	2,5	3,1
Caroline du Nord	258,8	23,8	23,8	44,2	45,8	19,6
Caroline du Sud	136,0	6,9	19,8	20,3	18,4	15,1
Tennessee	151,8	18,9	13,6	12,7	25,9	33,9
Virginie	170,5	14,7	15,0	18,3	21,6	19,7
Virginie de l'Ouest	27,8	3,2	5,0	4,8	3,7	2,6
Sud-Ouest** :	541,3	64,5	66,8	66,9	87,7	54,0
Arizona	70,8	12,6	6,6	9,5	9,9	7,3
Nouveau-Mexique	16,4	2,0	3,4	2,7	1,0	1,9
Oklahoma	43,9	1,9	8,5	5,1	7,5	5,3
Texas	410,2	48,0	48,3	49,6	69,3	39,5
Montagnes rocheuses**	165,2	23,5	12,7	15,6	30,4	14,3
Colorado	91,4	13,8	6,5	8,4	19,1	9,1
Idaho	18,4	4,1	1,7	I	1,1	1,6
Montana	13,7	0,7	1,6	G	1,7	0,4
Utah	35,0	4,4	2,1	7,2	7,0	3,1
Wyoming	6,7	0,5	0,8	G	1,5	0,1
Ouest Éloigné** :	881,4	99,8	65,9	101,3	119,0	216,5
Alaska	10,5	3,0	0,9	0,1	2,1	1,9
Californie	638,8	63,7	47,0	67,1	93,0	151,3
Hawaï	44,4	0,9	3,2	0,2	1,4	29,8
Nevada	32,7	7,8	3,6	4,4	6,0	3,2
Oregon	58,3	5,9	4,5	16,0	5,4	12,9
Washington	96,7	18,5	6,7	13,5	11,1	17,4
Puerto Rico	17,2	0,3	1,7	3,5	2,6	1,2
Autres lieux des États-Unis¹	7,7	0,2	G	0,4	0,7	2,9

Étranger²	0,1	0,0	0,0	(*)	0,1	0,0

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* Moins de 50 employés

** Voir Annexe 7 pour les régions tels que définies par le BEA

A : 1 à 499 employés ; G : 1000 à 2499 employés ; I : 5000 à 9999 employés

1. Consiste dans les îles Virgin, Guam, le Samoa Américain et autres lieux non aux Etats-Unis

2. Consiste des employés des affiliés travaillant à l'extérieur des Etats-Unis

Tableau 38a

Variation de l'emploi total en milliers de personnes des emplois affiliés aux Etats-Unis
par États Américains, entre 1996 et 1999 (2 pages)

Régions	Tous les pays	Canada	France	Allemagne	Royaume-Uni	Japon
Total	1 025,8	46,6	193,1	237,5	-7,0	57,8
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nouvelle-Angleterre** :	63,3	14,4	10,9	2,9	6,8	2,5
Connecticut	20,1	2,6	0,1	1,2	3,2	0,4
Maine	2,0	2,0	0,2	0,5	1,2	0,2
Massachussetts	30,9	7,3	7,6	0,6	3,3	0,5
New Hampshire	5,9	1,6	0,8	1,0	-0,4	1,0
Rhode Island	2,3	0,6	1,8	-0,4	-1,6	0,2
Vermont	2,1	0,3	0,4	0,0	1,1	0,2
Centre-Est** :	151,2	8,6	40,6	30,8	-43,9	-0,2
Delaware	12,9	0,4	0,7	3,6	1,8	0,3
Comté de Colombie	3,5	0,1	0,8	0,5	0,2	-1,5
Maryland	4,2	-3,2	3,7	3,2	-22,4	1,1
New Jersey	38,6	3,9	5,2	3,9	5,6	1,5
New York	64,8	6,1	16,3	14,2	-5,0	-4,8
Pennsylvania	27,2	1,3	13,9	5,4	-24,1	3,2
Grands Lacs** :	249,0	-6,6	38,3	117,1	31,9	27,8
Illinois	53,8	-1,8	14,0	10,3	13,5	7,7
Indiana	40,2	-4,1	5,9	19,5	10,4	8,1
Michigan	88,8	-3,1	6,1	62,5	7,0	6,0
Ohio	36,5	-0,5	8,0	17,0	-3,0	5,6
Wisconsin	29,7	2,9	4,3	7,8	4,0	0,4
Plaines** :	48,8	-1,8	14,8	12,0	1,2	2,4
Iowa	3,8	0,2	1,4	0,4	-1,7	0,2
Kansas	13,8	0,3	6,9	0,2	0,6	0,3
Minnesota	2,9	4,2	2,4	1,2	-1,1	1,0
Missouri	16,9	-4,7	4,1	9,5	2,3	0,7
Nebraska	7,2	2,1	0,3	0,2	0,4	0,3
Dakota du Nord	2,9	-4,0	-0,1	0,2	0,3	-0,1

Dakota du Sud	1,3	0,1	*	0,3	0,4	0,0

Variation de l'emploi total en milliers de personnes des emplois affiliés aux Etats-Unis
par États Américains, entre 1996 et 1999, suite...

Sud-Est** :	249,6	3,1	36,0	36,0	-24,2	24,1
Alabama	16,9	0,1	2,6	5,2	0,4	0,8
Arkansas	2,7	-1,1	0,3	0,9	1,9	-2,6
Floride	71,6	9,0	3,5	8,5	-4,7	2,6
Georgie	30,1	-6,0	4,5	8,0	3,3	-1,6
Kentucky	13,6	0,5	2,0	1,3	-1,9	8,2
Louisiana	8,7	2,2	0,2	2,6	0,8	0,5
Mississippi	4,0	-1,0	0,0	1,3	-0,7	1,9
Caroline du Nord	33,0	-5,4	5,7	6,9	-5,7	2,4
Caroline du Sud	20,0	1,4	5,2	-2,4	2,0	1,7
Tennessee	18,2	0,7	5,4	4,3	-4,0	6,4
Virginie	29,3	3,6	3,7	0,1	-14,8	3,1
Virginie de l'Ouest	1,5	-0,9	2,9	-0,7	-0,8	0,7
Sud-Ouest** :	117,3	10,4	26,2	15,1	11,2	7,8
Arizona	14,1	1,6	1,1	2,7	-1,1	1,0
Nouveau-Mexique	1,0	0,0	2,3	0,5	-2,1	0,0
Oklahoma	8,9	-3,2	2,3	2,4	1,7	0,8
Texas	93,3	12,0	20,5	9,5	12,7	6,0
Montagnes rocheuses**	40,5	6,2	5,9	-7,4	-0,7	0,5
Colorado	21,6	4,1	2,7	1,7	0,2	-0,3
Idaho	6,7	2,1	1,2	*	-0,6	1,3
Montana	9,5	-0,5	1,4	*	0,8	0,1
Utah	2,1	0,3	0,9	-2,4	0,0	-0,7
Wyoming	0,6	0,2	-0,3	*	-1,1	*
Ouest Éloigné** :	117,3	7,5	19,7	19,7	12,5	-5,0
Alaska	0,4	0,6	0,8	-0,1	-0,3	-0,4
Californie	93,5	5,3	12,1	14,7	8,6	-1,2

Hawaï	-4,2	0,0	0,7	-0,1	-0,3	-4,4
Nevada	7,7	0,5	0,9	1,6	2,7	0,1
Oregon	9,2	-0,2	2,6	4,0	0,7	0,0
Washington	10,7	1,3	2,6	-0,4	1,1	0,9
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Puerto Rico	-2,2	0,0	-0,1	2,0	-1,0	-0,1
Autres lieux des États-Unis¹	-2,6	0,1	*	0,3	-0,4	-0,6
Étranger²	-6,3	-0,5	*	*	-0,3	-1,2

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* Données non-disponibles

** Voir Annexe 7 pour les régions tels que définies par le BEA

1.Consiste dans les îles Virgin, Guam, le Samoa Américain et autres lieux non aux Etats-Unis

2.Consiste des employés des affiliés travaillant à l'extérieur des Etats-Unis

Tableau 39

Stock d'IDE entrant par États américains en provenance d'Europe et emplois reliés à ces investissements (en nombre de personnes) en 1998, au prix du marché et en millions de dollars américains

Régions	Investissement	Emploi	Régions	Investissement	Emploi
Nouvelle-Angleterre*	22,288	251900	Sud-Est*	136,1	964300
Connecticut	7,1	77700	Alabama	9,3	43100
Maine	1,5	13400	Arkansas	2,1	23700
Massachusetts	9,9	117300	Floride	21	171100
New Hampshire	1,6	21300	Georgie	16,2	134900
Rhode Island	1,3	15700	Kentucky	6,7	41700
Vermont	0,888	6500	Louisiana	19,2	35900
Centre-Est*	80,5	674100	Mississippi	1,6	12100
Delaware	3,5	16500	Caroline du Nord	18,4	182000
Comté de Colombie	N.D	N.D	Caroline du Sud	14,1	95600
Maryland	6,8	73000	Tennessee	8,8	91600
New Jersey	22,3	164400	Virginie	12,6	110700
New York	27,7	246900	Virginie de l'Ouest	6,1	21900
Pennsylvania	20,2	173300	Sud-Ouest*	71,3	309900
Grands Lacs*	91,8	654600	Arizona	4,4	36000
Illinois	22,5	169300	Nouveau-Mexique	3,5	11200
Indiana	17,8	104600	Oklahoma	5,1	27400

Michigan	24,3	163300	Texas	58,3	235300
Ohio	20,9	154200	Montagnes rocheuses*	20,256	87000
Wisconsin	6,3	63200	Colorado	5,9	44200
Plaines*	27,256	204000	Idaho	0,956	9200
Iowa	3,1	23800	Montana	1,2	5400
Kansas	5,7	35000	Utah	6,3	22200
Minnesota	5,6	53300	Wyoming	5,9	6000
Missouri	10,3	65100	Ouest Éloigné*	68,585	392100
Nebraska	1,4	12900	Alaska	9,8	3600
Dakota du Nord	0,817	6300	Californie	45,9	292000
Dakota du Sud	0,339	7600	Hawaï	0,985	6800
Source : European-American Business Council * Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA			Nevada	2,9	14300
			Oregon	3	29500
			Washington	6	45900
			Total	1036,17	7075800

Tableau 39a

Proportion du stock d'IDE entrant par États américains en provenance d'Europe et proportion des emplois reliés à ces investissements en 1998

Régions	Investissement	Emploi	Régions	Investissement	Emploi
Nouvelle-Angleterre*	2,15	3,56	Sud-Est*	13,13	13,63
Connecticut	0,69	1,10	Alabama	0,90	0,61
Maine	0,14	0,19	Arkansas	0,20	0,33
Massachusetts	0,96	1,66	Floride	2,03	2,42
New Hampshire	0,15	0,30	Georgie	1,56	1,91
Rhode Island	0,13	0,22	Kentucky	0,65	0,59

Vermont	0,09	0,09	Louisiana	1,85	0,51
Centre-Est*	7,77	9,53	Mississippi	0,15	0,17
Delaware	0,34	0,23	Caroline du Nord	1,78	2,57
Comté de Colombie	N.D	N.D	Caroline du Sud	1,36	1,35
Maryland	0,66	1,03	Tennessee	0,85	1,29
New Jersey	2,15	2,32	Virginie	1,22	1,56
New York	2,67	3,49	Virginie de l'Ouest	0,59	0,31
Pennsylvania	1,95	2,45	Sud-Ouest*	6,88	4,38
Grands Lacs*	8,86	9,25	Arizona	0,42	0,51
Illinois	2,17	2,39	Nouveau-Mexique	0,34	0,16
Indiana	1,72	1,48	Oklahoma	0,49	0,39
Michigan	2,35	2,31	Texas	5,63	3,33
Ohio	2,02	2,18	Montagnes rocheuses*	1,95	1,23
Wisconsin	0,61	0,89	Colorado	0,57	0,62
Plaines*	2,63	2,88	Idaho	0,09	0,13
Iowa	0,30	0,34	Montana	0,12	0,08
Kansas	0,55	0,49	Utah	0,61	0,31
Minnesota	0,54	0,75	Wyoming	0,57	0,08
Missouri	0,99	0,92	Ouest Éloigné*	6,62	5,54
Nebraska	0,14	0,18	Alaska	0,95	0,05
Dakota du Nord	0,08	0,09	Californie	4,43	4,13
Dakota du Sud	0,03	0,11	Hawaï	0,10	0,10
Source : European-American Business Council * Voir Annexe 7 pour les régions définies par le BEA			Nevada	0,28	0,20
			Oregon	0,29	0,42
			Washington	0,58	0,65
			Total	100	100

Tableau 40

Part du stock d'IDE entrant en pourcentage¹ effectué
aux Etats-Unis en provenance d'Europe en 1997

Industries	Allemagne	Royaume-Uni	Union européenne
Total des industries	22,69	28,26	22,12
Agriculture et pêches	46,3	6,16	26,82
Industrie minières	5,46	27,78	25,28
Manufacturier	21,89	35,07	24,98
Electricité, gaz et eau	0	17,41	13,5
Construction	7,72	53,24	27,03
Commerce et réparations	16,45	15,28	13,78
Hôtels et restaurations	0	20,58	21,99
Transport et communications	3,31	25,16	16,91
Intermédiaires financiers	14,62	15,25	16,11
Immeubles et activités d'affaires	30,9	33,43	26,59
Autres services	92,05	54,94	52,14

Source :Eurostat

1. De tous les IDE sortant d'un des pays européens mentionnés dans une industrie donnée, le pourcentage mondial de ces IDE aux Etats-Unis correspond à la proportion mondiale de ces IDE que les Etats-Unis reçoivent. Par exemple, les Etats-Unis ont reçu, en 1997, 25,28% de tous les IDE sortant de l'Union Européenne dans l'industrie minières.

Tableau 41

Stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994, basé sur le coût historique, en millions de dollars américains

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents*	Prduits chimiques et produits alliés*
Am.Latine ¹	116 478	6 039	28 322	6 047	6 299
Mexique	16 968	91	10 068	2 660	2 340
Argentine	5 692	703	2 230	870	579
Brésil	17 885	882	11 986	1 437	2 160
Chili	5 062	(D)	433	84	218
Colombie	3 463	1 324	964	236	332
Vénézuëla	3 087	306	1 452	345	342
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués*	Machine industriel et équipement*	Équipement s électriques et électronique s*	Équipement de transport*	Autres manufacturiers*
Am.Latine ¹	1 358	1 461	2 205	4 323	6 631
Mexique	(D)	(D)	927	1 762	1 603
Argentine	157	142	50	49	383
Brésil	805	922	1 099	2 004	3 559
Chili	(141)	5	(D)	(D)	129
Colombie	28	5	20	(D)	(D)
Vénézuëla	104	53	43	300	266
Régions géographiques	Commerce de gros	Institutions de dépôts	Finance ²	Services	Autres industries
Am.Latine ¹	6 151	6 770	58 037	2 922	8 238
Mexique	1 284	(D)	2 243	387	(D)
Argentine	647	563	969	195	384

Brésil	444	837	2 080	1 265	390
Chili	308	495	1 785	139	(D)
Colombie	235	(D)	290	31	(D)
Vénézuela	213	(D)	19	98	(D)

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1. Amérique Latine: Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions

2. Sont exclus les institutions de dépôts, assurance et immeubles

Tableau 42

Proportion en pourcentage du
stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994, par pays
(désagré par industrie)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**
Am.Latine ¹	100	100	100	100	100
Mexique	14,57	1,51	35,55	43,99	37,15
Argentine	4,89	11,64	7,87	14,39	9,19
Brésil	15,35	14,61	42,32	23,76	34,29
Chili	4,35	(D)	1,53	1,39	3,46
Colombie	2,97	21,92	3,40	3,90	5,27
Vénézuela	2,65	5,07	5,13	5,71	5,43
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués*	Machine industriel et équipement**	Équipements électriques et électroniques**	Équipement de transport**	Autres manufacturiers**
Am.Latine ¹	100	100	100	100	100
Mexique	(D)	(D)	42,04	40,76	24,17

Argentine	11,56	9,72	2,27	1,13	5,78
Brésil	59,28	63,11	49,84	46,36	53,67
Chili	-10,38	0,34	(D)	(D)	1,95
Colombie	2,06	0,34	0,91	(D)	(D)
Vénézuéla	7,66	3,63	1,95	6,94	4,01
Régions géographiques	Commerce de gros	Institutions de dépôts	Finance²	Services	Autres industries
Am.Latine ¹	100	100	100	100	100
Mexique	20,87	(D)	3,86	13,24	(D)
Argentine	10,52	8,32	1,67	6,67	4,66
Brésil	7,22	12,36	3,58	43,29	4,73
Chili	5,01	7,31	3,08	4,76	(D)
Colombie	3,82	(D)	0,50	1,06	(D)
Vénézuéla	3,46	(D)	0,03	3,35	(D)

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1. Amérique Latine: Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions

2. Sont exclus les institutions de dépôts, assurance et immeubles

Tableau 43

Proportion en pourcentage du
stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 1994, par
industrie (désagréé par pays)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Produits chimiques et produits alliés**
Am.Latine ¹	100	5,18	24,32	5,19	5,41
Mexique	100	0,54	59,34	15,68	13,79
Argentine	100	12,35	39,18	15,28	10,17
Brésil	100	4,93	67,02	8,03	12,08

Chili	100	(D)	8,55	1,66	4,31
Colombie	100	38,23	27,84	6,81	9,59
Vénézuela	100	9,91	47,04	11,18	11,08
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués*	Machine industriel et équipement**	Équipements électriques et électroniques**	Équipement de transport**	Autres manufacturiers**
Am.Latine ¹	1,17	1,25	1,89	3,71	5,69
Mexique	(D)	(D)	5,46	10,38	9,45
Argentine	2,76	2,49	0,88	0,86	6,73
Brésil	4,50	5,16	6,14	11,20	19,90
Chili	(2,79)	0,10	(D)	(D)	2,55
Colombie	0,81	0,14	0,58	(D)	(D)
Vénézuela	3,37	1,72	1,39	9,72	8,62
Régions géographiques	Commerce de gros	Institutions de dépôts	Finance ²	Services	Autres industries
Am.Latine ¹	5,28	5,81	49,83	2,51	7,07
Mexique	7,57	(D)	13,22	2,28	(D)
Argentine	11,37	9,89	17,02	3,43	6,75
Brésil	2,48	4,68	11,63	7,07	2,18
Chili	6,08	9,78	35,26	2,75	(D)
Colombie	6,79	(D)	8,37	0,90	(D)
Vénézuela	6,90	(D)	0,62	3,17	(D)

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Amérique Latine: Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions

2.Sont exclus les institutions de dépôts, assurance et immeubles

Tableau 44

Stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 2000,
basé sur le coût historique en millions de dollars américains

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**
Am.Latine ¹	239 388	9 084	50 696	10 595	10 616
Mexique	35 414	163	20 379	5 696	3 436
Argentine	5 692	703	2 230	870	579
Brésil	17 885	882	11 986	1 437	2 160
Chili	5 062	(D)	433	84	218
Colombie	4 423	772	1 373	348	425
Vénézuela	3 087	306	1 452	345	342
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués*	Machine industriel et équipement*	Équipements électriques et électroniques**	Équipement de transport*	Autres manufacturiers**
Am.Latine ¹	3 304	3 361	1 987	7 683	13 150
Mexique	(D)	1 095	(D)	5 029	(D)
Argentine	157	142	50	49	383
Brésil	805	922	1 099	2 004	3 559
Chili	(141)	5	(D)	(D)	129
Colombie	104	(D)	(D)	(D)	443
Vénézuela	104	53	43	300	266
Régions géographiques	Commerce de gros	Institutions de dépôts	Finance²	Services	Autres industries
Am.Latine ¹	9 076	-1 639	140 655	7 301	24 215
Mexique	1 450	1 189	6 732	1 200	4 301
Argentine	647	563	969	195	384
Brésil	444	837	2 080	1 265	390
Chili	308	495	1 785	139	(D)
Colombie	96	(D)	758	48	(D)
Vénézuela	213	(D)	19	98	(D)

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Amérique Latine: Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions

2.Sont exclus les institutions de dépôts, assurance et immeubles

Tableau 45

Proportion en pourcentage du
stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 2000, par pays
(désagrégué par industrie)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**
Am.Latine ¹	100	100	100	100	100
Mexique	14,79	1,79	40,20	53,76	32,37
Argentine	2,38	7,74	4,40	8,21	5,45
Brésil	7,47	9,71	23,64	13,56	20,35
Chili	2,11	(D)	0,85	0,79	2,05
Colombie	1,85	8,50	2,71	3,28	4,00
Vénézuela	1,29	3,37	2,86	3,26	3,22
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués*	Machine industriel et équipement*	Équipements électriques et électroniques**	Équipement de transport*	Autres manufacturiers**
Am.Latine ¹	100	100	100	100	100
Mexique	(D)	12,05	(D)	65,46	(D)
Argentine	4,75	4,22	2,52	0,64	2,91
Brésil	24,36	27,43	55,31	26,08	27,06
Chili	-4,27	0,15	(D)	(D)	0,98
Colombie	3,15	(D)	(D)	(D)	(D)
Vénézuela	3,15	1,58	2,16	3,90	2,02
Régions géographiques	Commerce de gros	Institutions de dépôts	Finance ²	Services	Autres industries
Am.Latine ¹	100	100	100	100	100
Mexique	15,98	(D)	4,79	16,44	(D)

Argentine	7,13	-34,35	0,69	2,67	1,59
Brésil	4,89	-51,07	1,48	17,33	1,61
Chili	3,39	-30,20	1,27	1,90	(D)
Colombie	1,06	(D)	0,54	0,66	(D)
Vénézuela	2,35	(D)	0,01	1,34	(D)

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Amérique Latine: Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions

2.Sont exclus les institutions de dépôts, assurance et immeubles

Tableau 46

Proportion en pourcentage du
stock d'IDE entrant en Amérique Latine en provenance des Etats-Unis en 2000, par
industrie (désagré par pays)

Régions géographiques	Toutes les industries	Pétrole	Total manufacturier	Produits alimentaires et produits parents**	Prduits chimiques et produits alliés**
Am.Latine ¹	100	3,79	21,18	4,43	4,43
Mexique	100	0,46	57,55	16,08	9,70
Argentine	100	12,35	39,18	15,28	10,17
Brésil	100	4,93	67,02	8,03	12,08
Chili	100	(D)	8,55	1,66	4,31
Colombie	100	17,45	31,04	7,87	9,61
Vénézuela	100	9,91	47,04	11,18	11,08
Régions géographiques	Métaux primaires et fabriqués*	Machine industriel et équipement**	Équipements électriques et électroniques**	Équipement de transport**	Autres manufacturiers**
Am.Latine ¹	1,38	1,40	0,83	3,21	5,49
Mexique	(D)	3,09	(D)	14,20	(D)

Argentine	2,76	2,49	0,88	0,86	6,73
Brésil	4,50	5,16	6,14	11,20	19,90
Chili	(2,79)	0,10	(D)	(D)	2,55
Colombie	2,35	(D)	(D)	(D)	10,02
Vénézuéla	3,37	1,72	1,39	9,72	8,62
Régions géographiques	Commerc e de gros	Institutions de dépôts	Finance²	Services	Autres industries
Am.Latine ¹	3,79	(0,68)	58,76	3,05	10,12
Mexique	4,09	3,36	19,01	3,39	12,14
Argentine	11,37	9,89	17,02	3,43	6,75
Brésil	2,48	4,68	11,63	7,07	2,18
Chili	6,08	9,78	35,26	2,75	(D)
Colombie	2,17	(D)	17,14	1,09	(D)
Vénézuéla	6,90	(D)	0,62	3,17	(D)

Source : Bureau of Economic Analysis

(D) : Non-dévoilés pour des raisons confidentielles

(Nombre) : Les nombres entourés de parenthèses signifient que ce nombre est négatif

1.Amérique Latine: Voir Annexe 6 pour les pays faisant partie de ces régions

2.Sont exclus les institutions de dépôts, assurance et immeubles

Tableau 47

Stock d'IDE entrant au Brésil par pays en millions de dollars américains et au prix du marché, et proportion¹ en pourcentage des IDE entrants au Brésil par pays

Pays	Stock d'Ide entrant	Pourcentag e
États-Unis	10852,20	25,52
Allemagne	5828,00	13,70
Suisse	2815,30	6,62
Japon	2658,50	6,25
France	2031,50	4,78

Canada	1819,00	4,28
Royaume-Uni	1792,60	4,21
Uruguay	874,10	2,06
Bermudas	853,10	2,01
Panamá	677,40	1,59
Luxembourg	408,00	0,96
Argentine	393,60	0,93
Espagne	251,00	0,59
Portugal	106,60	0,25
Autres	11169,10	26,25
Total	42530,00	100,00

Source : Banque Centrale du Brésil, Section Données et Statistiques

1. Ce pourcentage constitue l'importance relative de chaque pays dans le total du stock d'IDE entrant au Brésil en 1995. Par exemple, 25,22% du stock d'IDE entrant au Brésil en 1995 provenaient des Etats-Unis.

Tableau 48

Stock d'IDE entrant au Brésil en 1995, par industrie, au prix du marché, en millions de dollars américains (4 pages), et pourcentage¹ de ce stock d'IDE par secteur

Industries	Stock	Pourcentage

Agriculture, pêches et extraction de minerais	688,60	1,62
Agriculture, pêches et services relatifs	207,20	0,49
Exploitation forestière et services relatifs	30,50	0,07
Pêche, agriculture et services relatifs	7,90	0,02
Extraction de pétrole et services relatifs	72,00	0,17
Extraction de minerais métalliques	330,30	0,78
Extraction de minerais non-métalliques	40,70	0,10

Stock d'IDE entrant au Brésil, par industrie, au prix du marché, en millions de dollars américains, suite... (4 pages)

Industriel	23 402,40	55,03
Fabrication de produits, aliments et boissons	2 332,40	5,48
Fabrication de produits du tabac	715,40	1,68
Fabrication de produits textiles	527,80	1,24
Confection de vêtements	78,10	0,18
Articles et souliers, Préparations et fabrications	426,90	1,00
Fabrications de produits de cuir	29,00	0,07
Fabrication de produits de papiers	1 401,60	3,30
Édition et impression	116,60	0,27
Pétrolières et combustibles	0,00	0,00
Fabrication de produits chimiques	4 747,70	11,16
Fabrication du Caoutchouc	1 317,90	3,10
Fabrication de produits minéraux non-métalliques	816,00	1,92
Métallurgie primaire	2 566,20	6,03
Fabrication de produits métalliques	572,80	1,35
Fabrication de machines et d'équipements	2 072,30	4,87
Fabrication de machines et d'équipements informatiques	441,40	1,04
Fabrication de machines et d'équipements électriques	1 100,30	2,59
Fabrication de machines et d'équipements de communications	589,70	1,39
Fabrications d'optiques et automatisés	168,40	0,40
Fabrication de machines et d'équipements automobiles	2 851,30	6,70

Fabrication de machines et d'équipements de transports	223,00	0,52
Meubles et équipements industriels	294,40	0,69
Recyclage	13,30	0,03

Stock d'IDE entrant au Brésil, par industrie, au prix du marché, en millions de dollars américains, suite... (4 pages)

Services	18 439,00	43,36
Electricité, gaz et eau	0,20	0,00
Traitement et distribution des eaux	1,80	0,00
Construction	202,70	0,48
Véhicules-combustibles	83,40	0,20
Commerces et intermédiaires commerciales	2 104,80	4,95
Commerces et réparations d'objets variés	667,60	1,57
Alimentaires	364,30	0,86
Transport terrestre	6,40	0,02
Transport marin	90,50	0,21
Transport aérien	24,70	0,06
Activités auxiliaires de transports et agences de voyages	71,40	0,17
Courrier et télécommunications	195,10	0,46
Intermediaires financiers	1 254,80	2,95
Sécurité	149,00	0,35
Activités auxiliaires aux intermédiaires financiers	113,80	0,27

Activités immobilières	1 057,40	2,49
Location de véhicules, machineries et équipements	363,30	0,85
Activités d'informations et connexes	115,10	0,27
Enquête	5,50	0,01
Services commerciaux et privés	11 454,90	26,93
Education	1,10	0,00
Santé	17,80	0,04
Nettoyages d'égouts et autres actifs	2,20	0,01
Activités associatives	54,40	0,13
Activités culturelles, sportives et de récréations	14,50	0,03
Services personnels	19,00	0,04
Organismes internationaux	3,30	0,01
Total	42 530,00	100,00

Source : Banque Centrale du Brésil, Section Données et Statistiques

1. Le pourcentage constitue la part des IDE qui se retrouvent dans un secteur économique. Par exemple, en 1995 au Brésil, 1,62% du stock d'IDE entrant s'est retrouvé dans le secteur de l'Agriculture, pêches et extraction de minerais.

Tableau 49

Stock d'IDE entrant au Mexique en provenance de divers pays, en millions de dollars américains, au prix du marché

Année	Total	États-Unis	Royaume-Uni	Allemagne	Japon
1999	12,129.2	6,742.7	-207.2	779.3	1,229.7
2000	13,042.3	10,285.0	260.8	223.7	400.3
Année	France	Espagne	Canada	Hollande	
1999	169.8	461.2	604.1	904.7	
2000	-2,685.8	1,686.8	649.8	1,733.2	

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE

Tableau 49a

Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Mexique en provenance de divers pays

Année	Total	États-Unis	Royaume-Uni	Allemagne	Japon
1999	100	55,59	-1,71	6,42	10,14
2000	100	78,86	2,00	1,72	3,07
Année	France	Espagne	Canada	Hollande	
1999	1,40	3,80	4,98	7,46	
2000	-20,59	12,93	4,98	13,29	

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE

Tableau 50

Stock d'IDE entrant au Mexique par secteur, en millions de dollars américains, au prix du marché

Année	Total	Agriculture	Minerais et extraction	Industrie manufacturière	Electricité et Eau
1999	12,129.2	78.2	122.7	8,711.4	139.5
2000	13,042.3	87.4	166.1	7,863.8	60.7
Année	Construction	Commerce	Transport et Communications	Services Financiers¹	Services Communautaires²
1999	101.3	928.0	202.8	714.8	1,130.5
2000	64.3	1,821.7	-2,570.9	4,347.3	1,201.9

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE

1. Services financiers, d'administration et location de meubles et d' immeubles
2. Services communautaires et sociales, hôtels et restaurants, professionnels, techniques et personnels.

Tableau 50a

Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant au Mexique par secteur

Année	Total	Agriculture	Minerais et extraction	Industrie manufacturière	Electricité et Eau
1999	100	0,64	1,01	71,82	1,15
2000	100	0,67	1,27	60,29	0,47
Année	Construction	Commerce	Transport et Communication	Services Financiers¹	Services Communautaires²
1999	0,84	7,65	1,67	5,89	9,32
2000	0,49	13,97	-19,71	33,33	9,22

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE

1. Services financiers, d'administration et location de meubles et d' immeubles
2. Services communautaires et sociales, hôtels et restaurants, professionnels, techniques et personnels.

Tableau 51

Stock d'IDE entrant par États Mexicains, au prix du marché, en millions de dollars américains

Année	Total	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila
1999	12,129.2	76.2	1,099.6	78.1	3.0	157.0
2000	13,042.3	57.0	941.4	30.2	11.3	184.2
Année	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato
1999	4.0	3.3	570.2	5,464.7	7.0	131.6
2000	5.5	1.2	869.5	6,177.0	5.2	64.6
Année	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Estado de México	Michoacán	Morelos
1999	34.2	0.7	501.2	1,390.0	5.2	146.1
2000	9.4	0.4	862.6	419.9	28.0	44.9
Année	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo
1999	14.1	1,190.0	-0.8	150.7	101.5	35.7
2000	18.6	1,567.3	-1.8	443.0	151.3	7.4
Année	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala
1999	209.7	40.0	182.8	52.7	473.1	43.9
2000	158.3	11.3	384.1	28.1	481.1	4.1
Année	Veracruz	Yucatán	Zacatecas			
1999	-75.1	27.7	11.1			
2000	20.7	45.8	10.7			

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE

Tableau 51a

Proportion en pourcentage du stock d'IDE entrant par États Mexicains

Année	Total	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila
1999	100	0,63	9,07	0,64	0,02	1,29
2000	100	0,44	7,22	0,23	0,09	1,41
Année	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato
1999	0,03	0,03	4,70	45,05	0,06	1,08
2000	0,04	0,01	6,67	47,36	0,04	0,50
Année	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Estado de México	Michoacán	Morelos
1999	0,28	0,01	4,13	11,46	0,04	1,20
2000	0,07	0,00	6,61	3,22	0,21	0,34
Année	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo
1999	0,12	9,81	-0,01	1,24	0,84	0,29
2000	0,14	12,02	-0,01	3,40	1,16	0,06
Année	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala
1999	1,73	0,33	1,51	0,43	3,90	0,36
2000	1,21	0,09	2,95	0,22	3,69	0,03
Année	Veracruz	Yucatán	Zacatecas			
1999	-0,62	0,23	0,09			
2000	0,16	0,35	0,08			

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Direction des IDE

Tableau 52

Nombre de personnes employés dans les industries d'exportations dans certains États du Maquiladoras

Période	Total National	Baja California	Sonora	Chihuahua
1990, janvier	424,652	80,367	39,827	158,923
2001, janvier	1,310,171	286,232	110,306	323,379
Période	Coahuila de Zaragoza	Tamaulipas	Sub-total des États Frontières	Autres États
1990, janvier	26,964	78,57	384,651	40,001
2001, janvier	115,469	180,323	1,015,709	294,462

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Maquiladoras

Tableau 52a

Variation du nombre de personnes employés dans les industries d'exportations dans certains États du Maquiladoras entre janvier 1990 et janvier 2001

États Mexicains	Total National	Baja California	Sonora	Chihuahua
Variation	885519	205865	70479	164456
États Mexicains	Coahuila de Zaragoza	Tamaulipas	Sub-total des États Frontières	Autres États
Variation	88505	172466	631058	254461

Source : Institut de Statistique du Mexique, Banque d'Informations Économiques, Maquiladoras

Tableau 53

Stock d'IDE entrant au Mexique en provenance des Etats-Unis par industrie,
basé sur le coût historique et en million de dollars américains

Industries	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toutes les industries	16 968	16 873	19 351	24 050	26 657	32 262	35 414
Pétrole	91	61	84	(D)	(D)	213	163
Total manufacturier	10 068	10 580	12 078	13 930	15 661	18 627	20 379
Produits alimentaires et produits parents*	2 660	2 929	3 579	4 484	4 723	4 961	5 696
Produits chimiques et alliés*	2 340	1 962	2 255	2 364	2 336	3 129	3 436
Machineries industrielles et équipement*	(D)	284	332	(D)	427	506	(D)
Produits chimiques et alliés*	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	1 095
Electronique et autres équipements*	927	819	794	782	(D)	(D)	(D)
Équipement de transport*	1 762	2 262	1 980	2 060	3 444	4 277	5 029
Autre manufacturier*	1 603	(D)	(D)	3 009	3 389	4 154	(D)
Commerce de gros	1 284	967	846	892	1 098	1 314	1 450
Institutions de dépôt	(D)	298	442	462	615	1 120	1 189
Finance¹	2 243	2 101	2 612	3 911	4 842	6 047	6 732
Services	387	545	609	(D)	(D)	1 280	1 200

Autres industries	(D)	2 322	2 680	3 935	3 157	3 661	4 301

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* : Industrie faisant partie du total manufacturier

1.Sont exclus les institutions de dépôts, les assurances et les immeubles

Tableau 54

Proportion du stock d'IDE entrant au Mexique
en provenance des Etats-Unis par industrie

Industries	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toutes les industries	100	100	100	100	100	100	100
Pétrole	0,54	0,36	0,43	(D)	(D)	0,66	0,46
Total manufacturier	59,34	62,70	62,42	57,92	58,75	57,74	57,55
Produits alimentaires et produits parents*	15,68	17,36	18,50	18,64	17,72	15,38	16,08
Produits chimiques et alliés*	13,79	11,63	11,65	9,83	8,76	9,70	9,70
Machineries industrielles et équipement*	(D)	1,68	1,72	(D)	1,60	1,57	(D)
Produits chimiques et alliés*	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	3,09
Electronique et autres équipements*	5,46	4,85	4,10	3,25	(D)	(D)	(D)
Équipement de transport*	10,38	13,41	10,23	8,57	12,92	13,26	14,20
Autre manufacturier*	9,45	(D)	(D)	12,51	12,71	12,88	(D)
Commerce de gros	7,57	5,73	4,37	3,71	4,12	4,07	4,09
Institutions de dépôt	(D)	1,77	2,28	1,92	2,31	3,47	3,36
Finance¹	13,22	12,45	13,50	16,26	18,16	18,74	19,01
Services	2,28	3,23	3,15	(D)	(D)	3,97	3,39
Autres industries	(D)	13,76	13,85	16,36	11,84	11,35	12,14

Source : Bureau of Economic Analysis, Division de la Balance des Paiements Internationaux

* : Industrie faisant partie du total manufacturier

1.Sont exclus les institutions de dépôts, les assurances et les immeubles

Tableau 55

Stock d'DE entrant dans certains pays d'Amérique latine,
au prix du marché et en millions de dollars américains

Pays	1990	1995	1999	2000
Argentine	9085	27828	62289	73441
Brésil	37143	42350	164105	197652
Chili	10067	15547	39258	42933
Colombie	3500	6407	19408	19682

Venezuela	2260	6975	21736	25846
Mexique	22424	41130	78060	91222

Source : CNUCED, World Investment Report 2001

Tableau 56

Stock d'IDE entrant en Amérique latine et les Caraïbes de pays européens,
au prix du marché et en millions de dollars américains¹

Année	Autriche	Suisse
1990	N.D	5836,21
1991	N.D	7185,04
1992	1159,55	7493,53
1993	1606,60	10449,90
1994	1461,31	9694,37
1995	1624,04	11091,05
1996	1758,86	11636,62
1997	2127,65	14902,84
1998	N.D	N.D

Source : OCDE, Compendium Statistique 2000

N.D. : Données Non-Disponibles

1. Les données en monnaie locale (ex : francs pour la France) ont été transformé en dollars américains en utilisant la parité des pouvoirs d'achat fournie par le Banque Mondiale. Voir Annexe 8 pour les explications sur les PPA.

Tableau 57

Flux d'IDE entrant en Amérique latine de divers pays européens
au prix du marché et en millions de dollars américains¹

Année	Espagne	Pays-bas	Suède	Suisse	Japon
1990	310,93	721,94	84,56	1598,27	3460,00
1991	502,01	545,15	1,81	797,49	3144,00
1992	258,03	944,98	-2,25	404,57	2666,00
1993	255,59	875,66	63,76	1102,93	3318,00
1994	2365,14	1627,50	2,63	-320,41	4547,00
1995	780,41	858,74	2,06	95,48	3142,00
1996	2674,67	1669,68	118,93	-62,85	2938,74
1997	7416,45	3110,40	1204,82	324,71	4472,53
1998	11672,96	5189,27	2293,85	1024,98	5014,11
Année	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Italie
1990	7,35	N.D	126,70	163,31	N.D
1991	7,30	N.D	-28,40	630,79	N.D
1992	16,18	23,14	102,84	95,37	-2,06
1993	16,50	-11,17	871,93	977,70	-85,01
1994	13,78	-11,39	228,07	1084,74	46,35
1995	22,69	-14,33	170,43	770,99	252,22
1996	72,53	166,16	1491,52	1263,19	213,74
1997	11,70	41,05	2335,58	1747,27	1139,61

Source : OCDE, Compendium Statistique 2000

N.D. : Données Non-Disponibles

1. Les données en monnaie locale (ex : francs pour la France) ont été transformé en dollars américains en utilisant la parité des pouvoirs d'achat fournie par le Banque Mondiale. Voir Annexe 8 pour les explications sur les PPA.

Tableau 58

Flux d'IDE entrant dans certains pays d'Amérique latine en provenance de divers pays
Européens, en millions de dollars américains¹, au prix du marché

Pays	Année	Royaume- Uni	Allemagne	France	Espagne
Mexique	1990	44,83	133,14	46,27	33,99
	1991	N.D.	67,81	9,21	13,68
	1992	185,06	49,38	18,54	18,83
	1993	70,64	-10,46	28,60	50,10
	1994	66,67	-198,68	28,85	204,02
	1995	120,80	326,45	141,64	211,37
	1996	170,81	233,80	180,77	94,10
	1997	1170,51	867,66	61,29	287,07
	1998	298,00	240,01	50,31	287,70
Brésil	1990	348,66	83,81	67,74	13,91
	1991	140,16	152,80	-69,09	48,03
	1992	196,43	-47,44	33,19	15,34
	1993	64,36	308,62	36,97	0,68
	1994	452,71	606,18	30,66	30,77
	1995	723,24	181,09	-63,62	74,41
	1996	1074,53	457,73	804,80	546,05
	1997	545,31	321,26	1061,28	715,33
	1998	1631,34	966,98	1374,45	7829,84
Vénézuela	1990	N.D.	N.D.	6,50	3,89
	1991	N.D.	N.D.	2,30	91,28
	1992	38,96	16,94	0,47	6,66
	1993	65,93	11,89	2,59	-29,16
	1994	57,36	N.D.	-59,21	-16,66
	1995	24,46	23,32	1,08	19,21
	1996	152,17	N.D.	159,32	44,82
	1997	545,31	108,08	306,15	1224,53
	1998	1797,24	121,74	-394,85	-87,03
Colombie	1990	N.D.	N.D.	8,77	3,03
	1991	N.D.	N.D.	-11,98	9,03
	1992	8,12	23,24	31,47	7,41
	1993	-381,48	37,09	94,78	29,95
	1994	319,38	56,56	-163,88	27,00
	1995	188,07	-33,74	49,53	30,14
	1996	155,28	109,01	52,80	385,29
	1997	371,74	50,80	309,28	1577,30
	1998	1493,09	98,88	50,76	372,41

Source : OCDE, Compendium Statistique 2000

N.D. : Données Non-Disponibles

1. Les données en monnaie locale (ex : francs pour la France) ont été transformé en dollars américains en utilisant la parité des pouvoirs d'achat fournie par le Banque Mondiale. Voir Annexe 8 pour les explications sur les PPA

Tableau 59

Répartition du nombre d'entreprises par pays d'origine* et par province

Province	Total	%	États-Unis
Ontario	4664	49,08%	3363
Québec	2044	21,51%	1052
Total	9502	-	6375

Province	France	%	Allemagne
Ontario	62	13,30%	236
Qu6bac	325	69,74%	105
Total	466		425

* Le pays d'origine est celui auquel se rapporte la filiale canadienne et pas nécessairement la maison mère ultime.

Source: Statistique Canada

Tableau 60

**Répartition du nombre d'entreprises par province et par secteur
Pays d'origine* : France**

Secteur	Total	% secteur
Produits minéraux non métalliques	54	11,59%
Produits alimentaires, boissons, médicaments et tabac, commerce de gros	32	6,87%
Services aux entreprises	28	6,01%
Machines, matériel et fournitures. commerce de gros	25	5,36%
Transport	19	4,08%
Produits électriques et électroniques	15	3,22%
Intermédiaires d'investissement	15	3,22%
Chimie	14	3,00%
Autres industries de services	14	3,00%
Autres industries manufacturières	13	2,79%
Produits divers, commerce de gros	12	2,58%
Aliments	11	2,36%
Meubles, appareils et accessoires d'ameublement de maison, commerce de détail	11	2,36%
Imprimerie, édition et industries connexes	11	2,36%
Matériel de transport	11	2,36%
Vêtement et de la mercerie, commerce de gros	8	1,72%
Assurances	8	1,72%
Fabrication des produits métalliques (sauf ind. de la machinerie et du matériel de transport)	7	1,50%
Autres industries de magasins de détail	7	1,50%
Intermédiaires financiers de dépôts	6	1,29%
Métaux, articles de quincaillerie, matériel de plomberie, de chauffage et de construction	6	1,29%
Autres	139	29,83%
Total	466	

Le pays d'origine est celui auquel se rapporte la filiale canadienne et pas nécessairement la maison mère ultime.

Source : Statistique Canada

Tableau 61

**Répartition du nombre d'entreprises par province et par secteur
Pays d'origine* : Allemagne**

Secteur	Total	% secteur
Machines, matériel et fournitures, commerce de gros	53	12,47%
Intermédiaires d'investissement	26	6,12%
Services immobiliers (sauf les lotisseurs)	25	5,88%
Services aux entreprises	21	4,94%
Machinerie (sauf électrique)	20	4,71%
Métaux, articles de quincaillerie, matériel de plomberie,		

de chauffage et de construction	17	4,00%
Transport	17	4,00%
Chimie	16	3,76%
Fabrication des produits métalliques (sauf industrie de la machinerie et du matériel de transport)	16	3,76%
Produits alimentaires, boissons, médicaments et tabac, commerce de gros	14	3,29%
Véhicules automobiles, pièces et accessoires, commerce de gros	14	3,29%
Produits électriques et électroniques	12	2,82%
Produits divers, commerce de gros	11	2,59%
Autres industries de magasins de détail	10	2,35%
Vêtement et de la mercerie, commerce de gros	9	2,12%
Cuir et des produits connexes	8	1,88%
Autres industries manufacturières	8	1,88%
Articles ménagers, commerce de gros	7	1,65%
Assurances	7	1,65%
Matériel de transport	7	1,65%
Autres	107	25,18%
Total	425	

Le pays d'origine est celui auquel se rapporte la filiale canadienne et pas nécessairement la maison mère ultime.

Source : Statistique Canada

Tableau 62

Tableau à venir

Tableau 63

**Répartition de l'emploi des grandes entreprises étrangères établies au Canada
par pays d'origine***

	États-Unis	Royaume Uni	Japon	Allemagne	France
Total	260151	21378	15710	12934	971
% Tot. *a.	74,86%	6,15%	4,52%	3,72%	2,80%
Ontario	169475	11882	12332	7743	210
% Tot.*b.	77,78%	5,45%	5,66%	3,55%	0,96%
Québec	70839	7856	2798	4531	748
1% Tot.	68,32%	7,58%	2,70%	4,37%	7,22%

*b.Sur l'ensemble des entreprises étrangères en Ontario, 78% viennent des Etats-Unis etc.

Répartition de l'emploi des grandes entreprises étrangères établies au Canada par province

	Etats-Unis	Royaume uni	Japon	Allemagne	France
%Ontario *c.	65,14%	55,58%	78,50%	59,87%	21,62%
%Québec	27,23%	36,75%	17,81%	35,03%	77,04%

*c.Sur l'ensemble des entreprises américaines au Canada. 65% sont situées en Ontario 27% au Québec etc.

Source : Statistique Canada

Tableau 64

**Répartition de l'emploi des grandes entreprises répondantes par province et par
secteur**

Pays d'origine* : Royaume-Uni

Secteur	Total	% secteur	%
Ontario	% secteur	Québec	
secteur			

Métaux, articles de quincaillerie, matériel de plomberie,

de chauffage et de construction	5150	24,09%		
5150	43,34%	0		
0,00%				
Assurances	2754	12,88%		
1004	8,45%	1750		
22,28%				
Chimie	2626	12,28%		
1826	15,37%	300		
3,82%				
Première transformation des métaux	2055	9,61%		
275	2,31%	1780		
22,66%				
Produits électriques et électroniques	1487	6,96%		
487	4,10%	1000		
12,73%				
Hébergement	1276	5,97%	250	2,
Produits raffinés du pétrole et du charbon	1000	4,68%	0	0,
Autres industrie de services	900	4,21%	650	5,
Aliments	850	3,98%	450	3,
Produits textiles	700	3,27%	150	1,
Matériel de transport	580	2,71%	370	3,
Autres industrie manufacturières	410	1,92%	0	0,
Intermédiaires d'investissement	300	1,40%	300	2,
Produits en caoutchouc	250	1,17%	250	2,
Machines, matériel et fournitures. commerce de gros	180	0,84%	0	0,
Produits minéraux non métalliques	150	0,70%	150	1,
Machinerie (sauf électrique)	140	0,65%	140	1,
Produits pétroliers, commerce de gros	140	0,65%	0	0,
Imprimerie, édition et industries connexes	100	0,47%	100	0,
Articles ménagers, commerce de gros	100	0,47%	100	0,
Boissons	90	0,42%	90	0,
Fabrication des produits métalliques (sauf ind. De la machinerie et du matériel de transport	80	0,37%	80	0,
Véhicules automobiles, pièces et accessoires, commerce de gros	60	0,28%	60	0,
Total	21378			
11882		7856		

*** Le pays d'origine est celui auquel se rapporte la filiale canadienne et pas nécessairement la maison mère ultime.**

Source : Statistique Canada

Tableau 65

Répartition de l'emploi des grandes entreprises répondantes par province et par secteur
Pays d'origine*: France.

secteur	Secteur Québec	Total % secteur	% secteur Ontario	%
Agences d'assurances et agences immobilières		1400	14,41%	
		1400	18,70%	0
Matériel de transport		1250	12,87%	0,
		400	5,34%	
		850	40,46%	
Chimie		1060	10,91%	
		1000	13,36%	
		60	2,86%	
Produits électriques et électroniques		971	9,99%	720
Aliments		900	9,26%	900
Imprimerie, édition et industries connexes		850	8,75%	850
Produits alimentaires, boissons, médicaments et				
tabac, commerce de gros		850	8,75%	850
Assurances		450	4,63%	0
Autres industries de services		300	3,09%	300
Intermédiaires financiers de dépôts		250	2,57%	250
Produits minéraux non métalliques		235	2,42%	120
Autres industries manufacturières		220	2,26%	220
Première transformation des métaux		172	1,77%	172
Autres industries de magasins de détail		150	1,54%	150
Services aux entreprises		150	1,54%	150
Produits en matière plastique		140	1,44%	0
Mines		95	0,98%	0
Transport		20	0,21%	0
Intermédiaires d'investissement		3	0,03%	3
Autres		250	2,57%	0
Total		9716		
		7485		
		2101		

*** Le pays d'origine est celui auquel se rapporte la filiale canadienne et pas nécessairement la maison mère ultime.**

Source : Statistique Canada

Tableau 66

Répartition de l'emploi des grandes entreprises répondantes par province et par secteur
Pays d'origine* : Allemagne.

Secteur	Total	% secteur	Ontario	%
Matériel de transport	3017	23,33%	3017	100%
Produits en caoutchouc	1412	10,92%	1412	100%
Bois	1350	10,44%	0	0%
Première transformation des métaux	970	7,50%	90	9%
Autres industries manufacturières	840	6,49%	300	36%
Textiles de première transformation	707	5,47%	0	0%
Machinerie (sauf électrique)	656	5,07%	656	100%
Produits électriques et électroniques	600	4,64%	180	30%
Produits alimentaires, boissons, médicaments et tabac, commerce de gros	600	4,64%	600	100%
Chimie	585	4,52%	400	68%
Transport	500	3,87%	500	100%
Construction lourde et industrielle (travaux de génie)	300	2,32%	0	0%
Papier et produits connexes	225	1,74%	0	0%
Restauration	200	1,55%	0	0%
Machines, matériel et fournitures, commerce de gros	200	1,55%	200	100%
Produits textiles	200	1,55%	150	75%
Métaux, articles de quincaillerie, matériel de plomberie.				
de chauffage et de construction	182	1,41%	180	99%
Cuir et des produits connexes	180	1,39%	0	0%
Services aux entreprises	152	1,18%	0	0%
Véhicules automobiles, pièces et accessoires, commerce de gros	47	0,36%	47	100%
Agences d'assurances et agences immobilières	11	0,09%	11	100%
Total	12934		7743	

***Le pays d'origine est celui auquel se rapporte la filiale canadienne et pas nécessairement la maison mère ultime.**

Source : Statistique Canada

Tableau 67

Nouveaux investissements* en nombre de janvier 2000 à novembre 2001
au Québec en provenance des États américains par secteur (2 pages)

États Américains	Co m	T.I/T	Sect e	Agro- a	Prod ui	Auto m	Autre s	Biop h	Récré o	Tot al
Alabama										0
Alaska										0
Arizona										0
Arkansas	5									5
Californie		3	1							4
Colorado										0
Connecticut		1								1
Delaware										0

Comté de Columbie									0	
Floride									0	
Georgie		1		1					2	
Hawaïi									0	
Idaho									0	
Illinois		1							1	
Indiana									0	
Iowa									0	
Kansas									0	
Kentucky									0	
Louisianne									0	
Maine									0	
Maryland									0	
Massachusetts		1			1				2	
Michigan						1			1	
Minnesota		2							2	
Mississippi									0	
Missouri				1					1	
Montana									0	
Nebraska							1		1	
Nevada									0	
New Hampshire									0	
New Jersey			2					4	6	
Nouveau Mexique									0	
New York		2					1	1	1	5
Caroline du Nord										0
Dakota du Nord										0
Ohio					1					1
Oklahoma										0
Oregon										0
Pennsylvanie										0
Rhode Island										0
Caroline du Sud			1							1
Dakota du Nord										0
Tennessee										0
Texas					2					2

Nouveaux investissements* en nombre de janvier 2000 à novembre 2001
au Québec en provenance des États américains par secteur, suite...

Utah										0
Vermont				1						1
Virginie										0
Washington										0
Virginie de l'Ouest										0
Wisconsin			1							1
Wyoming										0
Indéterminé			1							1
Total	5	11	6	3	4	1	2	5	1	38

Source : Investissement Canada

* : Seuls les investissements opérationnels et en construction ont été retenus

Com=commerce de gros/commerce de détail

T.I/T=T.I./Télécommunication

Secte=Autres secteurs manufacturier

Agro-a=Agro-alimentaire

Produi=Produit chimique

Autom=Automobile

Autres=Autres

Bioph=Biopharmaceutique

Récré=Récréation-touristique

Traite=Traitement de métaux et minéraux

Trans=Transports/entrepôt

Institu=Institutions Financières

Aéros=Aérospatiale

ProduiF=Produit Forestier

Tableau 68

Nouveaux investissements* en nombre de janvier 2000 à novembre 2001
en Ontario en provenance d'États américains par secteur (2 pages)

États Américains	Com	T.	Se c	Ag r	Pr o	Aut o	Autre s	Bi o	Récr é	Trai t	Tran s	Insti	Aér o	Produi F	Total
Alabama															0
Alaska															0
Arizona		1													1

Arkansas	3															3
Californie		5														5
Colorado		3														3
Connecticut		1														1
Delaware					1											1
Comté de Colombie																0
Floride						1										1
Georgie				1						1						2
Hawaii																0
Idaho																0
Illinois		1	2													3
Indiana																0
Iowa																0
Kansas																0
Kentucky																0
Louisianne																0
Maine																0
Maryland																0
Massachusetts	1															1
Michigan						3				1						4
Minnesota			2													2
Mississippi																0
Missouri			1													1
Montana																0
Nebraska																0
Nevada																0
New Hampshire	1															1
New Jersey			2													2
Nouveau Mexique																0
New York		1							1			2				4
Caroline du Nord													1			1
Dakota du Nord																0
Ohio						1										1
Oklahoma																0
Oregon																0
Pennsylvannie		3		1								1				5
Rhode Island																0
Caroline du Sud														1		1

Dakota du Sud															0
Tennessee											1				1
Texas		3													3
Utah															0

Nouveaux investissements* en nombre de janvier 2000 à novembre 2001
en Ontario en provenance d'États américains par secteur, suite...

Vermont															0
Virginia															0
Washington													1		1
Virginie de l'Ouest															0
Wisconsin															0
Wyoming															0
Total	3	20	7	2	1	5	0	0	1	1	2	3	1	2	48

Source : Investissement Canada

* : Seuls les investissements opérationnels et en construction ont été retenus

Com=commerce de gros/commerce de détail

T.=T.I./Télécommunication

Sec=Autres secteurs manufacturier

Agr=Agro-alimentaire

Prod=Produit chimique

Auto=Automobile

Autres=Autres

Bio=Biopharmaceutique

Récré=Récréo-touristique

Trait=Traitement de métaux et minéraux

Trans=Transports/entreposage

Insti=Institutions Financières

Aéro=Aérospatiale

ProduiF=Produit Forestier

Tableau 69

Nouveaux investissements* en nombre de janvier 2000 à novembre 2001
en Ontario et au Québec par pays et par secteur

ONTARIO								
	Com	T.I/Tél	Secte	Agro-a	Produi	Autom	Autres	Bioph
Allemagne			2			1		
France	1							
Japon			1			4		
Pays-Bas		1						
Royaume-Uni		1						
Suède	1		1			1		
TOTAL	2	2	4	0	0	6	0	0
QUEBEC								
	Com	T.I/Tél	Secte	Agro-a	Produi	Autom	Autres	Bioph
Allemagne		1	1					
France	3	2	1	1	1		1	3
Japon								
Pays-Bas					1			1
Royaume-Uni			1	1			1	
Suède		2	1					
TOTAL	3	5	4	2	2		2	4
ONTARIO								
	Récré	Traite	Trans	Institu	Aéros	ProduiF	TOTAL	
Allemagne							3	
France							1	
Japon							5	
Pays-Bas							1	
Royaume-Uni		1					2	
Suède							3	
TOTAL	0	1	0	0	0	0	15	
QUEBEC								
	Récré	Traite	Trans	Institu	Aéros	ProduiF	TOTAL	
Allemagne						5	7	
France			1		1		14	
Japon							0	
Pays-Bas							2	
Royaume-Uni		1		2			6	
Suède							3	
TOTAL		1	1	2	1	5	32	

Source : Investissement Canada

* : Seuls les investissements opérationnels et en construction ont été retenus

Com=commerce de gros/commerce de détail

T.I/Tél=T.I/Télécommunication

Secte=Autres secteurs manufacturier

Récré=Récré-touristique

Traite=Traitement de métaux et minéraux

Trans=Transports/entrepôt

Agro-a=Agro-alimentaire
Produi=Produit chimique
Autom=Automobile
Autres=Autres
Bioph=Biopharmaceutique

Institu=Institutions Financières
Aéros=Aérospatiale
ProduiF=Produit Forestier

Tableau I.1

Exportations et PIB du Québec – Évolution au cours de la dernière décennie, 1990 à 2000, en millions de \$ canadiens.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportations totales	67 515	63 748	65 224	72 120	83 288	93 591	94 954	103 130	111 077	120 850	136 096
Variation en %		-5,6	2,3	10,6	15,5	12,4	1,5	8,6	7,7	8,8	12,6
Exportations internationales	33 429	31 751	34 540	40 921	51 823	59 188	60 756	65 694	73 205	79 318	91 922
Variation en %		-5,0	8,8	18,5	26,6	14,2	2,6	8,1	11,4	8,4	15,9
Expéditions interprovinciales	34 086	31 997	30 684	31 199	31 465	34 403	34 198	37 436	37 872	41 532	44 174
Variation en %		-6,1	-4,1	1,7	0,9	9,3	-0,6	9,5	1,2	9,7	6,4
PIB au prix du marché	154 162	156 045	159 296	163 196	171 387	178 346	181 560	189 524	197 705	209 490	223 481
Variation en %		1,2	2,1	2,4	5,0	4,1	1,8	4,4	4,3	6,0	6,7
Solde international	-5 956	-7 564	-6 784	-6 606	773	4 049	2 326	-664	681	1 009	3 426

Source : Institut de la statistique du Québec.

Tableau I.2

Répartition des expéditions interprovinciales, 1992, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens

	1992	1995	2000
Terre-Neuve	983	1 042	2 051
Île du Prince Édouard	697	716	914
Nouvelle-Écosse	3 462	4 013	5 249
Nouveau-Brunswick	3 691	5 256	5 663
Québec	30 684	34 403	44 174
Ontario	54 260	64 001	80 479
Manitoba	6 146	7 823	10 061
Saskatchewan	4 779	6 106	8 220
Alberta	17 387	21 070	31 316
Colombie-Britannique	11 232	11 987	18 034
Total Canada	133 846	157 092	207 159

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie et Institut de la Statistique du Québec pour l'année 2000.

Tableau I.3

Taux de croissance annuel moyen et évolution de la part relative des expéditions des provinces canadiennes dans le total des expéditions interprovinciales, 1992, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1992 à 2000 %	Importance relative 1992 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Terre-Neuve	X	0,7	0,7	1,0
Île du Prince Édouard	X	0,5	0,5	0,4
Nouvelle-Écosse	5,5	2,6	2,6	2,5
Nouveau-Brunswick	6,6	2,8	3,3	2,7
Québec	4,1	22,9	21,9	21,3
Ontario	4,8	40,5	40,7	38,8
Manitoba	6,9	4,6	5,0	4,9
Saskatchewan	7,0	3,6	3,9	4,0
Alberta	6,5	13,0	13,4	15,1
Colombie-Britannique	4,8	8,4	7,6	8,7
Total Canada	5,6	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie et Institut de la Statistique du Québec pour l'année 2000.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1998 et 1999.

Tableau I.4

Répartition des achats interprovinciaux, 1992, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens

	1992	1995	2000
Terre-Neuve	3 875	4 286	5 383
Île du Prince Édouard	1 116	1 294	1 796
Nouvelle-Écosse	6 082	6 795	8 557
Nouveau-Brunswick	5 675	6 126	8 699
Québec	28 574	35 301	43 678
Ontario	34 176	37 621	54 680
Manitoba	6 739	7 983	11 046
Saskatchewan	7 885	9 040	12 494
Alberta	19 627	23 906	30 903
Colombie-Britannique	18 463	22 667	27 737
Total Canada	133 846	157 092	207 159

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie et Institut de la Statistique du Québec pour l'année 2000.

Tableau I.5

Taux de croissance annuel moyen et évolution de la part relative des achats des provinces canadiennes dans le total des achats interprovinciaux, 1992 à 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1992 à 2000 %	Importance relative 1992 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Terre-Neuve	3,9	2,9	2,7	2,6
Île du Prince Édouard	5,7	0,8	0,8	0,9
Nouvelle-Écosse	4,6	4,5	4,3	4,1
Nouveau-Brunswick	4,1	4,2	3,9	4,2
Québec	5,1	21,3	22,5	21,1
Ontario	5,2	25,5	23,9	26,4
Manitoba	6,1	5,0	5,1	5,3
Saskatchewan	5,7	5,9	5,8	6,0
Alberta	5,7	14,7	15,2	14,9
Colombie-Britannique	4,8	13,8	14,4	13,4
Total Canada	5,6	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie et Institut de la Statistique du Québec pour l'année 2000.

Tableau I.6

Balance commerciale du commerce interprovincial des provinces canadiennes, 1992, 1995 et 1999, en millions de \$ canadiens

	1992	1995	2000
Terre-Neuve	-2 892	-3 244	-3 332
Ile du Prince Édouard	-419	-578	-882
Nouvelle Écosse	-2 620	-2 782	-3 308
Nouveau Brunswick	-1 984	-870	-3 036
Québec	2 110	-898	496
Ontario	20 084	26 380	25 799
Manitoba	-594	-160	-985
Saskatchewan	-3 107	-2 935	-4 274
Alberta	-2 239	-2 836	413
Colombie-Britannique	-7 231	-10 680	-9 703

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie et Institut de la Statistique du Québec pour l'année 2000.

Tableau I.7

Évolution des expéditions du Québec vers les provinces canadiennes, 1992, 1995 et 1999, en millions de \$ canadiens

	1992	1995	1999
Terre-Neuve	993	1 061	1 217
Île du Prince Édouard	204	244	307
Nouvelle-Écosse	1 462	1 561	1 832
Nouveau-Brunswick	1 913	2 160	2 423
Ontario	18 003	19 453	23 854
Manitoba	937	1 109	1 333
Saskatchewan	874	1 089	1 162
Alberta	2 989	3 602	4 096
Colombie-Britannique	3 079	3 819	3 891
Total	30 684	34 403	40 388

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

Tableau I.8

Évolution de la part relative des provinces canadiennes pour les expéditions du Québec, 1992, 1995 et 1999

	Taux de croissance annuel moyen 1992 à 1999 %	Importance relative 1992 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Terre-Neuve	3,0	3,2	3,1	3,0
Île du Prince Édouard	6,2	0,7	0,7	0,8
Nouvelle-Écosse	3,4	4,8	4,5	4,5
Nouveau-Brunswick	3,6	6,2	6,3	6,0
Ontario	4,2	58,7	56,5	59,1
Manitoba	5,2	3,1	3,2	3,3
Saskatchewan	4,3	2,8	3,2	2,9
Alberta	4,7	9,7	10,5	10,1
Colombie-Britannique	3,8	10,0	11,1	9,6
Total	4,1	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

Tableau I.9

Évolution des achats du Québec des les provinces canadiennes, 1992, 1995 et 1999, en millions de \$ canadiens

	1992	1995	1999
Terre-Neuve	363	308	445
Île du Prince Édouard	126	129	192
Nouvelle-Écosse	738	945	937
Nouveau-Brunswick	1 136	1 747	1 961
Ontario	21 561	25 868	29 911
Manitoba	1 017	1 282	1 453
Saskatchewan	435	594	669
Alberta	1 800	2 632	2 660
Colombie-Britannique	1 357	1 703	2 113
Total	28 574	35 301	40 422

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

Tableau I.10

Taux de croissance annuel et évolution de la part relative des provinces canadiennes pour les achats du Québec, 1992 à 1999

	Taux de croissance annuel moyen 1992 à 1999 %	Importance relative 1992 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Terre-Neuve	3,6	1,3	0,9	1,1
Île du Prince Édouard	7,0	0,4	0,4	0,5
Nouvelle-Écosse	3,7	2,6	2,7	2,3
Nouveau-Brunswick	8,4	4,0	4,9	4,9
Ontario	4,8	75,5	73,3	74,0
Manitoba	5,5	3,6	3,6	3,6
Saskatchewan	6,5	1,5	1,7	1,7
Alberta	6,0	6,3	7,5	6,6
Colombie-Britannique	6,8	4,7	4,8	5,2
Total	5,1	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

Tableau I.11

Balance commerciale interprovinciale du Québec, 1992, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens

	1992	1995	1999
Terre-Neuve	630	753	773
Île du Prince Édouard	78	115	115
Nouvelle-Écosse	724	616	895
Nouveau-Brunswick	777	413	462
Ontario	-3 559	-6 414	-6 056
Manitoba	-80	-173	-120
Saskatchewan	439	495	493
Alberta	1 189	970	1 436
Colombie-Britannique	1 722	2 116	1 778
Total	2 110	-898	-34

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

Tableau I.12

Expéditions de biens du Québec vers l'ensemble des provinces canadiennes, 1992

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Céréales	32,9	0,16	101,7	0,66	-68,8
Autres produits agricoles	201,4	0,97	465,5	3,03	-264,1
Produits forestiers	82,4	0,40	89,5	0,58	-7,1
Poisson et fruits de mer, prod. de la chasse	4,7	0,02	62,4	0,41	-57,7
Minerais et concentrés de métal	264,9	1,28	644,7	4,19	-379,8
Combustibles minéraux	x	x	345	2,24	x
Minéraux non-métalliques	113,2	0,55	146,1	0,95	-32,9
Services relatifs à l'extraction minière	4,3	0,02	x	x	x
Prod. de la viande, poisson et laitiers	1695	8,19	1184	7,70	511
Fruits, lég., aut prod. alim. et alim. pour anim.	1285,4	6,21	1800,2	11,70	-514,8
Boissons gazeuses et alcooliques	212,2	1,03	245,9	1,60	-33,7
Tabac et produits du tabac	x	x	231	1,50	x
Prod. en cuir, plastiques, et de caoutchouc	757,5	3,66	512,1	3,33	245,4
Produits textiles	1073,2	5,19	481,5	3,13	591,7
Bas, vêtements et accessoires	1984,5	9,59	129,2	0,84	1855,3
Bois d'ouvrage et autres produits de bois	538,4	2,60	316,4	2,06	222
Meubles et articles d'ameublement	378,3	1,83	189,5	1,23	188,8
Pâte de bois, papier, et produits de papier	1343,3	6,49	697,7	4,53	645,6
Impression et édition	668	3,23	420	2,73	248
Produits métalliques de prem. Transform.	1264,6	6,11	1220,7	7,93	43,9
Autres produits métalliques	1012	4,89	601,7	3,91	410,3
Machines et matériel	849,6	4,11	381,4	2,48	468,2
Véh. auto., aut. mat. de transport et pièces	1306,2	6,31	1534,1	9,97	-227,9
Produits électriques, électroniques, et de com.	1803,3	8,72	1090,6	7,09	712,7
Produits de minéraux non métallique	215,6	1,04	252,9	1,64	-37,3
Produits de pétrole et de charbon	575,1	2,78	x	x	x
Produits pharmaceutiques et chimiques	2457,2	11,88	1883,8	12,24	573,4
Autres produits manufacturés	561,7	2,72	358,3	2,33	203,4
Total	20684,9		15385,9		5299

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1992.

Tableau I.13

Expéditions et achats de services du Québec vers l'ensemble des provinces canadiennes,
1992

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Transport et entreposage	1313,1	38,3	1090,8	28,0	222,3
Services de communications	X	X	X	X	X
Aut. serv. fin., des assur. et d'immob.	1339,9	39,1	1759,3	45,1	-419,4
Serv. rel. aux entreprises et informatiques	771,8	22,5	1048,6	26,9	-276,8
Voyages & divert., publicité & promotion	X	X	X	X	X
Total	3424,8	100,0	3898,7	100,0	-473,9

Source : Statistique Canada.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1992.

Tableau I.14

Expéditions et achats de biens du Québec avec l'Ontario, 1992

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Céréales	32,8	0,24	16,6	0,13	16,2
Autres produits agricoles	149,1	1,09	393,4	3,16	-244,3
Produits forestiers	37,4	0,27	68,7	0,55	-31,3
Poisson et fruits de mer, prod. de la chasse	4,3	0,03	2,7	0,02	1,6
Minerais et concentrés de métal	230,5	1,69	294,7	2,36	-64,2
Combustibles minéraux	X	x	x	x	x
Minéraux non-métalliques	22,9	0,17	114,8	0,92	-91,9
Services relatifs à l'extraction minière	X	x	x	x	x
Prod. de la viande, poisson et laitiers	1179,1	8,63	558,5	4,48	620,6
Fruits, lég., aut prod. alim. et alim. pour anim.	675,4	4,94	1531,9	12,29	-856,5
Boissons gazeuses et alcooliques	56,7	0,42	153,1	1,23	-96,4
Tabac et produits du tabac	320,7	2,35	229,3	1,84	91,4
Prod. en cuir, plastiques, et de caoutchouc	452	3,31	440,9	3,54	11,1
Produits textiles	680,2	4,98	437,1	3,51	243,1
Bas, vêtements et accessoires	999	7,31	94,4	0,76	904,6
Bois d'ouvrage et autres produits de bois	391,9	2,87	99	0,79	292,9
Meubles et articles d'ameublement	197,4	1,45	165,7	1,33	31,7
Pâte de bois, papier, et produits de papier	906,7	6,64	596,3	4,78	310,4
Impression et édition	365,3	2,67	385,9	3,10	-20,6
Produits métalliques de prem. transform.	1095,8	8,02	1141,4	9,15	-45,6
Autres produits métalliques	574,8	4,21	520,2	4,17	54,6
Machines et matériel	1367,6	10,01	326,6	2,62	1041
Véh. auto., aut. mat. de transport et pièces	753,9	5,52	1272,2	10,20	-518,3
Produits électriques, électroniques, et de com.	955,8	7,00	983,3	7,89	-27,5
Produits de minéraux non métallique	119,4	0,87	197,6	1,58	-78,2
Produits de pétrole et de charbon	345,7	2,53	507,8	4,07	-162,1
Produits pharmaceutiques et chimiques	1425,6	10,44	1613,6	12,94	-188
Autres produits manufacturés	320,7	2,35	322	2,58	-1,3
Total	13660,7		12467,7		1193

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1992.

Tableau I.15

Expéditions et achats de services du Québec avec l'Ontario, 1992

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Transport et entreposage	823,4	32,2	699,1	19,6	124,3
Services de communications	802,6	31,4	569,3	16,0	233,3
Aut. serv. fin., des assur. et d'immob.	543,8	21,3	1309,1	36,7	-765,3
Serv. rel. aux entreprises et informatiques	383,1	15,0	985,9	27,7	-602,8
Voyages & divert., publicité & promotion	X	X	X	X	X
Total	2552,9	100,0	3563,4	100,0	-1010,5

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1992.

Tableau I.16

Expéditions et achats de biens du Québec avec l'ensemble des provinces canadiennes,
1999

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Céréales	57,7	0,64	285,6	3,37	-227,9
Autres produits agricoles	x	x	x	x	x
Produits forestiers	x	x	x	x	x
Poisson et fruits de mer, prod. de la chasse	2,3	0,03	112,7	1,33	-110,4
Minerais et concentrés de métal	x	x	x	x	x
Combustibles minéraux	x	x	398,4	4,70	x
Minéraux non-métalliques	x	x	x	x	x
Services relatifs à l'extraction minière	x	x	15,9	0,19	x
Prod. de la viande, poisson et laitiers	x	x	x	x	x
Fruits, lég., aut prod. alim. et alim. pour anim.	1583	17,47	2542,8	29,97	-959,8
Boissons gazeuses et alcooliques	x	x	x	x	x
Tabac et produits du tabac	x	x	x	x	x
Prod. en cuir, plastiques, et de caoutchouc	815,3	9,00	710,6	8,38	104,7
Produits textiles	x	x	x	x	x
Bas, vêtements et accessoires	x	x	x	x	x
Bois d'ouvrage et autres produits de bois	x	x	x	x	x
Meubles et articles d'ameublement	x	x	x	x	x
Pâte de bois, papier, et produits de papier	x	x	x	x	x
Impression et édition	x	x	x	x	x
Produits métalliques de prem. Transform.	x	x	x	x	x
Autres produits métalliques	1331,8	14,69	952	11,22	379,8
Machines et matériel	489,5	5,40	x	x	x
Véh. auto., aut. mat. de transport et pièces	x	x	x	x	x
Produits électriques, électroniques, et de com.	x	x	x	x	x
Produits de minéraux non métallique	x	x	x	x	x
Produits de pétrole et de charbon	1083,4	11,95	851,1	10,03	232,3
Produits pharmaceutiques et chimiques	2975,5	32,83	2188,2	25,79	787,3
Autres produits manufacturés	724,8	8,00	426,2	5,02	298,6
Total	9063,3		8483,5		579,8

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.17

Expéditions et achats de services du Québec vers l'ensemble des provinces canadiennes,
1999

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Transport et entreposage	1630,1	36,5	1554,7	21,9	75,4
Services de communications	X	X	X	X	X
Aut. serv. fin., des assur. et d'immob.	1872,9	42,0	3040,3	42,8	-1167,4
Serv. rel. aux entreprises et informatiques	960,2	21,5	2505,7	35,3	-1545,5
Voyages & divert., publicité & promotion	X	X	X	X	X
Total	4463,2	100,0	7100,7	100,0	-2637,5

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.18

Expéditions et achats de biens du Québec avec l'Ontario, 1999

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Céréales	57,7	0,58	34,2	0,57	23,5
Autres produits agricoles	146,8	1,47	x	x	x
Produits forestiers	57,4	0,58	0	0,00	57,4
Poisson et fruits de mer, prod. de la chasse	1,7	0,02	12,2	0,20	-10,5
Minerais et concentrés de métal	x	x	x	x	x
Combustibles minéraux	x	x	x	x	x
Minéraux non-métalliques	x	x	x	x	x
Services relatifs à l'extraction minière	102,8	1,03	0,2	0,00	102,6
Prod. de la viande, poisson et laitiers	1211,3	12,16	x	x	x
Fruits, lég., aut prod. alim. et alim. pour anim.	836,2	8,40	x	x	x
Boissons gazeuses et alcooliques	x	x	371,1	6,23	x
Tabac et produits du tabac	x	x	x	x	x
Prod. en cuir, plastiques, et de caoutchouc	449,2	4,51	638,1	10,70	-188,9
Produits textiles	681,1	6,84	x	x	x
Bas, vêtements et accessoires	915,6	9,19	x	x	x
Bois d'ouvrage et autres produits de bois	x	x	x	x	x
Meubles et articles d'ameublement	x	x	x	x	x
Pâte de bois, papier, et produits de papier	x	x	x	x	x
Impression et édition	520,5	5,23	x	x	x
Produits métalliques de prem. transform.	1727,7	17,35	1605,6	26,93	122,1
Autres produits métalliques	698,6	7,01	756,6	12,69	-58
Machines et matériel	206,3	2,07	368,7	6,18	-162,4
Véh. auto., aut. mat. de transport et pièces	1226,6	12,31	1804,7	30,27	-578,1
Produits électriques, électroniques, et de com.	x	x	x	x	x
Produits de minéraux non métallique	186,7	1,87	x	x	x
Produits de pétrole et de charbon	604,5	6,07	x	x	x
Produits pharmaceutiques et chimiques	x	x	x	x	x
Autres produits manufacturés	329,8	3,31	369,8	6,20	-40
Total	9960,5		5961,2		3999,3

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.19

Expéditions et achats de services du Québec avec l'Ontario, 1999

	Expéditions (millions \$)	Importance relative %	Achats (millions \$)	Importance relative %	Balance commerciale (millions \$)
Transport et entreposage	1112,7	57,4	988,1	17,1	124,6
Services de communications	X	X	X	X	X
Aut. serv. fin., des assur. et d'immob.	826,2	42,6	2431,7	42,2	-1605,5
Serv. rel. aux entreprises et informatiques	X	X	2348,2	40,7	X
Voyages & divert., publicité & promotion	X	X	X	X	X
Total	1938,9	100,0	5768	100,0	-3829,1

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.20

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de biens interprovinciaux du Québec entre 1992 et 1999.

	Expéditions %	Achats %
Céréales	7,3	13,8
Autres produits agricoles	x	x
Produits forestiers	x	x
Poisson et fruits de mer, prod. de la chasse	-8,5	7,7
Minerais et concentrés de métal	x	x
Combustibles minéraux	x	1,8
Minéraux non-métalliques	x	x
Services relatifs à l'extraction minière	x	x
Prod. de la viande, poisson et laitiers	x	x
Fruits, lég., aut prod. alim. et alim. pour anim.	2,6	4,4
Boissons gazeuses et alcooliques	x	x
Tabac et produits du tabac	x	x
Prod. en cuir, plastiques, et de caoutchouc	0,9	4,2
Produits textiles	x	x
Bas, vêtements et accessoires	x	x
Bois d'ouvrage et autres produits de bois	x	x
Meubles et articles d'ameublement	x	x
Pâte de bois, papier, et produits de papier	x	x
Impression et édition	x	x
Produits métalliques de prem. transform.	x	x
Autres produits métalliques	3,5	5,9
Machines et matériel	-6,7	x
Véh. auto., aut. mat. de transport et pièces	x	x
Produits électriques, électroniques, et de com.	x	x
Produits de minéraux non métallique	x	x
Produits de pétrole et de charbon	8,2	x
Produits pharmaceutiques et chimiques	2,4	1,9
Autres produits manufacturés	3,2	2,2
Total	-9,8	-7,2

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.21

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de services interprovinciaux du Québec entre 1992 et 1999.

	Expéditions %	Achats %
Transport et entreposage	2,7	4,5
Services de communications	x	x
Aut. serv. fin., des assur. et d'immob.	4,3	7,1
Serv. rel. aux entreprises et informatiques	2,8	11,5
Voyages & divert., publicité & promotion	x	x
Total	3,4	7,8

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.22

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de biens de l'Ontario par le Québec entre 1992 et 1999.

	Expéditions %	Achats %
Céréales	7,3	9,5
Autres produits agricoles	-0,2	x
Produits forestiers	5,5	x
Poisson et fruits de mer, prod. de la chasse	-11,0	20,7
Minerais et concentrés de métal	x	x
Combustibles minéraux	x	x
Minéraux non-métalliques	x	x
Services relatifs à l'extraction minière	x	x
Prod. de la viande, poisson et laitiers	0,3	x
Fruits, lég., aut prod. alim. et alim. pour anim.	2,7	x
Boissons gazeuses et alcooliques	x	11,7
Tabac et produits du tabac	x	x
Prod. en cuir, plastiques, et de caoutchouc	-0,1	4,7
Produits textiles	0,0	x
Bas, vêtements et accessoires	-1,1	x
Bois d'ouvrage et autres produits de bois	x	x
Meubles et articles d'ameublement	x	x
Pâte de bois, papier, et produits de papier	x	x
Impression et édition	4,5	x
Produits métalliques de prem. transform.	5,9	4,4
Autres produits métalliques	2,5	4,8
Machines et matériel	-21,1	1,5
Véh. auto., aut. mat. de transport et pièces	6,3	4,5
Produits électriques, électroniques, et de com.	x	x
Produits de minéraux non métallique	5,7	x
Produits de pétrole et de charbon	7,2	x
Produits pharmaceutiques et chimiques	x	x
Autres produits manufacturés	0,4	1,7
Total	-3,9	-8,8

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau I.23

Taux de croissance annuel moyen des expéditions et des achats de services de l'Ontario par le Québec entre 1992 et 1999.

	Expéditions %	Achats %
Transport et entreposage	3,8	4,4
Services de communications	x	x
Aut. serv. fin., des assur. et d'immob.	5,4	8,0
Serv. rel. aux entreprises et informatiques	x	11,5
Voyages & divert., publicité & promotion	x	x
Total	-3,4	6,2

Source : Statistique Canada, division Entrée-Sortie.

X : Données non disponibles à cause de problèmes de confidentialité pour 1999.

Tableau II.1

Répartition des exportations internationales du Québec, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

	1991	1995	2000
États-Unis	19 183 405 992	39 154 100 351	63 458 774 186
Royaume-Uni	761 125 469	904 435 878	2 162 386 062
Allemagne	770 050 582	900 202 537	1 173 484 471
France	617 859 737	985 248 474	836 949 997
Japon	436 121 267	625 439 660	634 604 335
Chine	525 540 099	560 195 987	589 998 252
Pays-Bas	823 778 529	583 448 132	587 628 123
Belgique	204 524 130	301 267 321	275 427 244
Italie	315 383 518	502 355 750	266 870 645
Mexique	105 382 968	78 304 361	241 895 162
Brésil	130 154 667	364 832 919	237 317 429
Danemark	17 274 698	17 648 469	189 399 061
Espagne	182 953 521	142 051 860	181 030 093
Hong Kong	286 171 671	175 499 456	167 613 385
Irlande	29 338 979	92 350 708	145 176 282
Finlande	33 768 314	76 209 240	128 307 129
Autriche	13 067 427	151 331 146	120 276 692
Corée du Sud	287 972 892	253 466 318	118 432 222
Taïwan	120 461 941	165 291 711	100 762 184
Cuba	36 904 575	50 116 142	85 416 789
Singapour	119 378 959	126 318 583	80 218 667
Grèce	28 614 709	38 994 955	73 974 250
Vénézuela	52 272 987	36 067 150	73 583 060
Colombie	37 842 071	99 295 988	70 987 937
Suède	70 253 742	67 985 948	68 371 955
Importance relative des 25 principaux pays	95,7%	95,9%	97,2%
Total mondial	26 317 955 703	48 422 085 092	74 144 920 055

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.2

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales du Québec et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
États-Unis	14,5	72,9	80,9	85,6
Royaume-Uni	13,3	2,9	1,9	2,9
Allemagne	8,6	2,9	1,9	1,6
France	5,1	2,3	2,0	1,1
Japon	6,7	1,7	1,3	0,9
Chine	3,1	2,0	1,2	0,8
Pays-Bas	-2,6	3,1	1,2	0,8
Belgique	4,7	0,8	0,6	0,4
Italie	0,4	1,2	1,0	0,4
Mexique	18,2	0,4	0,2	0,3
Brésil	14,9	0,5	0,8	0,3
Danemark	39,8	0,1	0,0	0,3
Espagne	2,7	0,7	0,3	0,2
Hong Kong	0,5	1,1	0,4	0,2
Irlande	23,5	0,1	0,2	0,2
Finlande	18,2	0,1	0,2	0,2
Autriche	72,1	0,0	0,3	0,2
Corée du Sud	1,1	1,1	0,5	0,2
Taïwan	-0,1	0,5	0,3	0,1
Cuba	15,1	0,1	0,1	0,1
Singapour	-1,1	0,5	0,3	0,1
Grèce	18,8	0,1	0,1	0,1
Vénézuela	15,1	0,2	0,1	0,1
Colombie	15,9	0,1	0,2	0,1
Suède	1,5	0,3	0,1	0,1
Total mondial	12,4	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.3

Répartition des importations internationales du Québec, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

	1991	1995	2000
États-Unis	11 068 401 905	16 053 331 140	23 075 470 449
Royaume-Uni	1 948 649 530	2 450 718 200	7 835 097 657
Chine	1 636 497 470	2 397 655 069	3 613 716 398
France	1 046 495 650	1 788 509 762	2 048 955 314
Allemagne	1 084 029 135	1 072 999 154	1 807 575 823
Italie	644 306 504	1 019 143 471	1 269 730 454
Japon	806 274 437	1 235 112 070	1 187 940 092
Mexique	186 015 855	310 571 613	937 294 466
Taïwan	568 920 614	694 777 717	821 524 072
Corée du Sud	630 248 309	529 990 984	803 892 327
Vénézuela	196 763 326	196 885 354	760 398 020
Brésil	262 196 082	345 850 336	436 225 476
Espagne	191 412 265	265 636 926	420 727 165
Hong Kong	342 583 941	396 518 485	381 611 734
Autriche	105 968 495	307 338 005	339 351 410
Chili	64 683 970	114 794 945	313 373 073
Belgique	135 987 085	212 096 661	312 862 736
Suède	246 112 753	321 001 941	311 246 755
Pays-Bas	193 034 073	245 395 037	276 802 294
Irlande	133 650 346	250 098 325	256 390 102
Finlande	87 984 603	204 391 759	219 871 559
Danemark	75 079 238	102 559 243	200 443 095
Jamaïque	141 339 239	171 073 886	168 477 918
Singapour	89 973 737	303 643 633	142 812 541
Argentine	47 625 700	67 785 617	135 554 037
Importance relative des 25 principaux pays	86,9%	85,6%	83,6%
Total mondial	25 236 251 993	36 300 128 933	57 534 707 578

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.4

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales du Québec et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
États-Unis	8,6	43,9	44,2	40,1
Royaume-Uni	21,3	7,7	6,8	13,6
Chine	9,5	6,5	6,6	6,3
France	10,7	4,1	4,9	3,6
Allemagne	6,4	4,3	3,0	3,1
Italie	8,3	2,6	2,8	2,2
Japon	5,1	3,2	3,4	2,1
Mexique	22,0	0,7	0,9	1,6
Taiwan	4,5	2,3	1,9	1,4
Corée du Sud	3,6	2,5	1,5	1,4
Vénézuela	24,2	0,8	0,5	1,3
Brésil	6,4	1,0	1,0	0,8
Espagne	10,4	0,8	0,7	0,7
Hong Kong	2,3	1,4	1,1	0,7
Autriche	15,0	0,4	0,8	0,6
Chili	21,6	0,3	0,3	0,5
Belgique	11,6	0,5	0,6	0,5
Suède	4,0	1,0	0,9	0,5
Pays-Bas	5,0	0,8	0,7	0,5
Irlande	9,0	0,5	0,7	0,4
Finlande	12,3	0,3	0,6	0,4
Danemark	13,7	0,3	0,3	0,3
Jamaïque	2,7	0,6	0,5	0,3
Singapour	18,7	0,4	0,8	0,2
Argentine	13,6	0,2	0,2	0,2
Total mondial	9,7	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.5

Balance commerciale internationale du Québec, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien *

	1991	1995	2000
États-Unis	8 115 004 087	23 100 769 211	40 383 303 737
Pays-Bas	630 744 456	338 053 095	310 825 829
Chili	460 856 129	445 401 042	276 625 179
Danemark	-57 804 540	-84 910 774	-11 044 034
Belgique	68 537 045	89 170 660	-37 435 492
Singapour	29 405 222	-177 325 050	-62 593 874
Finlande	-54 216 289	-128 182 519	-91 564 430
Irlande	-104 311 367	-157 747 617	-111 213 820
Brésil	-132 041 415	18 982 583	-198 908 047
Hong Kong	-56 412 270	-221 019 029	-213 998 349
Autriche	-92 901 068	-156 006 859	-219 074 718
Espagne	-8 458 744	-123 585 066	-239 697 072
Suède	-175 859 011	-253 015 993	-242 874 800
Japon	-370 153 170	-609 672 410	-553 335 757
Allemagne	-313 978 553	-172 796 617	-634 091 352
Vénézuéla	-144 490 339	-160 818 204	-686 814 960
Mexique	-80 632 887	-232 267 252	-695 399 304
Corée du Sud	-593 343 734	-479 874 842	-718 475 538
Taïwan	-448 458 673	-529 486 006	-720 761 888
Italie	-328 922 986	-516 787 721	-1 002 859 809
France	-428 635 913	-803 261 288	-1 212 005 317
Chine	-1 348 524 578	-2 144 188 751	-3 495 284 176
Royaume-Uni	-1 187 524 061	-1 546 282 322	-5 672 711 595
Total international	1 081 703 710	12 121 956 159	16 610 212 477

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

* L'Argentine, la Jamaïque, la Colombie et la Grèce ne sont pas inclus dans ce tableau puisque ces 4 pays ne se retrouvent pas à la fois dans les exportations et les importations internationales.

Tableau II.6

Évolution des exportations internationales pour certaines régions du Canada et pour le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000, en \$ canadien

	1991	1995	2000
Atlantique	7 169 241 738	11 718 466 030	17 303 185 295
Colombie-Britannique	16 139 463 641	28 583 128 191	36 131 475 324
Ontario	70 990 229 467	131 047 283 391	207 065 073 805
Prairie	25 389 333 165	42 495 619 116	78 222 109 821
Québec	26 317 955 703	48 422 085 092	74 144 920 055
Canada	146 006 223 714	262 266 581 820	412 866 764 300

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.7

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales de certaines régions canadiennes et importance relative de ces régions dans le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Atlantique	10,7	4,9	4,5	4,2
Colombie-Britannique	9,8	11,1	10,9	8,8
Ontario	12,7	48,6	50,0	50,2
Prairie	14,0	17,4	16,2	18,9
Québec	12,4	18,0	18,5	18,0
Canada	12,3	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.8

Évolution des exportations vers les États-Unis pour certaines régions du Canada et pour le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000, en \$ canadien

	1991	1995	2000
Atlantique	4 596 155 661	7 881 633 969	14 218 242 637
Colombie-Britannique	7 229 534 819	14 341 866 270	23 650 838 138
Ontario	62 179 513 191	116 239 057 046	193 118 738 178
Prairie	16 504 845 822	30 135 949 361	64 842 173 475
Québec	19 183 405 992	39 154 100 351	63 458 774 186
Canada	109 693 455 485	207 752 606 997	359 288 766 614

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.9

Taux de croissance annuel moyen des exportations vers les États-Unis de certaines régions canadiennes et importance relative de ces régions dans le Canada, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Atlantique	13,8	4,2	3,8	4,0
Colombie-Britannique	14,4	6,6	6,9	6,6
Ontario	13,5	56,7	56,0	53,8
Prairie	17,3	15,0	14,5	18,0
Québec	14,5	17,5	18,8	17,7
Canada	14,2	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.10

Répartition des exportations internationales du Canada, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

	1991	1995	2000
États-Unis	109 693 455 485	207 752 606 997	359 288 766 614
Japon	7 159 568 957	12 061 194 840	9 186 827 153
Chine	3 879 944 569	6 967 369 853	6 329 037 683
Royaume-Uni	3 038 813 039	3 889 992 884	5 731 124 805
Allemagne	2 434 015 236	3 317 348 020	3 152 628 090
Corée du Sud	1 892 173 759	2 736 346 636	2 275 710 528
Belgique	1 101 430 317	1 875 210 874	2 127 589 500
Mexique	582 661 523	1 160 608 027	2 036 365 127
France	1 424 638 431	1 977 851 025	1 891 017 242
Italie	1 074 515 424	1 840 100 040	1 732 370 705
Hong Kong	821 200 536	1 760 679 974	1 503 431 845
Pays-Bas	1 725 513 283	1 688 105 976	1 431 052 409
Taïwan	1 055 527 526	1 741 890 388	1 155 356 815
Brésil	624 716 394	1 310 623 336	1 051 196 249
Danemark	129 337 732	147 286 535	713 582 537
Espagne	509 129 997	630 313 308	663 420 214
Vénézuela	445 595 941	800 885 971	636 430 609
Chili	149 629 222	387 486 733	443 955 438
Singapour	377 880 271	500 120 681	369 392 968
Autriche	115 672 791	296 540 358	349 823 726
Suède	234 087 302	344 290 742	347 599 960
Cuba	134 197 848	279 375 855	332 457 648
Irlande	136 882 619	193 370 337	323 301 769
Colombie	153 887 617	392 683 088	308 149 732
Finlande	88 179 810	221 534 105	292 447 546
Importance relative des 25 principaux pays	95,2%	97,0%	97,8%
Total mondial	146 006 223 714	262 266 581 820	412 866 764 300

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.11

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales du Canada et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
États-Unis	14,2	75,1	79,2	87,0
Japon	3,7	4,9	4,6	2,2
Chine	7,8	2,7	2,7	1,5
Royaume-Uni	7,6	2,1	1,5	1,4
Allemagne	4,5	1,7	1,3	0,8
Corée du Sud	4,7	1,3	1,0	0,6
Belgique	9,0	0,8	0,7	0,5
Mexique	15,6	0,4	0,4	0,5
France	4,2	1,0	0,8	0,5
Italie	7,6	0,7	0,7	0,4
Hong Kong	11,1	0,6	0,7	0,4
Pays-Bas	-1,1	1,2	0,6	0,3
Taiwan	2,9	0,7	0,7	0,3
Brésil	7,7	0,4	0,5	0,3
Danemark	30,1	0,1	0,1	0,2
Espagne	5,0	0,3	0,2	0,2
Vénézuëla	7,2	0,3	0,3	0,2
Chili	14,4	0,1	0,1	0,1
Singapour	0,9	0,3	0,2	0,1
Autriche	21,8	0,1	0,1	0,1
Suède	6,7	0,2	0,1	0,1
Cuba	16,2	0,1	0,1	0,1
Irlande	14,8	0,1	0,1	0,1
Colombie	14,5	0,1	0,1	0,1
Finlande	16,2	0,1	0,1	0,1
Total mondial	12,3	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.12

Répartition des importations internationales du Canada, 25 principaux pays, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien

	1991	1995	2000
États-Unis	86 415 693 892	150 682 275 030	229 564 074 191
Chine	5 086 897 873	8 734 325 194	17 705 274 193
Japon	10 262 067 776	12 094 135 506	16 614 370 823
Royaume-Uni	4 158 267 079	5 476 103 149	12 998 725 549
Mexique	2 579 783 115	5 352 624 480	12 066 742 228
Allemagne	3 740 712 510	4 798 700 187	7 773 515 872
Corée du Sud	2 109 903 142	3 203 813 304	5 158 747 030
Taiwan	2 212 942 584	2 790 868 560	4 971 746 528
France	2 672 404 007	3 124 124 743	4 163 992 028
Italie	1 793 831 266	3 270 686 317	3 669 173 368
Suède	779 385 506	1 303 204 330	1 771 903 472
Brésil	706 188 732	1 038 188 691	1 499 840 288
Hong Kong	1 021 119 115	1 304 510 678	1 449 083 283
Vénézuéla	483 049 997	668 751 238	1 411 532 307
Singapour	589 048 186	1 310 639 856	1 399 890 381
Pays-Bas	598 534 871	998 585 640	1 267 175 286
Belgique	427 399 169	727 569 629	976 761 932
Irlande	352 880 967	565 203 195	945 426 251
Espagne	461 147 718	706 091 329	941 616 619
Autriche	280 434 132	536 380 436	721 733 910
Finlande	219 688 303	455 056 487	636 544 828
Danemark	240 225 949	334 962 589	591 610 227
Chili	183 464 471	278 905 547	555 416 911
Cuba	153 773 871	320 914 410	408 525 568
Argentine	130 034 799	169 903 146	367 246 059
Importance relative des 25 principaux pays	94,2%	93,2%	92,4%
Total mondial	135 461 301 430	225 552 907 621	356 717 541 636

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.13

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales du Canada et importance relative des 25 principaux pays, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
États-Unis	11,6	63,8	66,8	64,4
Chine	15,0	3,8	3,9	5,0
Japon	5,9	7,6	5,4	4,7
Royaume-Uni	14,8	3,1	2,4	3,6
Mexique	19,0	1,9	2,4	3,4
Allemagne	8,8	2,8	2,1	2,2
Corée du Sud	11,6	1,6	1,4	1,4
Taïwan	9,6	1,6	1,2	1,4
France	6,9	2,0	1,4	1,2
Italie	9,2	1,3	1,5	1,0
Suède	10,1	0,6	0,6	0,5
Brésil	8,9	0,5	0,5	0,4
Hong Kong	4,2	0,8	0,6	0,4
Vénézuela	15,5	0,4	0,3	0,4
Singapour	11,0	0,4	0,6	0,4
Pays-Bas	9,1	0,4	0,4	0,4
Belgique	9,9	0,3	0,3	0,3
Irlande	12,5	0,3	0,3	0,3
Espagne	8,6	0,3	0,3	0,3
Autriche	11,4	0,2	0,2	0,2
Finlande	14,3	0,2	0,2	0,2
Danemark	11,5	0,2	0,1	0,2
Chili	13,5	0,1	0,1	0,2
Cuba	16,1	0,1	0,1	0,1
Argentine	12,9	0,1	0,1	0,1
Total mondial	11,5	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.14

Balance commerciale internationale du Canada, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien *

	1991	1995	2000
États-Unis	23 277 761 593	57 070 331 967	129 724 692 423
Belgique	674 031 148	1 147 641 245	1 150 827 568
Pays-Bas	1 126 978 412	689 520 336	163 877 123
Danemark	-110 888 217	-187 676 054	121 972 310
Hong Kong	-199 918 579	456 169 296	54 348 562
Cuba	-19 576 023	-41 538 555	-76 067 920
Chili	-33 835 249	108 581 186	-111 461 473
Espagne	47 982 279	-75 778 021	-278 196 405
Finlande	-131 508 493	-233 522 382	-344 097 282
Autriche	-164 761 341	-239 840 078	-371 910 184
Brésil	-81 472 338	272 434 645	-448 644 039
Irlande	-215 998 348	-371 832 858	-622 124 482
Vénézuela	-37 454 056	132 134 733	-775 101 698
Singapour	-211 167 915	-810 519 175	-1 030 497 413
Suède	-545 298 204	-958 913 588	-1 424 303 512
Italie	-719 315 842	-1 430 586 277	-1 936 802 663
France	-1 247 765 576	-1 146 273 718	-2 272 974 786
Corée du Sud	-217 729 383	-467 466 668	-2 883 036 502
Taïwan	-1 157 415 058	-1 048 978 172	-3 816 389 713
Allemagne	-1 306 697 274	-1 481 352 167	-4 620 887 782
Royaume-Uni	-1 119 454 040	-1 586 110 265	-7 267 600 744
Japon	-3 102 498 819	-32 940 666	-7 427 543 670
Mexique	-1 997 121 592	-4 192 016 453	-10 030 377 101
Chine	-1 206 953 304	-1 766 955 341	-11 376 236 510
Total international	10 544 922 284	36 713 674 199	56 149 222 664

Source : Industrie Canada, site Stratégis

* L'Argentine et la Colombie ne sont pas inclus dans ce tableau puisque ces 2 pays ne se retrouvent pas à la fois dans les exportations et les importations internationales.

Tableau II.15

Ratio des exportations internationales du Québec sur celles du Canada pour les 25 principaux pays du Québec.

	1991	1995	2000
Grèce	40,7	31,7	47,5
Irlande	21,4	47,8	44,9
France	43,4	49,8	44,3
Finlande	38,3	34,4	43,9
Pays-Bas	47,7	34,6	41,1
Royaume-Uni	25,0	23,3	37,7
Allemagne	31,6	27,1	37,2
Autriche	11,3	51,0	34,4
Espagne	35,9	22,5	27,3
Danemark	13,4	12,0	26,5
Cuba	27,5	17,9	25,7
Colombie	24,6	25,3	23,0
Brésil	20,8	27,8	22,6
Singapour	31,6	25,3	21,7
Suède	30,0	19,7	19,7
États-Unis	17,5	18,8	17,7
Italie	29,4	27,3	15,4
Belgique	18,6	16,1	12,9
Mexique	18,1	6,7	11,9
Vénézuela	11,7	4,5	11,6
Hong Kong	34,8	10,0	11,1
Chine	13,5	8,0	9,3
Taiïwan	11,4	9,5	8,7
Japon	6,1	5,2	6,9
Corée du Sud	15,2	9,3	5,2

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.16

Répartition des exportations et des importations du Québec avec les pays membres de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien

	1991	1995	2000
Exportations			
États-Unis	19 183 405 992	39 154 100 351	63 458 774 186
Mexique	105 382 968	78 304 361	241 895 162
ALENA	19 288 788 960	39 232 404 712	63 700 669 348
Total mondial	26 317 955 703	48 422 085 092	74 144 920 055
Importance relative de l'ALENA par rapport au monde	73,3%	81,0%	85,9%
Importations			
États-Unis	11 068 401 905	16 053 331 140	23 075 470 449
Mexique	186 015 855	310 571 613	937 294 466
ALENA	11 254 417 760	16 363 902 753	24 012 764 915
Total mondial	25 236 251 993	36 300 128 933	57 534 707 578
Importance relative de l'ALENA par rapport au monde	44,6%	45,1%	41,7%

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.17

Importance relative des exportations et des importations du Québec avec les pays membres de l'ALENA, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Exportations			
États-Unis	72,9	80,9	85,6
Mexique	0,4	0,2	0,3
ALENA	73,3	81,0	85,9
Total mondial	100,0	100,0	100,0
Importations			
États-Unis	43,9	44,2	40,1
Mexique	0,7	0,9	1,6
ALENA	44,6	45,1	41,7
Total mondial	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.18

Répartition des exportations et des importations du Canada avec les pays membres de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien

	1991	1995	2000
Exportations			
États-Unis	109 693 455 485	207 752 606 997	359 288 766 614
Mexique	582 661 523	1 160 608 027	2 036 365 127
ALENA	110 276 117 008	208 913 215 024	361 325 131 741
Total mondial	146 006 223 714	262 266 581 820	412 866 764 300
Importance relative de l'ALENA par rapport au monde	75,5%	79,7%	87,5%
Importations			
États-Unis	86 415 693 892	150 682 275 030	229 564 074 191
Mexique	2 579 783 115	5 352 624 480	12 066 742 228
ALENA	88 995 477 007	156 034 899 510	241 630 816 419
Total mondial	135 461 301 430	225 552 907 621	356 717 541 636
Importance relative de l'ALENA par rapport au monde	65,7%	69,2%	67,7%

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.19

Importance relative des exportations et des importations du Canada avec les pays membres de l'ALENA, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Exportations			
États-Unis	75,1	79,2	87,0
Mexique	0,4	0,4	0,5
ALENA	75,5	79,7	87,5
Total Mondial	100,0	100,0	100,0
Importations			
États-Unis	63,8	66,8	64,4
Mexique	1,9	2,4	3,4
ALENA	65,7	69,2	67,7
Total mondial	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.20

Balance commerciale du Québec avec les pays membre de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
États-Unis	8 115 004 087	23 100 769 211	40 383 303 737
Mexique	-80 632 887	-232 267 252	-695 399 304
ALENA	8 034 371 200	22 868 501 959	39 687 904 433
Balance commerciale internationale	1 081 703 710	12 121 956 159	16 610 212 477

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.21

Balance commerciale du Canada avec les pays membre de l'ALENA, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
États-Unis	23 277 761 593	57 070 331 967	129 724 692 423
Mexique	-1 997 121 592	-4 192 016 453	-10 030 377 101
ALENA	21 280 640 001	52 878 315 514	119 694 315 322
Balance commerciale internationale	10 544 922 284	36 713 674 199	56 149 222 664

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.22

Exportations du Québec vers les pays de la région économique du Mercosur, tous les produits, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
Brésil	130 154 667	364 832 919	237 317 429
Argentine	11 334 376	36 491 932	41 486 851
Paraguay	1 439 789	4 358 595	4 908 226
Uruguay	4 708 455	4 477 788	4 408 196
Importance relative du Mercosur par rapport au monde (%)	0,6	0,8	0,4
MERCOSUR	147 637 287	410 161 234	288 120 702

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.23

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Québec vers les pays de la région économique du Mercosur et importance relative des pays membres, tous les produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance Relative 2000 %
Brésil	14,9	88,2	88,9	82,4
Argentine	21,5	7,7	8,9	14,4
Paraguay	51,5	1,0	1,1	1,7
Uruguay	7,5	3,2	1,1	1,5
Mercosur	13,1	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.24

Importations du Québec des pays de la région économique du Mercosur, tous les produits, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
Brésil	262 196 082	345 850 336	436 225 476
Argentine	47 625 700	67 785 617	135 554 037
Uruguay	7 731 586	9 588 487	28 523 758
Paraguay	63 066	679 811	646 713
Importance relative du Mercosur par rapport au monde (%)	1,3	1,2	1,0
Mercosur	317 616 434	423 904 251	600 949 984

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.25

Taux de croissance annuel moyen des importations du Québec des pays de la région économique du Mercosur et importance relative des pays membres, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Brésil	6,4	82,6	81,6	72,6
Argentine	13,6	15,0	16,0	22,6
Uruguay	20,3	2,4	2,3	4,7
Paraguay	79,1	0,0	0,2	0,1
Mercosur	7,5	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.26

Balance commerciale du Québec avec les pays du Mercosur, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
Brésil	-132 041 415	18 982 583	-198 908 047
Argentine	-36 291 324	-31 293 685	-94 067 186
Uruguay	-6 291 797	-5 229 892	-23 615 532
Paraguay	4 645 389	3 797 977	3 761 483
Mercosur	-169 979 147	-13 743 017	-312 829 282

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.27

Répartition des exportations du Québec vers certains pays de l'Amérique Centrale, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
El Salvador	1 915 717	5 281 866	5 778 489
Guatemala	10 086 744	3 959 835	3 785 630
Honduras	640 354	7 274 310	3 099 694
Nicaragua	694 431	2 791 621	353 758
Importance relative de ces pays par rapport au monde (%)	0,05	0,04	0,02
Total des exportations vers ces pays	13 337 246	19 307 632	13 017 571

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.28

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales du Québec vers certains pays d'Amérique Centrale et importance relative de ces derniers, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
El Salvador	21,4	14,4	27,4	44,4
Guatemala	-5,7	75,6	20,5	29,1
Honduras	226,5	4,8	37,7	23,8
Nicaragua	62,4	5,2	14,5	2,7
Total	7,8	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.29

Répartition des importations du Québec vers certains pays de l'Amérique Centrale, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
El Salvador	4 614 048	4 097 602	17 719 364
Guatemala	11 402 427	12 916 186	27 010 859
Honduras	7 221 629	13 441 723	24 156 498
Nicaragua	3 294 181	827 984	5 878 670
Importance relative de ces pays par rapport au monde (%)	0,1	0,1	0,1
Total des importations de ces pays	26 532 285	31 283 495	74 765 391

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.30

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales du Québec vers certains pays d'Amérique Centrale et importance relative de ces derniers, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
El Salvador	40,6	17,4	13,1	23,7
Guatemala	24,1	43,0	41,3	36,1
Honduras	19,6	27,2	43,0	32,3
Nicaragua	210,1	12,4	2,6	7,9
Total des importations de ces pays	19,2	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau II.31

Balance commerciale Du Québec avec certains pays de l'Amérique Centrale, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien

	1991	1995	2000
El Salvador	-2 698 331	1 184 264	-11 940 875
Guatemala	-1 315 683	-8 956 351	-23 225 229
Honduras	-6 581 275	-6 167 413	-21 056 804
Nicaragua	-2 599 750	1 963 637	-5 524 912
Total	-13 195 039	-11 975 863	-61 747 820

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.32

Répartition des exportations du Québec vers l'Amérique du Sud, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
Argentine	11 334 376	36 491 932	41 486 851
Bolivie	670 752	896 395	898 494
Brésil	130 154 667	364 832 919	237 317 429
Chili	20 084 884	52 162 907	57 753 925
Colombie	37 842 071	99 295 988	70 987 937
Paraguay	1 439 789	4 358 595	4 908 226
Pérou	13 974 451	21 717 893	22 571 463
Uruguay	4 708 455	4 477 788	4 408 196
Vénézuëla	52 272 987	36 067 150	73 583 060
Importance relative de l'Amérique du Sud par rapport au monde (%)	1,0	1,3	0,7
Total	272 482 432	620 301 567	513 915 581

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.33

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Québec vers l'Amérique du Sud et importance relative de ces dernières, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Argentine	21,5	4,2	5,9	8,1
Bolivie	76,0	0,2	0,1	0,2
Brésil	14,9	47,8	58,8	46,2
Chili	13,9	7,4	8,4	11,2
Colombie	15,9	13,9	16,0	13,8
Paraguay	51,5	0,5	0,7	1,0
Pérou	10,4	5,1	3,5	4,4
Uruguay	7,5	1,7	0,7	0,9
Vénézuéla	15,1	19,2	5,8	14,3
Total	9,2	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.34

Répartition des importations du Québec de l'Amérique du Sud, 1991, 1995 et 2000, tous les produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
Argentine	47 625 700	67 785 617	135 554 037
Bolivie	1 411 700	1 688 939	2 177 311
Brésil	262 196 082	345 850 336	436 225 476
Chili	64 683 970	114 794 945	313 373 073
Colombie	46 984 081	51 491 423	54 292 815
Paraguay	63 066	679 811	646 713
Pérou	19 084 075	21 081 365	34 094 228
Uruguay	7 731 586	9 588 487	28 523 758
Vénézuéla	196 763 326	196 885 354	760 398 020
Importance relative de l'Amérique du Sud par rapport au monde (%)	2,6	2,2	3,1
Total	646 543 586	809 846 277	1 765 285 431

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.35

Taux de croissance annuel moyen des importations du Québec de l'Amérique du Sud et importance relative de ces dernières, tous les groupes de produits, 1991, 1995 et 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Argentine	13,6	7,4	8,4	7,7
Bolivie	19,5	0,2	0,2	0,1
Brésil	6,4	40,6	42,7	24,7
Chili	21,6	10,0	14,2	17,8
Colombie	4,7	7,3	6,4	3,1
Paraguay	79,1	0,0	0,1	0,0
Pérou	29,4	3,0	2,6	1,9
Uruguay	20,3	1,2	1,2	1,6
Vénézuéla	24,2	30,4	24,3	43,1
Total	13,2	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau II.36

Balance commerciale entre le Québec et l'Amérique du Sud, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien

	1991	1995	2000
Argentine	-36 291 324	-31 293 685	-94 067 186
Bolivie	-740 948	-792 544	-1 278 817
Brésil	-132 041 415	18 982 583	-198 908 047
Chili	-44 599 086	-62 632 038	-255 619 148
Colombie	-9 142 010	47 804 565	16 695 122
Paraguay	1 376 723	3 678 784	4 261 513
Pérou	-5 109 624	636 528	-11 522 765
Uruguay	-3 023 131	-5 110 699	-24 115 562
Vénézuéla	-144 490 339	-160 818 204	-686 814 960
Total	-374 061 154	-189 544 710	-1 251 369 850

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.1

Répartition des exportations internationales de produits du Québec, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	3 723,0	4 913,4	13 317,3
48	Pâte de bois, etc	3 676,8	6 166,3	6 845,2
88	Navigation aérienne ou spatiale.	1 451,8	2 579,0	6 759,7
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	2 363,7	3 541,8	5 918,5
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	2 346,1	4 760,5	4 980,3
87	Voiture auto & leur part & acces	1 187,3	4 624,1	4 441,4
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	881,8	2 550,0	4 308,9
39	Produits divers des industries chimiques	393,4	1 216,3	1 997,0
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	233,6	698,2	1 957,3
27	Minerais, scories et cendres.	423,8	923,9	1 883,4
99	Transactions spéciales - commerciales.	1 311,0	2 391,7	1 492,7
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	281,1	576,1	1 113,8
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	583,4	1 380,1	1 112,3
90	Instr & appareil d'optique, etc	197,8	279,6	1 044,0
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	717,6	1 182,1	916,9
72	Fonte, fer et acier	335,6	742,0	849,0
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	132,4	465,4	818,9
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	176,6	361,9	813,3
2	Viandes et abats comestibles.	374,8	427,9	748,1
61	Étoffes de bonneterie.	55,9	183,4	692,7
98	Dispositions de classification spéciale	240,8	263,3	647,6
30	Produits chimiques organiques.	140,7	346,3	638,7
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	869,2	536,9	621,9
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	144,4	498,3	620,8
49	Papiers et carton, etc	190,6	417,1	563,8
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	287,2	443,9	521,8
89	Navigation maritime ou fluviale.	86,2	666,8	467,8
60	Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés; etc	19,7	93,7	429,0
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	432,8	289,2	417,7
79	Zinc et ouvrages en zinc	254,2	281,7	381,2
	Importance relative des 30 principaux produits	94,0%	90,5%	90,8%
	Total des produits	25 007,0	48 422,1	74 171,1

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.2

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales des 30 principaux produits du Québec et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat él.ect. , etc	15,2	14,9	10,1	18,0
Pâte de bois, etc	7,1	14,7	12,7	9,2
Navigation aérienne ou spatiale.	18,6	5,8	5,3	9,1
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	10,7	9,5	7,3	8,0
Aluminium et ouvrages en aluminium.	8,7	9,4	9,8	6,7
Voiture auto & leur part & acces	15,8	4,7	9,5	6,0
Pelleteries et fourrures, etc	19,3	3,5	5,3	5,8
Produits divers des industries chim.	19,8	1,6	2,5	2,7
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	26,6	0,9	1,4	2,6
Minerais, scories et cendres.	18,0	1,7	1,9	2,5
Transactions spéciales – comm.	1,5	5,2	4,9	2,0
Ouvrages en fonte, fer ou acier	16,5	1,1	1,2	1,5
Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	7,4	2,3	2,9	1,5
Instr & appareil d'optique, etc	20,3	0,8	0,6	1,4
Cuivre et ouvrages en cuivre	2,8	2,9	2,4	1,2
Fonte, fer et acier	10,9	1,3	1,5	1,1
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	22,4	0,5	1,0	1,1
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	18,5	0,7	0,7	1,1
Viandes et abats comestibles.	8,0	1,5	0,9	1,0
Étoffes de bonneterie.	32,3	0,2	0,4	0,9
Dispositions de classification spéciale	11,6	1,0	0,5	0,9
Produits chimiques organiques.	18,3	0,6	0,7	0,9
Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	-3,7	3,5	1,1	0,8
Jouet, jeux, article pour sport, etc	17,6	0,6	1,0	0,8
Papiers et carton, etc	12,8	0,8	0,9	0,8
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	6,9	1,1	0,9	0,7
Navigation maritime ou fluviale.	20,7	0,3	1,4	0,6
Tissus imprégnés, etc	40,8	0,1	0,2	0,6
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	-0,4	1,7	0,6	0,6
Zinc et ouvrages en zinc	4,6	1,0	0,6	0,5
Total des produits	12,8	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du Commerce international

Tableau III.3

Répartition des exportations internationales de produits du Canada, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
87	Voiture auto & leur part & acces	31 064,0	58 784,8	86 858,6
27	Minerais, scories et cendres.	15 918,4	23 903,9	54 506,1
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	11 731,2	23 631,1	35 534,1
85	Machines, appareil & mat électrique	7 381,9	13 104,7	31 303,2
99	Transactions spéciales - commerciales.	5 969,5	10 112,1	21 874,3
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	6 668,5	14 495,4	19 872,1
48	Pâte de bois, etc	9 107,3	15 749,4	17 562,7
39	Produits divers des industries chimiques	2 487,4	6 111,8	11 065,4
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	4 991,8	11 082,4	10 039,8
88	Navigation aérienne ou spatiale.	3 700,4	4 095,1	9 973,5
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de litterie etc	1 498,4	3 992,0	8 604,9
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	3 339,8	6 634,6	7 847,6
90	Instr & appareil d'optique, etc	1 385,1	2 453,9	5 792,2
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	1 684,4	3 340,5	5 737,1
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	2 656,8	3 502,5	5 319,0
10	Céréales.	4 495,5	4 915,4	4 417,5
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1 377,8	2 569,8	3 874,9
72	Fonte, fer et acier	2 179,1	3 738,7	3 803,2
2	Viandes et abats comestibles.	884,5	1 618,7	3 651,4
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	1 605,4	3 131,4	3 609,1
3	Poissons & crustacés, mollusques & autres	2 179,9	2 849,9	3 562,8
31	Produits pharmaceutiques.	1 564,1	2 313,5	3 185,3
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	2 470,4	2 851,9	2 545,9
75	Nickel et ouvrages en nickel	1 418,7	2 117,4	2 534,3
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	1 516,7	2 408,0	2 493,1
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	1 433,9	2 751,4	2 045,4
12	Graine, fruits oléagineux; graines, semences et fruit divers; etc	890,4	2 366,7	2 012,6
98	Dispositions de classification spéciale	650,9	908,0	1 845,6
49	Papiers et carton, etc	436,3	991,6	1 822,9
30	Produits chimiques organiques.	285,1	814,7	1 785,8
	Importance relative des 30 principaux produits	95,0%	90,5%	90,8%
	Total des produits	140 036,7	262 266,6	412 897,6

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.4

Taux de croissance annuel moyen des exportations internationales des 30 principaux produits du Canada et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Voiture auto & leur part & acces	12,1	22,2	22,4	21,0
Minerais, scories et cendres.	14,7	11,4	9,1	13,2
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	13,1	8,4	9,0	8,6
Machines, appareil & mat électrique	17,4	5,3	5,0	7,6
Transactions spéciales – comm.	15,5	4,3	3,9	5,3
Pelleteries et fourrures, etc	12,9	4,8	5,5	4,8
Pâte de bois, etc	7,6	6,5	6,0	4,3
Produits divers des industries chim.	18,0	1,8	2,3	2,7
Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	8,1	3,6	4,2	2,4
Navigation aérienne ou spatiale.	11,6	2,6	1,6	2,4
Meubles; mobilier médico- chirurgical; articles de literie etc	21,4	1,1	1,5	2,1
Aluminium et ouvrages en alum.	10,0	2,4	2,5	1,9
Instr & appareil d'optique, etc	17,2	1,0	0,9	1,4
Ouvrages en fonte, fer ou acier	14,6	1,2	1,3	1,4
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	8,0	1,9	1,3	1,3
Céréales.	-0,2	3,2	1,9	1,1
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	12,2	1,0	1,0	0,9
Fonte, fer et acier	6,4	1,6	1,4	0,9
Viandes et abats comestibles.	17,1	0,6	0,6	0,9
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	9,4	1,1	1,2	0,9
Poissons & crustacés, mollusques & autres	5,6	1,6	1,1	0,9
Produits pharmaceutiques.	8,2	1,1	0,9	0,8
Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	0,3	1,8	1,1	0,6
Nickel et ouvrages en nickel	6,7	1,0	0,8	0,6
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	5,7	1,1	0,9	0,6
Cuivre et ouvrages en cuivre	4,0	1,0	1,0	0,5
Graine, fruits oléagineux; graines, semences et fruit divers; etc	9,5	0,6	0,9	0,5
Dispositions de classification spéc.	12,3	0,5	0,3	0,4
Papiers et carton, etc	17,2	0,3	0,4	0,4
Produits chimiques organiques.	22,6	0,2	0,3	0,4
Total des produits	12,8	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international.

Tableau III.5

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations internationales du Québec, 1991 et 2000, 30 principaux produits exportés, en millions de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000	Taux de croissance 1991 à 2000 %
60	Tissus imprégnés, enduits, etc	19,7	93,7	429,0	40,8
61	Étoffes de bonneterie.	55,9	183,4	692,7	32,3
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	233,6	698,2	1 957,3	26,6
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	132,4	465,4	818,9	22,4
89	Navigation maritime ou fluviale.	86,2	666,8	467,8	20,7
90	Instr & appareil d'optique, etc	197,8	279,6	1 044,0	20,3
39	Produits divers des industries chimiques	393,4	1 216,3	1 997,0	19,8
44	Pelleteries et fourrures, etc	881,8	2 550,0	4 308,9	19,3
88	Navigation aérienne ou spatiale.	1 451,8	2 579,0	6 759,7	18,6
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	176,6	361,9	813,3	18,5
30	Produits chimiques organiques.	140,7	346,3	638,7	18,3
27	Minerais, scories et cendres.	423,8	923,9	1 883,4	18,0
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	144,4	498,3	620,8	17,6
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	281,1	576,1	1 113,8	16,5
87	Voiture auto & leur part & acces	1 187,3	4 624,1	4 441,4	15,8
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	3 723,0	4 913,4	13 317,3	15,2
49	Papiers et carton, etc	190,6	417,1	563,8	12,8
98	Dispositions de classification spéciale	240,8	263,3	647,6	11,6
72	Fonte, fer et acier	335,6	742,0	849,0	10,9
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	2 363,7	3 541,8	5 918,5	10,7
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	2 346,1	4 760,5	4 980,3	8,7
2	Viandes et abats comestibles.	374,8	427,9	748,1	8,0
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	583,4	1 380,1	1 112,3	7,4
48	Pâte de bois, etc	3 676,8	6 166,3	6 845,2	7,1
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	287,2	443,9	521,8	6,9
79	Zinc et ouvrages en zinc	254,2	281,7	381,2	4,6
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	717,6	1 182,1	916,9	2,8
99	Transactions spéciales - commerciales.	1 311,0	2 391,7	1 492,7	1,5
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	432,8	289,2	417,7	-0,4
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	869,2	536,9	621,9	-3,7
Total des produits		25 007,0	48 422,1	74 171,1	12,8

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.6

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations internationales du Canada, 1991 et 2000, 30 principaux produits exportés, en millions de \$ canadiens

Code SH	1991	1995	2000	Taux de croissance 1991 à 2000 %
30 Produits chimiques organiques.	285,1	814,7	1 785,8	22,6
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	1 498,4	3 992,0	8 604,9	21,4
39 Produits divers des industries chim	2 487,4	6 111,8	11 065,4	18,0
85 Machines, appareil & mat élect.	7 381,9	13 104,7	31 303,2	17,4
90 Instr & appareil d'optique, etc	1 385,1	2 453,9	5 792,2	17,2
49 Papiers et carton, etc	436,3	991,6	1 822,9	17,2
2 Viandes et abats comestibles.	884,5	1 618,7	3 651,4	17,1
99 Transactions spéciales – comm.	5 969,5	10 112,1	21 874,3	15,5
27 Minerais, scories et cendres.	15 918,4	23 903,9	54 506,1	14,7
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	1 684,4	3 340,5	5 737,1	14,6
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	11 731,2	23 631,1	35 534,1	13,1
44 Pelleteries et fourrures, etc	6 668,5	14 495,4	19 872,1	12,9
98 Dispositions de classification spéc.	650,9	908,0	1 845,6	12,3
40 Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1 377,8	2 569,8	3 874,9	12,2
87 Voiture auto & leur part & acces	31 064,0	58 784,8	86 858,6	12,1
88 Navigation aérienne ou spatiale.	3 700,4	4 095,1	9 973,5	11,6
76 Aluminium et ouvrages en alum.	3 339,8	6 634,6	7 847,6	10,0
12 Graine, fruits oléagineux; graines, semences et fruit divers; etc	890,4	2 366,7	2 012,6	9,5
29 Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	1 605,4	3 131,4	3 609,1	9,4
31 Produits pharmaceutiques.	1 564,1	2 313,5	3 185,3	8,2
47 Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	4 991,8	11 082,4	10 039,8	8,1
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	2 656,8	3 502,5	5 319,0	8,0
48 Pâte de bois, etc	9 107,3	15 749,4	17 562,7	7,6
75 Nickel et ouvrages en nickel	1 418,7	2 117,4	2 534,3	6,7
72 Fonte, fer et acier	2 179,1	3 738,7	3 803,2	6,4
28 Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	1 516,7	2 408,0	2 493,1	5,7
3 Poissons & crustacés, mollusques & autres	2 179,9	2 849,9	3 562,8	5,6
74 Cuivre et ouvrages en cuivre	1 433,9	2 751,4	2 045,4	4,0
26 Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	2 470,4	2 851,9	2 545,9	0,3
10 Céréales.	4 495,5	4 915,4	4 417,5	-0,2
Total des produits	140 036,7	262 266,6	412 897,6	12,8

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.7

Ratio des exportations internationales Québec sur celles du Canada pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Code SH		1991 %	1995 %	2000 %
60	Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés; etc	81,8	80,0	90,6
89	Navigation maritime ou fluviale.	66,0	88,5	68,6
88	Navigation aérienne ou spatiale.	39,2	63,0	67,8
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	70,2	71,8	63,5
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	61,8	64,1	59,2
61	Étoffes de bonneterie.	48,4	38,7	49,5
95	Jouet, jeux, article pour divertissement/sport; parties & acces	51,3	54,3	46,5
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	50,0	43,0	44,8
85	Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement etc	50,4	37,5	42,5
48	Pâte de bois/d'autres mat fib cellulosi ques; papier etc à recycler (déchets)	40,4	39,2	39,0
30	Produits chimiques organiques.	49,4	42,5	35,8
98	Dispositions de classification spéciale	37,0	29,0	35,1
79	Zinc et ouvrages en zinc	33,5	32,2	32,1
49	Papiers et carton; ouvrage en pâte de cellulose, en papier/carton	43,7	42,1	30,9
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	35,2	18,8	24,4
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	15,6	17,5	22,7
72	Fonte, fer et acier	15,4	19,8	22,3
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	13,2	17,6	21,7
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	12,8	14,1	21,0
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	18,9	18,4	20,9
2	Viandes et abats comestibles.	42,4	26,4	20,5
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	16,7	17,2	19,4
39	Produits divers des industries chimiques	15,8	19,9	18,0
90	Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle etc	14,3	11,4	18,0
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	20,1	15,0	16,7
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	11,7	12,5	11,1
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	16,3	8,3	7,9
99	Transactions spéciales - commerciales.	22,0	23,7	6,8
87	Voiture auto, tract, cyc & autre véh terrestre, leur part & acces	3,8	7,9	5,1
27	Minerais, scories et cendres.	2,7	3,9	3,5
Total des produits		17,9	18,5	18,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.8

Répartition des importations internationales de produits du Québec, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement etc	4 593,3	6 280,3	10 800,5
27	Minerais, scories et cendres.	2 656,5	3 296,9	9 260,7
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	2 972,3	4 706,9	7 099,6
88	Navigation aérienne ou spatiale.	538,5	1 058,4	2 918,6
87	Voiture auto & leur part & acces	1 854,5	2 130,9	2 100,8
90	Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle	581,2	944,7	1 606,8
39	Produits divers des industries chimiques	624,9	954,1	1 505,9
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	643,1	1 044,2	1 215,0
30	Produits chimiques organiques.	279,1	556,4	1 205,6
72	Fonte, fer et acier	295,3	587,1	1 081,2
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	470,5	921,7	1 051,3
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	720,9	741,8	941,1
48	Pâte de bois, etc	383,4	537,8	807,9
61	Étoffes de bonneterie.	361,4	502,9	799,9
99	Transactions spéciales - commerciales.	465,5	768,2	793,5
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	284,4	465,8	782,1
98	Dispositions de classification spéciale	348,5	504,3	733,2
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	254,3	344,3	709,7
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	288,7	440,4	639,4
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	257,7	459,3	571,7
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	269,6	327,0	526,9
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	180,6	244,4	472,6
64	Autre article tex confectionné; assortiment; friperie & chiffon	270,7	398,5	456,3
52	Laine, poils fin ou grossiers; fils et tissus de crin.	266,2	353,3	442,9
95	Jouet, jeux, article sport, etc	214,0	400,6	442,2
54	Autres fibres textiles végétales; fils & tissus de fils de papier	235,3	309,5	385,7
55	Filaments synthétiques ou artificiels.	262,4	419,8	330,8
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	126,2	123,7	324,0
33	Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture;	116,4	215,6	307,9
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	186,3	217,3	306,7
Importance relative des 30 principaux produits		83,2%	83,4%	88,0%
Total des produits		25 236,3	36 300,1	57 541,1

Source : Statistique Canada, division du commerce international.

Tableau III.9

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales des 30 principaux produits du Québec et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat électrique	10,0	18,2	17,3	18,8
Minerais, scories et cendres.	14,9	10,5	9,1	16,1
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	10,2	11,8	13,0	12,3
Navigation aérienne ou spatiale.	20,7	2,1	2,9	5,1
Voiture auto & leur part & acces	1,4	7,3	5,9	3,7
Instr & appareil d'optique, etc	12,0	2,3	2,6	2,8
Produits divers des industries chim.	10,3	2,5	2,6	2,6
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	7,3	2,5	2,9	2,1
Produits chimiques organiques.	17,7	1,1	1,5	2,1
Fonte, fer et acier	15,5	1,2	1,6	1,9
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	9,3	1,9	2,5	1,8
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	3,0	2,9	2,0	1,6
Pâte de bois/d'autres mat fib cellulosi ques; papier etc à recycler (déchets)	8,6	1,5	1,5	1,4
Étoffes de bonneterie.	9,2	1,4	1,4	1,4
Transactions spéciales – comm.	6,1	1,8	2,1	1,4
Pelleteries et fourrures, etc	11,9	1,1	1,3	1,4
Dispositions de classification spéciale	8,6	1,4	1,4	1,3
Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	12,1	1,0	0,9	1,2
Ouvrages en fonte, fer ou acier	9,2	1,1	1,2	1,1
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	9,3	1,0	1,3	1,0
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	7,7	1,1	0,9	0,9
Boissons, liquides alcooliques et vin.	11,3	0,7	0,7	0,8
Autre article tex confectionné, etc	6,0	1,1	1,1	0,8
Laine, poils fin ou grossiers; fils et tissus de crin.	5,8	1,1	1,0	0,8
Jouet, jeux, article pour sport, etc	8,4	0,8	1,1	0,8
Autres fibres textiles végétales; fils & tissus de fils de papier	5,6	0,9	0,9	0,7
Filaments synthétiques ou artificiels.	2,6	1,0	1,2	0,6
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	11,0	0,5	0,3	0,6
Extraits tannants, etc	11,4	0,5	0,6	0,5
Aluminium et ouvrages en aluminium.	5,7	0,7	0,6	0,5
Total des produits	9,6	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.10

Répartition des importations internationales de produits du Canada, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH	1991	1995	2000
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	23 743,1	42 388,8	66 487,1
87 Voiture auto & leur part & acces	27 001,5	41 340,3	61 862,6
85 Machines, appareil & mat électrique, etc	15 574,5	29 513,6	49 619,4
27 Minerais, scories et cendres.	6 588,6	8 187,5	18 579,6
90 Instr & appareil d'optique, etc	4 153,2	7 141,6	12 494,1
39 Produits divers des industries chimiques	3 663,3	6 855,1	11 617,3
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	2 520,3	4 084,1	7 087,7
88 Navigation aérienne ou spatiale.	2 872,6	2 751,5	6 485,2
48 Pâte de bois, etc	2 049,0	3 818,1	6 103,4
72 Fonte, fer et acier	1 796,4	4 023,5	6 028,2
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	1 777,4	3 362,8	5 770,8
40 Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1 888,5	3 524,8	5 234,8
30 Produits chimiques organiques.	949,5	2 037,9	5 144,4
29 Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	1 921,9	3 715,7	4 994,5
99 Transactions spéciales - commerciales.	2 352,6	3 314,6	3 752,6
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 333,2	2 501,0	3 714,3
38 Produits photographiques ou cinématographiques.	1 294,2	2 331,6	3 316,4
49 Papiers et carton, etc	2 003,4	2 860,4	3 288,8
95 Jouet, jeux, article pour sport, etc	1 159,4	2 082,9	3 222,3
98 Dispositions de classification spéciale	1 396,0	2 498,5	3 219,4
44 Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	1 165,6	1 911,5	3 137,9
28 Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	1 300,1	2 158,4	2 944,5
83 Ouvrages divers en métaux communs.	770,4	1 426,2	2 743,5
62 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	1 406,3	1 943,7	2 679,2
74 Cuivre et ouvrages en cuivre	445,5	1 255,4	2 516,3
70 Verre et ouvrages en verre.	1 023,0	1 549,9	2 507,2
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	1 153,6	1 522,4	2 320,4
82 Outils et outillage, art de coutellerie & couverts de table, etc	790,1	1 423,9	2 197,8
61 Étoffes de bonneterie.	809,3	1 343,3	2 169,9
8 Fruits comestibles, etc	1 490,3	1 709,8	2 129,8
Importance relative des 30 principaux produits	85,9%	86,3%	87,8%
Total des produits	135 461,3	225 552,9	356 819,2

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.11

Taux de croissance annuel moyen des importations internationales des 30 principaux produits du Canada et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	12,1	17,5	18,8	18,6
Voiture auto & leur part & acces	9,6	19,9	18,3	17,3
Machines, appareil & mat électrique	13,7	11,5	13,1	13,9
Minerais, scories et cendres.	12,2	4,9	3,6	5,2
Instr & appareil d'optique, etc	13,0	3,1	3,2	3,5
Produits divers des industries chim.	13,7	2,7	3,0	3,3
Ouvrages en fonte, fer ou acier	12,2	1,9	1,8	2,0
Navigation aérienne ou spatiale.	9,5	2,1	1,2	1,8
Pâte de bois, etc	12,9	1,5	1,7	1,7
Fonte, fer et acier	14,4	1,3	1,8	1,7
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	14,0	1,3	1,5	1,6
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	12,0	1,4	1,6	1,5
Produits chimiques organiques.	20,7	0,7	0,9	1,4
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	11,2	1,4	1,6	1,4
Transactions spéciales – comm.	5,3	1,7	1,5	1,1
Aluminium et ouvrages en aluminium.	12,1	1,0	1,1	1,0
Produits photographiques ou cinématographiques.	11,0	1,0	1,0	0,9
Papiers et carton, etc	5,7	1,5	1,3	0,9
Jouet, jeux, article pour sport, etc	12,0	0,9	0,9	0,9
Dispositions de classification spéciale	9,7	1,0	1,1	0,9
Pelleteries et fourrures, etc	11,6	0,9	0,8	0,9
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	9,5	1,0	1,0	0,8
Ouvrages divers en métaux communs.	15,2	0,6	0,6	0,8
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	7,4	1,0	0,9	0,8
Cuivre et ouvrages en cuivre	21,2	0,3	0,6	0,7
Verre et ouvrages en verre.	10,5	0,8	0,7	0,7
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	8,1	0,9	0,7	0,7
Outils et outillage, art de coutellerie & couverts de table, etc	12,0	0,6	0,6	0,6
Étoffes de bonneterie.	11,6	0,6	0,6	0,6
Fruits comestibles, etc	4,0	1,1	0,8	0,6
Total des produits	11,4	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.12

Balance commerciale internationale du Québec pour les 30 principaux produits exportés, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH	1991	1995	2000
48 Pâte de bois, etc	3 293,4	5 628,4	6 037,3
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	2 159,9	4 543,2	4 673,6
88 Navigation aérienne ou spatiale.	913,3	1 520,6	3 841,1
44 Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	597,4	2 084,2	3 526,8
85 Machines, appareil & mat électrique, etc	-870,3	-1 366,9	2 516,8
87 Voiture auto & leur part & acces	-667,2	2 493,2	2 340,6
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	-35,9	371,2	1 430,4
47 Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	505,5	1 095,3	893,3
99 Transactions spéciales - commerciales.	845,5	1 623,5	699,2
74 Cuivre et ouvrages en cuivre	618,8	886,0	674,4
2 Viandes et abats comestibles.	202,9	291,1	623,8
39 Produits divers des industries chimiques	-231,5	262,2	491,1
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	-7,5	135,7	474,4
89 Navigation maritime ou fluviale.	72,0	632,3	430,0
79 Zinc et ouvrages en zinc	251,1	274,0	356,8
49 Papiers et carton; ouvrage en pâte de cellulose, en papier/carton	5,8	170,5	270,3
40 Matières plastiques et ouvrages en ces matières	-81,1	-97,3	241,6
60 Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés	-40,8	-15,9	216,3
95 Jouet, jeux, article pour sport, etc	-69,6	97,7	178,6
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	306,6	165,5	93,7
98 Dispositions de classification spéciale	-107,7	-241,0	-85,7
26 Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	614,9	192,7	-87,8
61 Étoffes de bonneterie.	-305,5	-319,5	-107,1
62 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	-588,5	-276,4	-122,2
72 Fonte, fer et acier	40,3	154,9	-232,2
90 Instr & appareil d'optique, etc	-383,4	-665,0	-562,8
30 Produits chimiques organiques.	-138,4	-210,1	-566,9
28 Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	-355,9	-600,3	-693,2
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	-608,6	-1 165,1	-1 181,1
27 Minerais, scories et cendres.	-2 232,7	-2 373,0	-7 377,3
Total des produits	-229,3	12 122,0	16 630,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.13

Balance commerciale internationale du Canada pour les 30 principaux produits exportés, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
27	Minerais, scories et cendres.	9 329,8	15 716,4	35 926,5
87	Voiture auto & leur part & acces	4 062,5	17 444,5	24 996,0
99	Transactions spéciales - commerciales.	3 616,9	6 797,5	18 121,7
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	5 502,9	12 583,9	16 734,2
48	Pâte de bois, etc	7 058,3	11 931,2	11 459,3
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	4 735,8	10 237,5	9 314,6
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	2 006,6	4 133,6	4 133,2
10	Céréales.	4 365,9	4 597,8	3 979,2
88	Navigation aérienne ou spatiale.	827,8	1 343,5	3 488,3
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	1 503,2	1 980,1	2 998,6
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie	-279,0	629,2	2 834,1
31	Produits pharmaceutiques.	1 345,4	1 988,5	2 625,6
2	Viandes et abats comestibles.	81,6	675,3	2 512,1
75	Nickel et ouvrages en nickel	1 152,4	1 532,4	2 245,3
3	Poissons & crustacés, mollusques & autres	1 636,4	1 834,7	1 936,1
12	Graine, fruits oléagineux; graines, semences et fruit divers; etc	632,2	2 037,6	1 489,9
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	1 736,9	1 539,1	688,8
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	216,7	249,6	-451,4
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	988,4	1 496,0	-470,9
39	Produits divers des industries chimiques	-1 175,8	-743,3	-551,8
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	-835,9	-743,6	-1 350,6
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	-510,7	-955,0	-1 360,0
98	Dispositions de classification spéciale	-745,2	-1 590,5	-1 373,8
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	-316,5	-584,3	-1 385,4
49	Papiers et carton, etc	-1 567,2	-1 868,8	-1 465,8
72	Fonte, fer et acier	382,7	-284,8	-2 225,0
30	Produits chimiques organiques.	-664,3	-1 223,2	-3 358,7
90	Instr & appareil d'optique, etc	-2 768,1	-4 687,7	-6 701,9
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	-8 192,7	-16 409,0	-18 316,2
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	-12 011,9	-18 757,7	-30 953,0
Total des produits		4 575,4	36 713,7	56 078,5

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.14

Répartition des exportations de produits du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machines, appareil & mat électronique, etc.	3 280,6	4 466,9	11 973,6
48	Pâte de bois, etc.	3 201,3	5 177,4	6 114,8
88	Navigation aérienne ou spatiale.	858,2	1 291,2	4 725,4
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 761,8	4 134,2	4 515,8
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	1 301,8	2 544,5	4 496,0
87	Voiture auto et leurs parties, etc	1 123,7	4 360,7	4 254,4
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	565,2	2 169,3	3 964,8
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	212,3	665,9	1 911,5
39	Produits divers des industries chimiques	297,2	1 124,6	1 894,0
27	Minerais, scories et cendres.	417,4	893,5	1 870,0
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	252,0	513,3	1 047,3
99	Transactions spéciales - commerciales.	1 016,9	1 975,0	987,6
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	408,8	835,2	875,1
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	168,3	346,0	800,7
72	Fonte, fer et acier	189,2	598,1	791,1
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	119,4	423,1	780,7
90	Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle etc	116,6	181,7	777,9
61	Étoffes de bonneterie.	48,0	169,6	672,2
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	320,2	739,6	603,2
49	Papiers et carton; ouvrage en pâte de cellulose, en papier/carton	163,8	330,8	532,4
95	Jouet, jeux, article pour sport; parties & acces	115,9	414,8	519,3
98	Dispositions de classification spéciale	154,2	238,4	495,5
02	Viandes et abats comestibles.	262,3	243,5	474,1
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	255,9	384,7	473,6
60	Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés; etc	16,7	87,4	425,5
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	98,4	273,1	397,2
89	Navigation maritime ou fluviale.	73,1	598,5	384,2
79	Zinc et ouvrages en zinc	187,2	237,3	369,7
30	Produits chimiques organiques.	64,5	202,4	356,4
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	365,5	195,4	328,9
Importance relative des 30 principaux produits		90,8%	91,5%	91,1%
Exportation totale		19 183,4	39 154,1	63 458,8

Source : Statistique Canada, division du commerce international

n.d. : L'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés à la section IV compte tenu de la source des statistiques utilisées.

Tableau III.15

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat électrique,	15,5	17,1	11,4	18,9
Pâte de bois	7,5	16,7	13,2	9,6
Navigation aérienne ou spatiale.	20,9	4,5	3,3	7,4
Aluminium et ouvrages en aluminium.	11,0	9,2	10,6	7,1
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	14,8	6,8	6,5	7,1
Voiture auto, tract & leur part & acces	15,9	5,9	11,1	6,7
Pelleteries et fourrures	24,2	2,9	5,5	6,2
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	27,7	1,1	1,7	3,0
Produits divers des industries chimiques	22,8	1,5	2,9	3,0
Minerais, scories et cendres.	18,1	2,2	2,3	2,9
Ouvrages en fonte, fer ou acier	17,1	1,3	1,3	1,7
Transactions spéciales - commerciales.	-0,3	5,3	5,0	1,6
Cuivre et ouvrages en cuivre	8,8	2,1	2,1	1,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	18,9	0,9	0,9	1,3
Fonte, fer et acier	17,2	1,0	1,5	1,2
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	23,2	0,6	1,1	1,2
Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle etc	23,5	0,6	0,5	1,2
Étoffes de bonneterie.	34,1	0,3	0,4	1,1
Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	7,3	1,7	1,9	1,0
Papiers et carton	14,0	0,9	0,8	0,8
Jouet, jeux, article pour sport, etc	18,1	0,6	1,1	0,8
Dispositions de classification spéciale	13,8	0,8	0,6	0,8
Viandes et abats comestibles.	6,8	1,4	0,6	0,7
Combustibles minéraux	7,1	1,3	1,0	0,7
Tissus imprégnés, etc	43,3	0,1	0,2	0,7
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	16,8	0,5	0,7	0,6
Navigation maritime ou fluviale.	20,2	0,4	1,5	0,6
Zinc et ouvrages en zinc	7,9	1,0	0,6	0,6
Produits chimiques organiques.	20,9	0,3	0,5	0,6
Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	-1,2	1,9	0,5	0,5
Total des produits	14,2	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.16

Répartition des exportations de produits du Canada vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
87	Voiture auto, tract, leur part & acces	30082,0	55718,6	84614,7
27	Minerais, scories et cendres.	13416,3	21495,9	52800,9
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	9124,7	19452,6	30519,7
85	Machines, appareil & mat électronique, etc	6002,8	10489,9	27360,5
99	Transactions spéciales – comm.	4982,5	9504,0	20963,5
44	Pelleteries et fourrures	4167,3	10172,4	16618,4
48	Pâte de bois, etc	7257,3	12643,6	15491,5
39	Produits divers des industries chimiques	1846,6	5388,4	10261,3
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de litterie etc	1336,7	3647,3	8219,2
88	Navigation aérienne ou spatiale.	2381,2	2301,8	7119,1
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	2388,4	5470,0	6843,8
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	1473,0	3021,3	5449,0
90	Instr & appareil d'optique, etc	919,7	1810,7	4499,8
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	1656,0	2370,7	4481,9
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	2270,8	4572,9	4222,2
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1269,5	2387,9	3667,6
72	Fonte, fer et acier	1459,6	3359,3	3582,6
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	913,5	2120,8	2843,9
03	Poissons & crustacés, mollusques & autres	1315,4	1463,2	2518,7
02	Viandes et abats comestibles.	648,6	1060,7	2495,3
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	1258,7	1992,7	2089,8
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	801,8	2025,7	1889,2
31	Produits pharmaceutiques.	941,4	1351,2	1841,4
01	Animaux vivants.	873,4	1502,9	1722,6
49	Papiers et carton, etc	379,8	841,4	1706,7
98	Dispositions de classification spéciale	495,4	791,2	1530,9
83	Ouvrages divers en métaux	234,4	606,5	1384,0
22	Boissons, liquides alcooliques, etc	666,3	908,0	1369,5
61	Étoffes de bonneterie.	97,8	439,3	1360,2
19	Prép base de céréales, farines, etc	259,9	580,6	1339,9
Importance relative des 30 principaux produits		92,0%	91,2%	92,1%
Total		109 693,5	207 752,6	359 288,8

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.17

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Voiture auto, tract, leur part & acces	12,2	27,4	26,8	23,6
Minerais, scories et cendres.	16,4	12,2	10,3	14,7
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	14,4	8,3	9,4	8,5
Machines, appareil & mat électronique, etc	18,4	5,5	5,0	7,6
Transactions spéciales – comm.	17,3	4,5	4,6	5,8
Pelleteries et fourrures	16,6	3,8	4,9	4,6
Pâte de bois, etc	8,8	6,6	6,1	4,3
Produits divers des industries chimiques	21,0	1,7	2,6	2,9
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	22,4	1,2	1,8	2,3
Navigation aérienne ou spatiale.	12,9	2,2	1,1	2,0
Aluminium et ouvrages en aluminium.	12,4	2,2	2,6	1,9
Ouvrages en fonte, fer ou acier	15,6	1,3	1,5	1,5
Instr & appareil d'optique, etc	19,3	0,8	0,9	1,3
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	11,7	1,5	1,1	1,2
Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	7,1	2,1	2,2	1,2
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	12,5	1,2	1,1	1,0
Fonte, fer et acier	10,5	1,3	1,6	1,0
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	13,4	0,8	1,0	0,8
Poissons & crustacés, mollusques & autres	7,5	1,2	0,7	0,7
Viandes et abats comestibles.	16,1	0,6	0,5	0,7
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	5,8	1,1	1,0	0,6
Cuivre et ouvrages en cuivre	10,0	0,7	1,0	0,5
Produits pharmaceutiques.	7,7	0,9	0,7	0,5
Animaux vivants.	7,8	0,8	0,7	0,5
Papiers et carton, etc	18,2	0,3	0,4	0,5
Dispositions de classification spéciale	13,4	0,5	0,4	0,4
Ouvrages divers en métaux	21,8	0,2	0,3	0,4
Boissons, liquides alcooliques, etc	8,3	0,6	0,4	0,4
Étoffes de bonneterie.	34,0	0,1	0,2	0,4
Prép base de céréales, farines, etc	20,0	0,2	0,3	0,4
Total des produits	14,1	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.18

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations du Québec vers les États-Unis, 1991 et 2000, en millions de \$ canadiens.

Code SH	1991	2000	Taux de croissance 1991 à 2000 %
60 Tissus imprégnés, etc	16,7	425,5	43,3
61 Étoffes de bonneterie.	48,0	672,2	34,1
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	212,3	1 911,5	27,7
44 Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	565,2	3 964,8	24,2
90 Instr & appareil d'optique, etc	116,6	777,9	23,5
62 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	119,4	780,7	23,2
39 Produits divers des industries chimiques	297,2	1 894,0	22,8
30 Produits chimiques organiques.	64,5	356,4	20,9
88 Navigation aérienne ou spatiale.	858,2	4 725,4	20,9
89 Navigation maritime ou fluviale.	73,1	384,2	20,2
40 Matières plastiques et ouvrages en ces matières	168,3	800,7	18,9
27 Minerais, scories et cendres.	417,4	1 870,0	18,1
95 Jouet, jeux, article pour sport; parties & acces	115,9	519,3	18,1
72 Fonte, fer et acier	189,2	791,1	17,2
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	252,0	1 047,3	17,1
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	98,4	397,2	16,8
87 Voiture auto & leur part & acces	1 123,7	4 254,4	15,9
85 Machines, appareil & mat électronique, etc	3 280,6	11 973,6	15,5
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	1 301,8	4 496,0	14,8
49 Papiers et carton, etc	163,8	532,4	14,0
98 Dispositions de classification spéciale	154,2	495,5	13,8
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 761,8	4 515,8	11,0
74 Cuivre et ouvrages en cuivre	408,8	875,1	8,8
79 Zinc et ouvrages en zinc	187,2	369,7	7,9
48 Pâte de bois, etc	3 201,3	6 114,8	7,5
47 Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	320,2	603,2	7,3
28 Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	255,9	473,6	7,1
02 Viandes et abats comestibles.	262,3	474,1	6,8
99 Transactions spéciales - commerciales.	1 016,9	987,6	-0,3
26 Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	365,5	328,9	-1,2
Total des produits	19 183,4	63 458,8	14,2

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.19

Exportations et produits avec les taux de croissance annuels moyen les plus élevés pour les exportations du Canada vers les États-Unis, 1991 et 2000, en millions de \$ canadiens.

Code SH		1991	2000	Taux de croissance 1991 à 2000 %
61	Étoffes de bonneterie.	97,8	1 360,2	34,0
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	1 336,7	8 219,2	22,4
83	Ouvrages divers en métaux communs.	234,4	1 384,0	21,8
39	Produits divers des industries chimiques	1 846,6	10 261,3	21,0
19	Prép base de céréales, farines, amidons, féculs/lait; pâtisserie	259,9	1 339,9	20,0
90	Instr & appareil d'optique, etc	919,7	4 499,8	19,3
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	6 002,8	27 360,5	18,4
49	Papiers et carton, etc	379,8	1 706,7	18,2
99	Transactions spéciales - commerciales.	4 982,5	20 963,5	17,3
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	4 167,3	16 618,4	16,6
27	Minerais, scories et cendres.	13 416,3	52 800,9	16,4
02	Viandes et abats comestibles.	648,6	2 495,3	16,1
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	1 473,0	5 449,0	15,6
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	9 124,7	30 519,7	14,4
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	913,5	2 843,9	13,4
98	Dispositions de classification spéciale	495,4	1 530,9	13,4
88	Navigation aérienne ou spatiale.	2 381,2	7 119,1	12,9
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1 269,5	3 667,6	12,5
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	2 388,4	6 843,8	12,4
87	Voiture auto & autre leur part & acces	30 082,0	84 614,7	12,2
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	1 656,0	4 481,9	11,7
72	Fonte, fer et acier	1 459,6	3 582,6	10,5
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	801,8	1 889,2	10,0
48	Pâte de bois, etc	7 257,3	15 491,5	8,8
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	666,3	1 369,5	8,3
01	Animaux vivants.	873,4	1 722,6	7,8
31	Produits pharmaceutiques.	941,4	1 841,4	7,7
03	Poissons & crustacés, mollusques & autres	1 315,4	2 518,7	7,5
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	2 270,8	4 222,2	7,1
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	1 258,7	2 089,8	5,8
Total des produits		109 693,5	359 288,8	14,1

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.20

Ratio des exportations du Québec vers les États-Unis sur celles du Canada pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

	1991 %	1995 %	2000 %
Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés	80,5	80,2	90,7
Navigation maritime ou fluviale.	72,2	90,6	66,4
Navigation aérienne ou spatiale.	36,0	56,1	66,4
Aluminium et ouvrages en aluminium.	73,8	75,6	66,0
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	64,0	64,6	59,2
Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	89,5	35,0	57,5
Étoffes de bonneterie.	49,1	38,6	49,4
Cuivre et ouvrages en cuivre	51,0	41,2	46,3
Jouet, jeux, article pour sport, etc	52,8	55,0	45,2
Machines, appareil & mat électrique, etc	54,7	42,6	43,8
Pâte de bois, etc	44,1	40,9	39,5
Zinc et ouvrages en zinc	32,9	30,6	34,6
Dispositions de classification spéciale	31,1	30,1	32,4
Papiers et carton, etc	43,1	39,3	31,2
Produits chimiques organiques.	46,5	39,8	27,2
Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	13,6	21,3	23,9
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	15,9	18,3	23,3
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	20,3	19,3	22,7
Fonte, fer et acier	13,0	17,8	22,1
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	13,3	14,5	21,8
Ouvrages en fonte, fer ou acier	17,1	17,0	19,2
Viandes et abats comestibles.	40,4	23,0	19,0
Produits divers des industries chimiques	16,1	20,9	18,5
Instr & appareil d'optique, etc	12,7	10,0	17,3
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	14,3	13,1	14,7
Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	14,1	16,2	14,3
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	5,9	11,5	8,9
Voiture auto, & leur part & acces	3,7	7,8	5,0
Transactions spéciales - commerciales.	20,4	20,8	4,7
Minerais, scories et cendres.	3,1	4,2	3,5
Total des produits	17,5	18,8	17,7

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.21

Ratio des exportations du Québec vers les États-Unis sur celles internationales pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

	1991 %	1995 %	2000 %
Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement	88,1	90,9	89,9
Pâte de bois	87,1	84,0	89,3
Navigation aérienne ou spatiale.	59,1	50,1	69,9
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques	55,1	71,8	76,0
Aluminium et ouvrages en aluminium.	75,1	86,8	90,7
Voiture auto, tract, cyc & autre véh terrestre	94,6	94,3	95,8
Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	64,1	85,1	92,0
Produits divers des industries chimiques	75,5	92,5	94,8
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	90,9	95,4	97,7
Minerais, scories et cendres.	98,5	96,7	99,3
Transactions spéciales - commerciales.	77,6	82,6	66,2
Ouvrages en fonte, fer ou acier	89,6	89,1	94,0
Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	54,9	53,6	54,2
Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle etc	59,0	65,0	74,5
Cuivre et ouvrages en cuivre	57,0	70,6	95,4
Fonte, fer et acier	56,4	80,6	93,2
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	90,2	90,9	95,3
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	95,3	95,6	98,5
Viandes et abats comestibles.	70,0	56,9	63,4
Étoffes de bonneterie.	86,0	92,5	97,0
Dispositions de classification spéciale	64,0	90,6	76,5
Produits chimiques organiques.	45,8	58,5	55,8
Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	42,0	36,4	52,9
Jouet, jeux, article pour divertissement/sport; parties & acces	80,3	83,2	83,7
Papiers et carton	85,9	79,3	94,4
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses	89,1	86,7	90,8
Navigation maritime ou fluviale.	84,8	89,8	82,1
Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés; etc	84,9	93,3	99,2
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc;	22,7	94,4	95,1
Zinc et ouvrages en zinc	73,7	84,2	97,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.22

Répartition des importations de produits du Québec des États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	2 383,8	3 304,7	5 391,0
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	1 373,2	2 072,9	3 706,3
87	Voiture auto & leur part & acces	1 508,0	1 793,8	1 499,9
88	Navigation aérienne ou spatiale.	437,1	562,1	1 315,2
39	Produits divers des industries chimiques	411,9	660,6	1 061,3
90	Instr & appareil d'optique, etc	354,3	597,4	964,4
30	Produits chimiques organiques.	147,1	298,7	826,4
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	251,0	420,7	611,8
48	Pâte de bois, etc	252,5	378,0	569,6
99	Transactions spéciales - commerciales.	329,1	456,4	548,2
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	351,8	338,4	520,1
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	229,6	330,7	459,1
27	Minerais, scories et cendres.	281,1	395,0	444,0
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	111,1	188,9	318,8
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	113,7	184,6	234,8
52	Laine, poils fin ou grossiers; fils et tissus de crin.	97,4	158,5	218,2
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	74,5	280,3	209,1
54	Autres fibres textiles végétales; fils & tissus de fils de papier	128,8	176,4	185,7
38	Produits photographiques ou cinématographiques.	97,7	204,5	184,8
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	71,8	118,4	169,6
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	80,2	218,1	167,1
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	90,0	114,0	165,6
33	Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture; etc	61,8	117,8	163,7
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	34,6	70,9	154,5
72	Fonte, fer et acier	68,9	128,2	144,9
55	Filaments synthétiques ou artificiels.	59,2	152,7	144,8
32	Engrais.	56,0	89,0	121,6
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	42,2	86,2	109,8
49	Papiers et carton, etc	68,7	88,4	105,3
98	Dispositions de classification spéciale	54,2	78,2	98,9
Importance relative des 30 principaux produits		86,9%	87,6%	90,2%
Total des produits		11 068,4	16 053,0	23 078,2

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.23

Taux de croissance annuel moyen des importations des 30 principaux produits du Québec des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat élec. etc	9,5	21,5	20,6	23,4
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	11,7	12,4	12,9	16,1
Voiture auto & leur part & acces	-0,1	13,6	11,2	6,5
Navigation aérienne ou spatiale.	13,0	3,9	3,5	5,7
Produits divers des industries chimiques	11,1	3,7	4,1	4,6
Instr & appareil d'optique, etc	11,8	3,2	3,7	4,2
Produits chimiques organiques.	21,1	1,3	1,9	3,6
Pelleteries et fourrures	10,4	2,3	2,6	2,7
Pâte de bois, etc	9,5	2,3	2,4	2,5
Transactions spéciales – comm.	5,8	3,0	2,8	2,4
Combustibles minéraux, etc	4,4	3,2	2,1	2,3
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	8,0	2,1	2,1	2,0
Minerais, scories et cendres.	5,2	2,5	2,5	1,9
Ouvrages en fonte, fer ou acier	12,4	1,0	1,2	1,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	8,4	1,0	1,1	1,0
Laine, poils fin ou grossiers; fils et tissus de crin.	9,4	0,9	1,0	0,9
Ouvrages de sparterie, vannerie.	12,1	0,7	1,7	0,9
Autres fibres textiles végétales, etc	4,1	1,2	1,1	0,8
Produits photographiques ou cinématographiques.	7,3	0,9	1,3	0,8
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	10,0	0,6	0,7	0,7
Cuivre et ouvrages en cuivre	8,5	0,7	1,4	0,7
Aluminium et ouvrages en aluminium.	7,0	0,8	0,7	0,7
Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture; etc	11,4	0,6	0,7	0,7
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	18,1	0,3	0,4	0,7
Fonte, fer et acier	8,6	0,6	0,8	0,6
Filaments synthétiques ou artificiels.	10,4	0,5	1,0	0,6
Engrais.	9,0	0,5	0,6	0,5
Jouet, jeux, article pour sport, etc	11,2	0,4	0,5	0,5
Papiers et carton, etc	4,9	0,6	0,6	0,5
Dispositions de classification spéciale	6,9	0,5	0,5	0,4
Total des produits	8,5	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.24

Répartition des importations de produits du Canada des États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
87	Voiture auto & leur part & acces	19 588,1	34 637,6	48 990,9
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	16 551,5	29 115,1	45 251,0
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	9 250,1	17 180,1	26 659,0
39	Produits divers des industries chimiques	3 049,6	5 803,7	10 024,3
90	Instr & appareil d'optique, etc	2 834,6	4 951,1	8 688,8
48	Pâte de bois, etc	1 709,5	3 335,1	5 287,6
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	1 759,0	2 978,3	5 216,0
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1 309,9	2 471,7	4 025,2
27	Minerais, scories et cendres.	1 444,6	1 850,0	3 946,9
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de litterie etc	1 203,5	2 278,0	3 745,6
99	Transactions spéciales - commerciales.	1 839,4	2 713,0	3 389,7
88	Navigation aérienne ou spatiale.	1 825,3	1 930,5	3 337,2
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 159,5	2 231,0	3 246,9
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	1 220,8	2 072,6	3 189,2
72	Fonte, fer et acier	1 117,9	2 078,1	3 110,5
30	Produits chimiques organiques.	523,3	1 164,2	3 025,2
38	Produits photographiques ou cinématographiques.	1 117,8	2 040,5	2 859,3
49	Papiers et carton, etc	1 738,7	2 494,0	2 792,0
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	1 031,2	1 708,0	2 602,7
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	373,7	1 061,3	2 239,7
70	Verre et ouvrages en verre.	786,9	1 264,9	2 065,8
83	Ouvrages divers en métaux communs.	540,4	1 075,0	2 061,7
32	Engrais.	517,6	1 047,5	1 721,1
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	788,5	1 127,2	1 660,1
33	Extraits tannants/tinctoriaux, etc	338,2	800,6	1 405,4
82	Outils et outillage, art de coutellerie & couverts de table, etc	452,9	897,6	1 334,5
7	Légumes, plantes, racines et tubercules	730,2	979,2	1 312,6
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	703,8	869,9	1 231,6
8	Fruits comestibles, etc	773,2	931,0	1 135,3
34	Huil essent & résinoïde; prod de parf/toil prép & prép cosmétique	306,7	672,6	1 130,8
	Importance relative des 30 principaux produits	88,6%	88,8%	90,0%
	Total des produits	86 415,7	150 678,1	229 632,3

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.25

Taux de croissance annuel moyen des importations des 30 principaux produits du Canada des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Voiture auto & leur part & acces	10,7	22,7	23,0	21,3
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	11,8	19,2	19,3	19,7
Machines, appareil & mat électrique	12,5	10,7	11,4	11,6
Produits divers des industries chimiques	14,1	3,5	3,9	4,4
Instr & appareil d'optique, etc	13,3	3,3	3,3	3,8
Pâte de bois, etc	13,4	2,0	2,2	2,3
Ouvrages en fonte, fer ou acier	12,8	2,0	2,0	2,3
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	13,3	1,5	1,6	1,8
Minerais, scories et cendres.	11,8	1,7	1,2	1,7
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	13,4	1,4	1,5	1,6
Transactions spéciales – commerciales.	7,0	2,1	1,8	1,5
Navigation aérienne ou spatiale.	6,9	2,1	1,3	1,5
Aluminium et ouvrages en aluminium.	12,1	1,3	1,5	1,4
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	11,3	1,4	1,4	1,4
Fonte, fer et acier	12,0	1,3	1,4	1,4
Produits chimiques organiques.	21,5	0,6	0,8	1,3
Produits photographiques ou cinématographiques.	11,0	1,3	1,4	1,2
Papiers et carton, etc	5,4	2,0	1,7	1,2
Pelletteries et fourrures	10,8	1,2	1,1	1,1
Cuivre et ouvrages en cuivre	22,0	0,4	0,7	1,0
Verre et ouvrages en verre.	11,3	0,9	0,8	0,9
Ouvrages divers en métaux communs.	16,0	0,6	0,7	0,9
Engrais.	14,3	0,6	0,7	0,7
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	8,6	0,9	0,7	0,7
Extraits tannants/tinctoriaux, etc	17,2	0,4	0,5	0,6
Outils et outillage, etc	12,8	0,5	0,6	0,6
Légumes, plantes, racines et tubercules	6,7	0,8	0,6	0,6
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	6,4	0,8	0,6	0,5
Fruits comestibles, etc	4,4	0,9	0,6	0,5
Huil essent & résinoïde, etc	15,6	0,4	0,4	0,5
Total des produits	11,5	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.26

Balance commerciale entre le Québec et les États-Unis pour les 30 principaux produits exportés du Québec aux États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	896,7	1 162,2	6 582,6
48	Pâte de bois, etc	2 948,8	4 799,4	5 545,2
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 671,8	4 020,2	4 350,2
88	Navigation aérienne ou spatiale.	421,0	729,1	3 410,1
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	314,2	1 748,6	3 353,0
87	Voiture auto & autre véh terrestre, leur part & acces	-384,2	2 566,9	2 754,6
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	140,5	547,5	1 741,9
27	Minerais, scories et cendres.	136,3	498,5	1 425,9
39	Produits divers des industries chimiques	-114,7	464,0	832,7
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	-71,4	471,6	789,6
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	92,6	384,0	744,8
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	140,9	324,4	728,5
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	328,6	617,1	708,1
72	Fonte, fer et acier	120,4	469,9	646,2
61	Étoffes de bonneterie.	21,5	76,7	597,6
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	54,6	161,5	565,9
2	Viandes et abats comestibles.	146,3	188,3	443,6
99	Transactions spéciales - commerciales.	687,7	1 518,6	439,4
49	Papiers et carton, etc	95,1	242,4	427,1
95	Jouet, jeux, article pour sport & acces	73,8	328,6	409,6
98	Dispositions de classification spéciale	100,1	160,3	396,6
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	245,7	459,3	394,1
79	Zinc et ouvrages en zinc	184,8	233,0	364,6
89	Navigation maritime ou fluviale.	61,6	583,4	354,8
60	Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés	-32,2	8,3	336,1
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	304,7	144,0	266,4
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	63,7	202,2	242,7
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	-96,0	46,3	-46,4
90	Instr & appareil d'optique, etc	-237,7	-415,7	-186,4
30	Produits chimiques organiques.	-82,7	-96,3	-470,0
Total des produits		8 115,0	23 101,1	40 380,5

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.27

Balance commerciale entre le Canada et les États-Unis pour les 30 principaux produits exportés du Canada aux États-Unis, 1991, 1995 et 2000, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
27	Minerais, scories et cendres.	11 971,7	19 645,9	48 854,0
87	Voiture auto & leur part & acces	10 493,9	21 081,1	35 623,9
99	Transactions spéciales - commerciales.	3 143,1	6 791,1	17 573,9
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	3 136,0	8 464,3	14 015,7
48	Pâte de bois, etc	5 547,8	9 308,5	10 203,9
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie	133,2	1 369,3	4 473,6
88	Navigation aérienne ou spatiale.	555,9	371,3	3 781,9
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 228,9	3 239,0	3 597,0
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	2 028,0	3 791,7	3 565,8
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	952,2	1 500,7	3 250,4
3	Poissons & crustacés, mollusques & autres	1 024,2	1 013,8	1 785,0
2	Viandes et abats comestibles.	119,6	416,4	1 778,3
31	Produits pharmaceutiques.	749,0	1 092,4	1 417,4
1	Animaux vivants.	745,2	1 336,9	1 354,4
98	Dispositions de classification spéciale	171,0	316,8	1 026,3
61	Étoffes de bonneterie.	-20,1	107,2	986,9
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	524,0	656,8	800,2
83	Machines, appareil & mat électrique, etc	-3 247,3	-6 690,2	701,5
72	Fonte, fer et acier	341,7	1 281,2	472,0
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses	470,2	865,5	429,6
19	Prép base de céréales, farines, amidons, féculs/lait; pâtisserie	-39,5	-31,3	242,8
39	Produits divers des industries chimiques	-1 203,0	-415,3	237,0
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	-286,0	43,0	233,0
29	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	-307,3	48,2	-345,3
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	428,1	964,4	-350,5
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	-40,4	-83,8	-357,6
83	Ouvrages divers en métaux communs.	-306,1	-468,5	-677,7
49	Papiers et carton, etc	-1 358,9	-1 652,6	-1 085,3
90	Instr & appareil d'optique, etc	-1 914,9	-3 140,3	-4 189,0
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	-7 426,8	-9 662,5	-14 731,2
Total des produits		23 277,8	57 074,5	129 656,5

Source : Statistique Canada, division du commerce international

Tableau III.28

Coefficient de Grubel-Lloyd pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000.

Code SH		1991	1995	2000
30	Produits chimiques organiques.	1,39	1,19	1,40
89	Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle etc	1,50	1,53	1,11
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	1,16	0,94	1,05
83	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	1,03	0,90	0,90
39	Produits divers des industries chimiques	1,16	0,74	0,72
98	Transactions spéciales - commerciales.	0,49	0,38	0,71
84	Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement etc	0,84	0,85	0,62
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	0,52	0,41	0,56
86	Voiture auto, tract, cyc & autre véh terrestre, leur part & acces	1,15	0,58	0,52
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	0,38	0,55	0,51
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	0,61	0,54	0,47
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	0,81	0,70	0,45
87	Navigation aérienne ou spatiale.	0,67	0,61	0,44
27	Minerais, scories et cendres.	0,80	0,61	0,38
94	Jouet, jeux, article pour divertissement/sport; parties & acces	0,53	0,34	0,35
60	Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés; etc	1,49	0,95	0,35
97	Dispositions de classification spéciale	0,52	0,49	0,33
49	Papiers et carton; ouvrage en pâte de cellulose, en papier/carton	0,59	0,42	0,33
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	0,33	0,41	0,32
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	0,29	0,42	0,32
72	Fonte, fer et acier	0,53	0,35	0,31
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	0,62	0,32	0,27
61	Étoffes de bonneterie.	0,71	0,71	0,20
48	Pâte de bois/d'autres mat fib cellulosiques; papier etc à recycler (déchets)	0,15	0,14	0,17
93	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	0,51	0,30	0,16
88	Navigation maritime ou fluviale.	0,27	0,05	0,14
2	Viandes et abats comestibles.	0,61	0,37	0,12
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	0,37	0,17	0,09
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	0,10	0,05	0,07
78	Zinc et ouvrages en zinc	0,03	0,04	0,03

Source : Statistique Canada, division du commerce international

L'indice de Grubel-Lloyd se définit ainsi : $1 - [|X_i - M_i| / (X_i + M_i)]$ ou X_i = exportations pour le produit i et M_i = importations pour le produit i . Enfin, $|X_i - M_i|$ est la différence absolue entre les exportations et les importations pour le produit i .

Tableau III.29

Répartition des exportations du Québec vers les 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
NEW YORK	3 589 826 578	5 623 685 742	11 321 726 503
VERMONT	1 571 476 659	3 951 618 077	4 696 255 900
MICHIGAN	972 128 678	4 374 749 116	3 945 927 839
TEXAS	676 448 389	1 617 106 459	3 715 431 173
PENNSYLVANIE	1 050 721 058	2 338 491 950	3 149 583 397
ILLINOIS	892 412 149	1 382 242 762	2 762 845 928
NEW JERSEY	909 537 777	1 641 011 443	2 675 260 009
GÉORGIE	278 787 460	715 821 261	2 412 853 232
MASSACHUSETTS	801 351 654	1 588 687 488	2 332 535 887
OHIO	889 034 910	1 715 686 918	2 220 825 856
CALIFORNIE	720 043 580	1 025 440 789	2 067 178 001
CAROLINE DU NORD	271 634 125	900 928 540	1 721 513 945
VIRGINIE	523 677 815	642 457 744	1 535 183 468
KENTUCKY	187 032 941	857 782 478	1 527 882 626
FLORIDE	335 894 436	826 280 032	1 361 936 931
CONNECTICUT	804 949 920	877 188 673	1 315 645 556
INDIANA	283 120 824	868 513 332	1 274 200 072
TENNESSEE	221 766 351	503 690 381	1 088 491 143
AUTRES ÉTATS DES É.U	535 253 260	556 950 598	1 000 561 524
WISCONSIN	189 702 571	967 824 418	888 801 614
MARYLAND	207 837 773	511 034 562	805 378 738
MAINE	206 260 530	507 736 108	756 044 263
ARIZONA	52 660 123	245 170 082	752 935 810
MINNESOTA	157 485 889	362 665 742	696 085 821
NEW HAMPSHIRE	162 372 941	345 979 978	614 526 671
OKLAHOMA	20 378 079	89 588 544	590 602 861
WASHINGTON	199 329 520	260 091 089	584 247 474
KANSAS	137 353 764	240 788 937	543 475 042
COLORADO	1 126 677 760	158 734 701	538 771 113
VIRGINIE DE L'OUEST	106 348 610	494 070 635	483 911 714
Importance relative des 30 principaux états (%)	94,3	92,4	93,6
TOTAL ÉTATS-UNIS	19 183 405 992	39 154 100 351	63 458 774 186

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.30

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations du Québec vers les 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
NEW YORK	13,9	18,7	14,4	17,8
VERMONT	14,4	8,2	10,1	7,4
MICHIGAN	33,6	5,1	11,2	6,2
TEXAS	21,9	3,5	4,1	5,9
PENNSYLVANIE	13,6	5,5	6,0	5,0
ILLINOIS	13,5	4,7	3,5	4,4
NEW JERSEY	13,7	4,7	4,2	4,2
GÉORGIE	29,6	1,5	1,8	3,8
MASSACHUSETTS	13,1	4,2	4,1	3,7
OHIO	11,2	4,6	4,4	3,5
CALIFORNIE	14,2	3,8	2,6	3,3
CAROLINE DU NORD	24,7	1,4	2,3	2,7
VIRGINIE	14,6	2,7	1,6	2,4
KENTUCKY	28,1	1,0	2,2	2,4
FLORIDE	17,2	1,8	2,1	2,1
CONNECTICUT	8,1	4,2	2,2	2,1
INDIANA	19,1	1,5	2,2	2,0
TENNESSEE	21,1	1,2	1,3	1,7
AUTRES ÉTATS DES É.U,	12,7	2,8	1,4	1,6
WISCONSIN	22,6	1,0	2,5	1,4
MARYLAND	16,7	1,1	1,3	1,3
MAINE	16,3	1,1	1,3	1,2
ARIZONA	46,3	0,3	0,6	1,2
MINNESOTA	19,5	0,8	0,9	1,1
NEW HAMPSHIRE	16,3	0,8	0,9	1,0
OKLAHOMA	49,2	0,1	0,2	0,9
WASHINGTON	14,9	1,0	0,7	0,9
KANSAS	18,7	0,7	0,6	0,9
COLORADO	18,7	5,9	0,4	0,8
VIRGINIE DE L'OUEST	23,0	0,6	1,3	0,8
ÉTATS-UNIS	14,5	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.31

Répartition des exportations du Canada vers les 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
MICHIGAN	30 327 504 771	56 079 648 649	74 521 289 103
NEW YORK	11 891 629 237	17 718 742 455	38 807 471 524
CALIFORNIE	5 680 026 732	10 007 242 516	25 645 517 655
ILLINOIS	5 625 260 656	12 013 920 853	18 915 515 740
WASHINGTON	4 588 174 506	6 556 877 202	16 746 752 211
OHIO	4 717 664 313	9 825 556 354	16 180 968 236
TEXAS	3 199 876 291	7 891 884 892	12 803 009 431
PENNSYLVANIE	4 078 983 525	7 026 578 704	12 784 990 475
MINNESOTA	2 375 315 356	6 262 620 010	10 922 327 646
MASSACHUSETTS	3 162 030 609	6 113 033 158	10 005 386 167
NEW JERSEY	2 991 298 448	5 369 827 993	8 949 897 721
TENNESSEE	1 498 763 817	3 428 749 506	7 196 570 960
WISCONSIN	1 720 709 394	5 654 721 931	6 641 186 177
VERMONT	1 794 947 874	4 936 463 606	6 245 719 699
INDIANA	1 569 882 924	3 469 465 442	6 119 497 861
GÉORGIE	1 175 042 063	2 823 848 673	6 069 673 897
AUTRES ÉTATS DES É.U,	2 516 153 777	2 437 986 339	5 833 579 153
CAROLINE DU NORD	1 150 837 879	3 938 833 806	5 353 346 623
KENTUCKY	1 087 940 114	3 126 279 787	5 224 807 637
VIRGINIE	1 216 257 310	1 977 279 216	4 929 112 023
FLORIDE	1 350 741 125	2 521 556 172	4 743 440 880
MISSOURI	1 370 236 729	2 234 008 320	4 110 855 906
MAINE	1 192 085 361	2 328 506 390	3 808 922 142
OREGON	909 330 500	2 331 441 443	3 764 301 272
CONNECTICUT	1 681 402 289	1 778 120 597	3 049 746 102
IOWA	587 795 104	1 332 574 992	3 013 275 220
MONTANA	466 600 690	891 216 359	3 010 593 218
CAROLINE DU SUD	643 440 481	1 479 512 493	2 895 347 886
ARIZONA	228 197 171	755 713 062	2 829 202 292
COLORADO	2 303 162 114	1 180 583 691	2 618 706 806
Importance relative des 30 principaux états (%)	94,0%	93,1%	92,9%
ÉTATS-UNIS	109 693 455 485	207 752 606 997	359 288 766 614

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.32

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations du Canada vers les 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1995, 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
MICHIGAN	11,1	27,6	27,0	20,7
NEW YORK	15,2	10,8	8,5	10,8
CALIFORNIE	18,9	5,2	4,8	7,1
ILLINOIS	14,9	5,1	5,8	5,3
WASHINGTON	16,0	4,2	3,2	4,7
OHIO	14,9	4,3	4,7	4,5
TEXAS	17,4	2,9	3,8	3,6
PENNSYLVANIE	13,8	3,7	3,4	3,6
MINNESOTA	20,0	2,2	3,0	3,0
MASSACHUSETTS	14,2	2,9	2,9	2,8
NEW JERSEY	13,8	2,7	2,6	2,5
TENNESSEE	19,7	1,4	1,7	2,0
WISCONSIN	17,5	1,6	2,7	1,8
VERMONT	16,3	1,6	2,4	1,7
INDIANA	17,8	1,4	1,7	1,7
GÉORGIE	20,3	1,1	1,4	1,7
AUTRES ÉTATS DES É.U,	13,1	2,3	1,2	1,6
CAROLINE DU NORD	20,2	1,0	1,9	1,5
KENTUCKY	19,9	1,0	1,5	1,5
VIRGINIE	17,1	1,1	1,0	1,4
FLORIDE	15,1	1,2	1,2	1,3
MISSOURI	13,4	1,2	1,1	1,1
MAINE	14,4	1,1	1,1	1,1
OREGON	18,2	0,8	1,1	1,0
CONNECTICUT	7,8	1,5	0,9	0,8
IOWA	20,8	0,5	0,6	0,8
MONTANA	24,2	0,4	0,4	0,8
CAROLINE DU SUD	19,7	0,6	0,7	0,8
ARIZONA	34,0	0,2	0,4	0,8
COLORADO	8,6	2,1	0,6	0,7
ÉTATS-UNIS	14,2	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.33

Ratio des exportations du Québec sur celle du Canada pour les 30 principaux états américains pour le Québec, 1991, 1995 et 2000.

	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
VERMONT	87,5	80,0	75,2
VIRGINIE DE L'OUEST	47,7	57,2	43,8
CONNECTICUT	47,9	49,3	43,1
GÉORGIE	23,7	25,3	39,8
NEW HAMPSHIRE	49,9	45,1	35,4
MARYLAND	35,3	34,2	34,9
OKLAHOMA	6,9	18,6	33,3
CAROLINE DU NORD	23,6	22,9	32,2
VIRGINIE	43,1	32,5	31,1
NEW JERSEY	30,4	30,6	29,9
KENTUCKY	17,2	27,4	29,2
NEW YORK	30,2	31,7	29,2
TEXAS	21,1	20,5	29,0
FLORIDE	24,9	32,8	28,7
ARIZONA	23,1	32,4	26,6
PENNSYLVANIE	25,8	33,3	24,6
MASSACHUSETTS	25,3	26,0	23,3
KANSAS	9,7	24,5	22,8
INDIANA	18,0	25,0	20,8
COLORADO	48,9	13,4	20,6
MAINE	17,3	21,8	19,8
AUTRES ÉTATS DES É.U,	21,3	22,8	17,2
TENNESSEE	14,8	14,7	15,1
ILLINOIS	15,9	11,5	14,6
OHIO	18,8	17,5	13,7
WISCONSIN	11,0	17,1	13,4
CALIFORNIE	12,7	10,2	8,1
MINNESOTA	6,6	5,8	6,4
MICHIGAN	3,2	7,8	5,3
WASHINGTON	4,3	4,0	3,5

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau III.34

Répartition des importations du Québec des 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
NEW YORK	1 506 111 200	1 740 112 817	2 480 291 438
CALIFORNIE	618 898 602	856 647 741	1 997 955 498
VERMONT	915 034 329	1 612 702 056	1 867 118 252
MASSACHUSETTS	567 783 547	1 095 653 564	1 610 419 813
TEXAS	584 447 189	771 997 649	1 294 936 736
NEW JERSEY	525 120 841	862 566 709	1 266 873 578
PENNSYLVANIE	463 862 502	697 642 337	986 197 884
OHIO	275 795 845	621 589 215	872 529 158
CAROLINE DU NORD	321 047 361	554 017 562	846 896 404
ILLINOIS	315 394 617	595 809 018	773 661 729
CONNECTICUT	354 928 547	541 339 687	699 122 880
PORTO RICO	51 318 590	212 298 499	684 962 634
FLORIDE	327 971 834	428 093 808	669 062 931
MAINE	182 544 572	305 639 644	491 932 650
WASHINGTON	91 517 428	201 380 783	485 867 903
GÉORGIE	233 782 694	281 932 661	423 770 002
ARIZONA	95 931 146	180 973 528	402 287 168
NEW HAMPSHIRE	113 338 169	192 292 982	380 760 190
MICHIGAN	124 461 427	520 349 906	355 827 848
INDIANA	125 388 682	188 082 868	345 111 124
CAROLINE DU SUD	161 970 431	316 682 176	339 305 564
VIRGINIE	156 900 614	199 394 255	333 032 845
KENTUCKY	86 215 851	328 318 511	310 752 915
LOUISIANE	160 168 823	263 185 817	307 119 618
TENNESSEE	123 002 437	195 503 877	302 989 484
KANSAS	75 967 126	98 782 521	219 114 047
DELAWARE	51 014 080	209 414 556	214 256 262
MARYLAND	106 653 581	584 374 758	191 911 172
ALABAMA	67 336 052	131 321 461	176 796 068
MINNESOTA	85 798 493	192 493 335	173 740 369
Importance relative des 30 principaux états	80,1%	93,3%	93,2%
Total États-Unis	11 068 401 905	16 053 331 140	23 075 470 449

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.35

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des importations du Québec des 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1992, 2000

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
NEW YORK	6,2	13,6	10,8	10,7
CALIFORNIE	14,3	5,6	5,3	8,7
VERMONT	9,2	8,3	10,0	8,1
MASSACHUSETTS	12,6	5,1	6,8	7,0
TEXAS	10,5	5,3	4,8	5,6
NEW JERSEY	10,6	4,7	5,4	5,5
PENNSYLVANIE	9,0	4,2	4,3	4,3
OHIO	14,9	2,5	3,9	3,8
CAROLINE DU NORD	11,8	2,9	3,5	3,7
ILLINOIS	11,0	2,8	3,7	3,4
CONNECTICUT	8,1	3,2	3,4	3,0
PORTO RICO	34,5	0,5	1,3	3,0
FLORIDE	8,5	3,0	2,7	2,9
MAINE	12,0	1,6	1,9	2,1
WASHINGTON	35,8	0,8	1,3	2,1
GÉORGIE	7,1	2,1	1,8	1,8
ARIZONA	18,9	0,9	1,1	1,7
NEW HAMPSHIRE	14,8	1,0	1,2	1,7
MICHIGAN	20,0	1,1	3,2	1,5
INDIANA	12,5	1,1	1,2	1,5
CAROLINE DU SUD	9,2	1,5	2,0	1,5
VIRGINIE	11,0	1,4	1,2	1,4
KENTUCKY	20,0	0,8	2,0	1,3
LOUISIANE	8,3	1,4	1,6	1,3
TENNESSEE	12,2	1,1	1,2	1,3
KANSAS	13,8	0,7	0,6	0,9
DELAWARE	38,4	0,5	1,3	0,9
MARYLAND	18,1	1,0	3,6	0,8
ALABAMA	12,4	0,6	0,8	0,8
MINNESOTA	10,2	0,8	1,2	0,8
ÉTATS-UNIS	8,6	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.36

Répartition des importations du Canada des 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
MICHIGAN	12 499 156 635	21 290 077 848	31 322 103 144
OHIO	5 996 179 381	13 685 415 562	21 409 264 424
NEW YORK	5 915 399 630	11 788 761 558	16 076 373 253
CALIFORNIE	5 761 096 856	8 938 902 798	15 624 226 914
ILLINOIS	5 022 680 271	9 856 114 681	13 439 831 593
TEXAS	3 403 176 128	7 578 788 321	12 816 388 502
INDIANA	2 766 616 768	7 175 909 556	10 539 064 052
PENNSYLVANIE	3 340 305 860	6 458 814 330	10 246 693 929
CAROLINE DU NORD	1 912 648 665	4 469 604 008	6 736 817 416
WISCONSIN	1 970 638 204	4 401 688 204	6 239 100 464
KENTUCKY	885 490 390	2 920 573 869	5 709 317 440
TENNESSEE	1 538 111 823	3 568 586 191	5 448 450 233
NEW JERSEY	2 157 269 523	3 548 107 720	5 172 456 994
GÉORGIE	1 483 090 402	2 370 484 080	5 037 931 339
MISSOURI	931 573 006	2 104 402 797	5 003 983 032
MASSACHUSETTS	2 570 990 913	4 245 542 997	4 682 285 214
WASHINGTON	1 861 290 648	3 318 769 364	4 310 031 519
MINNESOTA	1 460 202 032	3 411 346 375	3 894 929 328
CAROLINE DU SUD	878 712 418	1 997 832 136	3 446 467 607
FLORIDE	1 419 812 161	1 998 349 969	3 326 772 893
VIRGINIE	872 589 024	1 835 180 154	3 063 869 706
IOWA	775 722 622	1 743 128 299	2 554 054 558
CONNECTICUT	1 241 190 516	1 915 824 451	2 510 853 086
ALABAMA	709 465 525	1 541 905 905	2 402 553 833
OREGON	790 485 489	1 531 235 877	2 278 655 744
VERMONT	964 809 920	1 764 257 319	2 040 698 354
KANSAS	569 084 117	1 216 900 074	1 968 511 592
PORTO RICO	341 391 958	791 615 684	1 952 635 868
ARIZONA	498 980 931	1 016 329 825	1 898 882 603
OKLAHOMA	555 402 363	771 070 034	1 782 421 730
Importance relative des 30 principaux états (%)	82,3	92,4	92,8
ÉTATS-UNIS	86 415 693 892	150 682 275 030	229 564 074 191

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.37

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des importations du Canada des 30 principaux états américains, tous les groupes de produits, 1991, 1992, 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
MICHIGAN	11,7	14,5	14,1	13,6
OHIO	15,6	6,9	9,1	9,3
NEW YORK	12,0	6,8	7,8	7,0
CALIFORNIE	11,8	6,7	5,9	6,8
ILLINOIS	11,9	5,8	6,5	5,9
TEXAS	16,6	3,9	5,0	5,6
INDIANA	16,5	3,2	4,8	4,6
PENNSYLVANIE	13,6	3,9	4,3	4,5
CAROLINE DU NORD	15,4	2,2	3,0	2,9
WISCONSIN	14,2	2,3	2,9	2,7
KENTUCKY	24,4	1,0	1,9	2,5
TENNESSEE	15,5	1,8	2,4	2,4
NEW JERSEY	10,4	2,5	2,4	2,3
GÉORGIE	14,9	1,7	1,6	2,2
MISSOURI	22,9	1,1	1,4	2,2
MASSACHUSETTS	7,2	3,0	2,8	2,0
WASHINGTON	10,9	2,2	2,2	1,9
MINNESOTA	12,1	1,7	2,3	1,7
CAROLINE DU SUD	16,6	1,0	1,3	1,5
FLORIDE	10,1	1,6	1,3	1,4
VIRGINIE	15,6	1,0	1,2	1,3
IOWA	15,2	0,9	1,2	1,1
CONNECTICUT	8,4	1,4	1,3	1,1
ALABAMA	14,8	0,8	1,0	1,0
OREGON	13,0	0,9	1,0	1,0
VERMONT	9,5	1,1	1,2	0,9
KANSAS	15,3	0,7	0,8	0,9
PORTO RICO	23,5	0,4	0,5	0,9
ARIZONA	17,1	0,6	0,7	0,8
OKLAHOMA	14,6	0,6	0,5	0,8
ÉTATS-UNIS	11,6	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau III.38

Balance commerciale du entre le Québec et les 30 principaux états américains, 1991, 1995 et 2000, tous les groupes de produits, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
NEW YORK	2 083 715 378	3 883 572 925	8 841 435 065
VERMONT	656 442 330	2 338 916 021	2 829 137 648
MICHIGAN	847 667 251	3 854 399 210	3 590 099 991
TEXAS	92 001 200	845 108 810	2 420 494 437
PENNSYLVANIE	586 858 556	1 640 849 613	2 163 385 513
ILLINOIS	577 017 532	786 433 744	1 989 184 199
NEW JERSEY	384 416 936	778 444 734	1 408 386 431
GÉORGIE	45 004 766	433 888 600	1 989 083 230
MASSACHUSETTS	233 568 107	493 033 924	722 116 074
OHIO	613 239 065	1 094 097 703	1 348 296 698
CALIFORNIE	101 144 978	168 793 048	69 222 503
CAROLINE DU NORD	-49 413 236	346 910 978	874 617 541
VIRGINIE	366 777 201	443 063 489	1 202 150 623
KENTUCKY	100 817 090	529 463 967	1 217 129 711
FLORIDE	7 922 602	398 186 224	692 874 000
CONNECTICUT	450 021 373	335 848 986	616 522 676
INDIANA	157 732 142	680 430 464	929 088 948
TENNESSEE	98 763 914	308 186 504	785 501 659
AUTRES ÉTATS DES É.U,	-901 144 679	448 790 006	836 819 072
WISCONSIN	46 863 474	807 955 409	725 467 733
MARYLAND	101 184 192	-73 340 196	613 467 566
MAINE	23 715 958	202 096 464	264 111 613
ARIZONA	-43 271 023	64 196 554	350 648 642
MINNESOTA	71 687 396	170 172 407	522 345 452
NEW HAMPSHIRE	49 034 772	153 686 996	233 766 481
OKLAHOMA	-11 736 475	43 537 360	535 537 778
WASHINGTON	107 812 092	58 710 306	98 379 571
KANSAS	61 386 638	142 006 416	324 360 995
COLORADO	1 035 415 004	93 363 305	428 611 236

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau III.39

Répartition des exportations du Québec vers la région américaine de la Nouvelle Angleterre, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

	1991	1995	1999
85 Machines, appareil & mat électrique, etc	1 073,7	2 232,8	2 687,7
27 Combustibles minéraux, huiles; etc	218,6	446,2	827,6
48 Papiers et carton; etc	396,9	718,7	652,9
44 Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	198,3	418,6	629,1
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques	234,7	404,8	461,8
62 Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonn.	59,7	192,9	288,4
47 Pâte de bois, etc	80,9	281,9	224,8
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier.	55,9	109,2	222,0
39 Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	55,6	134,5	200,5
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	35,0	93,2	185,2
18 Cacao et ses préparations.	44,2	94,2	170,8
87 Voiture auto & leur part & acces	32,0	90,9	162,9
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	26,6	88,7	143,5
72 Fonte, fer et acier.	38,0	110,2	123,5
88 Navigation aérienne ou spatiale.	190,6	285,6	118,2
95 Jouet, jeux, article pour sport; etc	39,9	166,1	108,3
28 Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, etc	43,3	76,7	106,8
61 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	8,6	36,7	94,9
74 Cuivre et ouvrages en cuivre.	81,1	142,6	89,8
68 Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, amiante, etc	21,1	19,6	76,5
49 Produits de l'édition, presse; etc	48,0	40,0	73,8
02 Viandes et abats comestibles.	47,4	37,9	63,5
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; etc	9,5	67,4	62,6
03 Poissons & crustacés, mollusques, etc	50,4	46,4	54,1
25 Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	14,9	35,6	53,5
82 Outils et outillage, art de coutellerie & couverts de table, etc	3,2	2,2	51,1
17 Sucres et sucreries.	16,5	28,3	48,8
19 Prép base de céréales, farines, amidons, féculs/lait; etc	0,5	1,8	46,4
90 Instr & appareil d'optique, photo/ciné, mesure, contrôle etc	33,1	21,5	45,3
55 Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	1,5	11,6	42,0
importance relative des 30 principaux produits	87,8%	86,9%	93,0%
Total de la région de la Nouvelle Angleterre	3 600,7	7 407,6	8 725,8

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Nouvelle Angleterre : Connecticut, Massachussets, Vermont, Maine, Mew Hampshire et le Rhode Island.

Tableau III.40

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la région américaine de la Nouvelle Angleterre et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Machines, appareil & mat él., etc	12,2	29,8	30,1	30,8
Combustibles minéraux, etc	18,1	6,1	6,0	9,5
Papiers et carton, etc	6,4	11,0	9,7	7,5
Bois, charbon de bois etc	15,5	5,5	5,7	7,2
Machines, chaudières, app, etc	8,8	6,5	5,5	5,3
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	21,8	1,7	2,6	3,3
Pâte de bois, etc	13,6	2,2	3,8	2,6
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	18,8	1,6	1,5	2,5
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	17,4	1,5	1,8	2,3
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	23,1	1,0	1,3	2,1
Cacao et ses préparations.	18,4	1,2	1,3	2,0
Voiture auto & leur part & acces	22,6	0,9	1,2	1,9
Aluminium et ouvrages en alum..	23,5	0,7	1,2	1,6
Fonte, fer et acier.	15,9	1,1	1,5	1,4
Navigation aérienne ou spatiale.	-5,8	5,3	3,9	1,4
Jouet, jeux, article pour sport; etc	13,3	1,1	2,2	1,2
Prod chimique inorg; , etc	12,0	1,2	1,0	1,2
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	35,0	0,2	0,5	1,1
Cuivre et ouvrages en cuivre.	1,3	2,3	1,9	1,0
Ouvrage en pierre, plâtre, cim, etc	17,4	0,6	0,3	0,9
Produits de l'édition, presse;, etc	5,5	1,3	0,5	0,8
Viandes et abats comestibles.	3,7	1,3	0,5	0,7
Perle fine/de culture, pierre, etc	26,5	0,3	0,9	0,7
Poissons & crustacés, mollu. , etc	0,9	1,4	0,6	0,6
Sel; soufre; terres et pierres, etc	17,3	0,4	0,5	0,6
Outils et outillage, art de coutellerie & couverts de table, etc	41,3	0,1	0,0	0,6
Sucres et sucreries.	14,5	0,5	0,4	0,6
Prép base de céréales, farines, etc	74,6	0,0	0,0	0,5
Instr & appareil d'optique, etc	4,0	0,9	0,3	0,5
Fibres synthétiques ou artificielles	51,8	0,0	0,2	0,5
Total	11,7	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.41

Répartition des exportations du Québec vers la région américaine de l'Atlantique, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

Code SH	1991	1995	1999
85 Machines, appareil & mat électrique, etc	750,7	964,2	2 698,4
48 Papiers et carton, etc	1 000,1	1 759,1	1 853,8
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	769,0	1 386,8	1 734,9
44 Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	140,1	414,4	818,6
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques	179,5	342,6	576,4
74 Cuivre et ouvrages en cuivre.	256,4	383,5	455,4
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie	79,9	207,4	453,1
87 Voiture auto & leur part & acces	298,1	241,8	401,3
39 Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	83,9	284,0	401,0
62 Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	43,2	160,8	325,1
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	82,0	189,8	298,4
61 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	25,9	76,1	292,3
60 Étoffes de bonneterie.	8,8	47,7	266,0
27 Combustibles minéraux, etc	142,0	300,5	229,5
49 Produits de l'édition, presse; autres industries graph.	89,0	196,3	227,3
30 Produits pharmaceutiques.	46,1	132,3	206,0
72 Fonte, fer et acier.	60,7	130,6	195,7
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier.	60,7	94,6	179,8
2 Viandes et abats comestibles.	132,1	123,0	178,1
95 Jouet, jeux, article pour sport, etc	33,2	103,3	154,8
68 Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, amiante, etc	39,7	57,1	143,7
90 Instr & appareil d'optique, etc	21,7	39,0	136,4
47 Pâte de bois, etc	79,9	238,9	128,5
88 Navigation aérienne ou spatiale.	46,3	138,1	120,8
28 Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	70,9	102,9	116,5
32 Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture;	54,8	34,1	81,9
98 Dispositions de classification spéciale	35,3	40,5	76,6
43 Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	35,0	44,2	69,7
79 Zinc et ouvrages en zinc.	47,6	62,8	66,7
86 Véhicules & matériel pour voies ferrées et leurs parties	4,6	14,6	63,5
Importance relative des 30 principaux produits	85,0%	86,5%	91,4%
Total de la région de l'Atlantique	5 549,9	9 603,7	14 171,6

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Région de l'Atlantique : New Jersey, New York et la Pennsylvanie

Tableau III.42

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la région américaine de l'Atlantique et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Machines, appareil & mat éle.	17,3	13,5	10,0	19,0
Papiers et carton, etc	8,0	18,0	18,3	13,1
Aluminium et ouvrages en alum.	10,7	13,9	14,4	12,2
Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	24,7	2,5	4,3	5,8
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques	15,7	3,2	3,6	4,1
Cuivre et ouvrages en cuivre.	7,4	4,6	4,0	3,2
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie	24,2	1,4	2,2	3,2
Voiture auto & leur part & acces	3,8	5,4	2,5	2,8
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	21,6	1,5	3,0	2,8
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonn.	28,7	0,8	1,7	2,3
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc, etc	17,5	1,5	2,0	2,1
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	35,4	0,5	0,8	2,1
Étoffes de bonneterie.	53,2	0,2	0,5	1,9
Combustibles minéraux, etc	6,2	2,6	3,1	1,6
Produits de l'édition, presse; autres industries graph.	12,4	1,6	2,0	1,6
Produits pharmaceutiques.	20,6	0,8	1,4	1,5
Fonte, fer et acier.	15,7	1,1	1,4	1,4
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	14,5	1,1	1,0	1,3
Vianes et abats comestibles.	3,8	2,4	1,3	1,3
Jouet, jeux, article pour sport, etc	21,2	0,6	1,1	1,1
Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, amiante, etc	17,5	0,7	0,6	1,0
Instr & appareil d'optique, etc	25,8	0,4	0,4	1,0
Pâte de bois, etc	6,1	1,4	2,5	0,9
Navigation aérienne ou spatiale.	12,7	0,8	1,4	0,9
Prod chimique inorg, etc	6,4	1,3	1,1	0,8
Extraits tannants, etc	5,1	1,0	0,4	0,6
Dispositions de classification sp.	10,2	0,6	0,4	0,5
Pelleteries et fourrures, etc	9,0	0,6	0,5	0,5
Zinc et ouvrages en zinc.	4,3	0,9	0,7	0,5
Véhicules & matériel pour voies ferrées et leurs parties	38,8	0,1	0,2	0,4
Total	12,4	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.43

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Nord Est des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens *

Code SH		1991	1995	1999
87	Voiture auto & leur part & acces	397,4	3 371,7	2 509,1
48	Papiers et carton, etc	1 052,3	1 218,8	1 124,8
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	76,7	473,3	978,1
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	363,5	712,9	951,5
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	236,7	432,8	607,7
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	70,4	325,7	372,2
39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	50,1	248,9	334,5
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie	29,1	110,8	300,7
72	Fonte, fer et acier.	67,8	286,7	282,1
40	Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	78,8	110,6	272,9
88	Navigation aérienne ou spatiale.	9,1	169,1	253,0
89	Navigation maritime ou fluviale.	3,3	301,6	220,6
79	Zinc et ouvrages en zinc.	88,6	119,1	214,6
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier.	61,9	124,6	171,8
86	Véhicules & matériel pour voies ferrées et leurs parties	5,9	36,0	129,6
28	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, etc	46,8	57,4	85,8
81	Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	30,7	64,4	80,2
47	Pâte de bois, etc	114,5	175,3	78,0
38	Produits divers des industries chimiques.	4,9	7,6	76,1
26	Minerais, scories et cendres.	53,7	45,2	73,5
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	8,8	41,5	73,0
74	Cuivre et ouvrages en cuivre.	40,8	166,3	64,3
32	Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture	24,3	82,1	53,3
61	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	4,8	9,1	49,1
49	Produits de l'édition, presse; autres industries graph.	12,7	36,6	48,9
98	Dispositions de classification spéciale	14,9	27,7	44,1
90	Instr & appareil d'optique, etc	13,4	27,3	41,2
2	Viandes et abats comestibles.	13,7	21,2	38,2
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	10,4	24,7	36,1
97	Objets d'art, de collection ou d'antiquité.	0,3	1,5	35,7
Importance relative des 30 principaux produits		92,4%	94,8%	94,9%
Total du Centre Nord-Est		3 232,7	9 315,7	10 120,9

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Région du Centre Nord-Est : Illinois, Indiana, Ohio, Michigan et le Wisconsin.

Tableau III.44

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Nord-Est des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Voiture auto & leur part & acces	25,9	12,3	36,2	24,8
Papiers et carton, etc	0,8	32,6	13,1	11,1
Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	37,5	2,4	5,1	9,7
Aluminium et ouvrages en aluminium.	12,8	11,2	7,7	9,4
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	12,5	7,3	4,6	6,0
Machines, appareil & mat él.	23,1	2,2	3,5	3,7
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	26,8	1,5	2,7	3,3
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	33,9	0,9	1,2	3,0
Fonte, fer et acier.	19,5	2,1	3,1	2,8
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	16,8	2,4	1,2	2,7
Navigation aérienne ou spatiale.	51,5	0,3	1,8	2,5
Navigation maritime ou fluviale.	68,9	0,1	3,2	2,2
Zinc et ouvrages en zinc.	11,7	2,7	1,3	2,1
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	13,6	1,9	1,3	1,7
Véhicules & matériel pour voies ferrées et leurs parties; etc	47,2	0,2	0,4	1,3
Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	7,9	1,4	0,6	0,8
Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	12,7	0,9	0,7	0,8
Pâte de bois, etc	-4,7	3,5	1,9	0,8
Produits divers des industries chim.	40,9	0,2	0,1	0,8
Minerais, scories et cendres.	4,0	1,7	0,5	0,7
Jouet, jeux, article pour sport, etc	30,2	0,3	0,4	0,7
Cuivre et ouvrages en cuivre.	5,9	1,3	1,8	0,6
Extraits tannants/tinctoriaux, etc	10,3	0,8	0,9	0,5
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	33,7	0,1	0,1	0,5
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	18,3	0,4	0,4	0,5
Dispositions de classification spéciale	14,6	0,5	0,3	0,4
Instr & appareil d'optique, etc	15,0	0,4	0,3	0,4
Viandes et abats comestibles.	13,7	0,4	0,2	0,4
Boissons, liquides alcooliques, etc	16,9	0,3	0,3	0,4
Objets d'art, de collection ou d'antiq.	80,5	0,0	0,0	0,4
Total du Centre Nord-Est	15,3	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.45

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Nord-Ouest des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

Code SH		1991	1995	1999
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	162,9	207,1	313,2
48	Papiers et carton, etc	73,2	179,7	197,4
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	19,5	73,9	109,1
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	6,7	54,2	104,9
39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	7,9	58,3	86,5
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	5,0	164,3	85,6
40	Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	5,3	39,1	71,3
88	Navigation aérienne ou spatiale.	18,1	45,4	68,5
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	2,5	39,3	68,0
87	Voiture auto, tract, cyc & autre véh terrestre, leur part & acces	17,5	66,1	63,7
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier.	10,3	26,5	55,2
74	Cuivre et ouvrages en cuivre.	2,5	24,2	37,6
98	Dispositions de classification spéciale	4,7	16,1	32,9
30	Produits pharmaceutiques.	2,2	20,0	19,3
86	Véhicules & matériel pour voies ferrées et leurs parties; etc	2,7	3,7	17,8
90	Instr & appareil d'optique, etc	3,6	9,2	16,3
81	Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	2,0	1,1	16,1
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	2,3	8,7	16,0
36	Poudres & explosifs; art de pyrotechnie; allumettes; etc	19,4	5,4	15,1
49	Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	0,9	10,4	14,1
19	Prép base de céréales, farines, amidons, féculs/lait; pâtisserie	1,1	2,6	12,9
62	Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	0,2	2,3	10,6
68	Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, amiante, mica/matière analogue	2,9	3,9	8,5
22	Boissons, liquides alcooliques, etc	1,0	4,2	8,2
79	Zinc et ouvrages en zinc	7,3	3,1	8,2
63	Autre article tex confectionné; assortiment; friperie & chiffon	0,0	4,6	8,1
72	Fonte, fer et acier.	2,2	3,2	7,4
83	Ouvrages divers en métaux communs.	0,5	5,6	6,3
89	Navigation maritime ou fluviale.	1,0	14,6	6,3
70	Verre et ouvrages en verre.	0,1	3,8	6,0
Importance relative des 30 principaux produits		83,4%	87,2%	93,4%
Total du Centre Nord-Ouest		462,5	1 262,6	1 597,4

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Région du Centre Nord-Ouest : Kansas, Iowa, Minnesota, Missouri, Nebraska, Dakota du Sud et Dakota du Nord.

Tableau III.46

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Nord-Ouest des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	8,5	35,2	16,4	19,6
Papiers et carton, etc	13,2	15,8	14,2	12,4
Machines, appareil & mat él., etc	24,0	4,2	5,9	6,8
Bois, charbon de bois et ouvrages...	41,0	1,5	4,3	6,6
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	34,8	1,7	4,6	5,4
Aluminium et ouvrages en aluminium.	42,8	1,1	13,0	5,4
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	38,2	1,2	3,1	4,5
Navigation aérienne ou spatiale.	18,1	3,9	3,6	4,3
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	51,3	0,5	3,1	4,3
Voiture auto & leur part & acces	17,5	3,8	5,2	4,0
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	23,3	2,2	2,1	3,5
Cuivre et ouvrages en cuivre.	40,1	0,5	1,9	2,4
Dispositions de classification spéciale	27,5	1,0	1,3	2,1
Produits pharmaceutiques.	31,2	0,5	1,6	1,2
Véhicules & matériel pour voies ferrées et leurs parties; etc	26,8	0,6	0,3	1,1
Instr & appareil d'optique, etc	20,8	0,8	0,7	1,0
Autres métaux communs; cermets	29,8	0,4	0,1	1,0
Jouet, jeux, article pour sport, etc	27,6	0,5	0,7	1,0
Poudres & explosifs; art de pyrotechnie; allumettes; etc	-3,1	4,2	0,4	0,9
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	41,0	0,2	0,8	0,9
Prép base de céréales, farines, amid.	35,6	0,2	0,2	0,8
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	64,8	0,0	0,2	0,7
Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, amiante, mica/matière analogue	14,7	0,6	0,3	0,5
Boissons, liquides alcooliques, etc	29,9	0,2	0,3	0,5
Zinc et ouvrages en zinc.	1,5	1,6	0,2	0,5
Autre article tex confectionné; assortiment; friperie & chiffon	112,2	0,0	0,4	0,5
Fonte, fer et acier.	16,7	0,5	0,3	0,5
Ouvrages divers en métaux com.	37,3	0,1	0,4	0,4
Navigation maritime ou fluviale.	25,2	0,2	1,2	0,4
Verre et ouvrages en verre.	67,7	0,0	0,3	0,4
Total du Centre Nord-Ouest	16,8	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.47

Répartition des exportations du Québec vers la Cote Sud-Est des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens *

Code SH	1991	1995	1999
85 Machines, appareil & mat électrique, etc	161,6	272,2	1 100,7
88 Navigation aérienne ou spatiale.	90,2	39,2	1 054,9
44 Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	91,0	525,5	1 029,4
48 Papiers et carton, etc	398,8	759,7	805,6
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	161,3	574,2	645,1
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	170,9	427,7	393,0
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	32,1	111,0	348,0
39 Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	69,0	184,8	251,5
87 Voiture auto & leur part & access	139,1	140,1	185,2
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier.	25,6	69,7	127,2
98 Dispositions de classification spéciale	15,1	51,2	109,5
26 Minerais, scories et cendres.	91,7	69,8	104,8
90 Instr & appareil d'optique, etc	15,4	38,0	85,8
61 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	3,0	11,5	78,4
28 Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments	69,2	86,0	71,0
40 Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	32,0	37,3	69,3
54 Filaments synthétiques ou artificiels.	7,9	26,6	68,4
72 Fonte, fer et acier.	6,2	42,4	66,5
55 Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	5,8	23,4	66,2
89 Navigation maritime ou fluviale.	5,0	98,3	62,1
2 Viandes et abats comestibles.	19,8	48,4	59,8
30 Produits pharmaceutiques.	4,3	14,4	56,3
49 Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques	2,8	21,7	50,9
52 Coton.	4,4	21,7	49,4
64 Chaussures, guêtres et articles analogues; parties de ces objets.	0,9	5,6	41,8
22 Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	26,7	24,0	40,7
95 Jouet, jeux, article pour sport; parties & acces	4,6	28,3	39,5
27 Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires	18,6	62,3	38,0
83 Ouvrages divers en métaux communs.	18,4	31,7	34,2
62 Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	7,7	23,0	32,0
Importance relative des 30 principaux produits	83,7%	83,0%	93,7%
Total de la Côte Sud-Est	2 030,6	4 659,9	7 651,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Région de la Cote Sud-Est : Delaware, Floride, Maryland, Caroline du Nord, Virginie, Caroline du Sud, Géorgie, District de Columbia, Porto Rico, Îles Vierges, Virginie Occidentale.

Tableau III.48

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la Côte Sud-Est des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Machines, appareil & mat él.	27,1	8,0	5,8	14,4
Navigation aérienne ou spatiale.	36,0	4,4	0,8	13,8
Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	35,4	4,5	11,3	13,5
Papiers et carton, etc	9,2	19,6	16,3	10,5
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	18,9	7,9	12,3	8,4
Aluminium et ouvrages en aluminium.	11,0	8,4	9,2	5,1
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	34,7	1,6	2,4	4,5
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	17,5	3,4	4,0	3,3
Voiture auto & leur part & acces	3,6	6,9	3,0	2,4
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	22,2	1,3	1,5	1,7
Dispositions de classification spéciale	28,1	0,7	1,1	1,4
Minerais, scories et cendres.	1,7	4,5	1,5	1,4
Instr & appareil d'optique, etc	24,0	0,8	0,8	1,1
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	50,2	0,1	0,2	1,0
Prod chimique inorg, etc	0,3	3,4	1,8	0,9
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	10,1	1,6	0,8	0,9
Filaments synthétiques ou artificiels.	30,9	0,4	0,6	0,9
Fonte, fer et acier.	34,4	0,3	0,9	0,9
Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	35,6	0,3	0,5	0,9
Navigation maritime ou fluviale.	37,0	0,2	2,1	0,8
Viandes et abats comestibles.	14,8	1,0	1,0	0,8
Produits pharmaceutiques.	37,9	0,2	0,3	0,7
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	43,5	0,1	0,5	0,7
Coton.	35,4	0,2	0,5	0,6
Chaussures, guêtres et articles analogues; parties de ces objets.	62,3	0,0	0,1	0,5
Boissons, liquides alcooliques, etc	5,4	1,3	0,5	0,5
Jouet, jeux, article pour sport, etc	30,7	0,2	0,6	0,5
Combustibles minéraux, etc	9,3	0,9	1,3	0,5
Ouvrages divers en métaux comm.	8,1	0,9	0,7	0,4
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	19,4	0,4	0,5	0,4
Total de la Côte Sud-Est	18,0	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.49

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Sud-Est des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens *

Code SH	1991	1995	1999
88 Navigation aérienne ou spatiale.	1,2	4,7	455,6
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	187,4	877,8	448,8
48 Papiers et carton, etc	171,0	227,0	331,7
84 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	122,4	158,8	228,1
40 Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	14,4	85,8	216,8
44 Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	8,5	106,9	205,6
39 Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	5,7	53,8	101,2
85 Machines, appareil & mat électrique, etc	9,2	55,5	93,7
98 Dispositions de classification spéciale	0,6	26,7	65,8
87 Voiture auto & leur part & acces	10,3	51,6	59,7
26 Minerais, scories et cendres.	41,4	61,9	50,2
81 Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	7,2	9,7	42,9
94 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	1,1	16,9	39,2
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier.	7,8	27,8	37,4
33 Huil essent & résinoïde; prod de parf/toil prép & prép cosmétique	0,2	0,8	29,6
36 Poudres & explosifs; art de pyrotechnie; allumettes; etc	5,4	5,0	24,6
90 Instr & appareil d'optique, etc	4,1	5,4	22,1
2 Viandes et abats comestibles.	1,9	2,7	21,9
28 Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments	9,2	32,4	20,7
95 Jouet, jeux, article pour divertissement/sport; parties & acces	1,1	13,0	19,9
22 Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	3,0	9,3	19,8
79 Zinc et ouvrages en zinc.	6,2	22,0	18,1
72 Fonte, fer et acier.	2,3	7,6	16,2
47 Pâte de bois, etc	6,2	2,5	14,6
70 Verre et ouvrages en verre.	0,4	3,3	13,5
49 Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques	2,1	5,1	13,0
32 Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture; etc	2,7	11,7	10,8
55 Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	1,5	1,6	8,5
62 Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	1,0	0,8	7,7
54 Filaments synthétiques ou artificiels.	0,6	3,7	7,7
Importance relative des 30 principaux produits	93,7%	91,7%	95,7%
Total du Centre Sud-Est	678,9	2 063,9	2 763,3

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Région du Centre Sud-Est : Kentucky, Tennessee, Mississippi et l'Alabama.

Tableau III.50

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Sud-Est des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Navigation aérienne ou spatiale.	110,1	0,2	0,2	16,5
Aluminium et ouvrages en aluminium.	11,5	27,6	42,5	16,2
Papiers et carton, etc	8,6	25,2	11,0	12,0
Machines, chaudières, appareils, etc	8,1	18,0	7,7	8,3
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	40,3	2,1	4,2	7,8
Bois, charbon de bois, etc	48,8	1,3	5,2	7,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	43,3	0,8	2,6	3,7
Machines, appareil & mat él., etc	33,6	1,4	2,7	3,4
Dispositions de classification spéciale	80,7	0,1	1,3	2,4
Voiture auto & leur part & acces	24,6	1,5	2,5	2,2
Minerais, scories et cendres.	2,4	6,1	3,0	1,8
Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	25,1	1,1	0,5	1,6
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	56,2	0,2	0,8	1,4
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	21,7	1,1	1,3	1,4
Huil essent & résinoïde, etc	92,0	0,0	0,0	1,1
Poudres & explosifs; art de pyrotechnie; allumettes; etc	20,9	0,8	0,2	0,9
Instr & appareil d'optique, etc	23,6	0,6	0,3	0,8
Viandes et abats comestibles.	35,4	0,3	0,1	0,8
Prod chimique inorg, etc	10,6	1,4	1,6	0,7
Jouet, jeux, article pour sport, etc	43,1	0,2	0,6	0,7
Boissons, liquides alcooliques, etc	26,8	0,4	0,4	0,7
Zinc et ouvrages en zinc.	14,3	0,9	1,1	0,7
Fonte, fer et acier.	27,5	0,3	0,4	0,6
Pâte de bois, etc	11,4	0,9	0,1	0,5
Verre et ouvrages en verre.	53,1	0,1	0,2	0,5
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	25,5	0,3	0,2	0,5
Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture; etc	18,7	0,4	0,6	0,4
Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	24,6	0,2	0,1	0,3
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	29,5	0,1	0,0	0,3
Filaments synthétiques ou artificiels.	36,9	0,1	0,2	0,3
Total du Centre Sud-Est	19,2	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.51

Répartition des exportations du Québec vers le Centre Sud-Ouest des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

Code SH		1991	1995	1999
88	Navigation aérienne ou spatiale.	267,6	433,9	835,4
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	75,1	189,6	517,3
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	148,1	435,9	332,1
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	31,1	185,5	187,9
48	Papiers et carton, etc	34,1	157,3	146,5
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	2,5	53,6	105,0
39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	14,6	88,3	94,3
87	Voiture auto & leur part & acces	5,5	31,9	87,8
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	3,1	33,2	79,0
26	Minerais, scories et cendres.	1,3	2,4	72,6
95	Jouet, jeux, article pour divertissement/sport; parties & acces	1,5	14,6	48,6
98	Dispositions de classification spéciale	2,8	16,8	48,3
27	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires	16,4	32,7	45,8
90	Instr & appareil d'optique, etc	8,3	15,4	39,4
40	Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	3,0	11,0	38,8
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier.	18,8	28,5	34,2
62	Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	1,3	5,2	32,6
32	Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture; etc	3,4	20,0	29,1
29	Produits chimiques organiques.	32,8	68,6	25,9
72	Fonte, fer et acier.	5,6	10,1	20,1
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	1,7	9,6	18,0
28	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments etc	1,9	16,4	14,8
52	Coton.	0,7	6,4	12,9
54	Filaments synthétiques ou artificiels.	1,3	2,4	12,0
81	Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	1,0	2,0	10,9
61	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	0,6	4,3	9,2
49	Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques	1,7	6,0	8,0
89	Navigation maritime ou fluviale.	0,7	26,1	7,9
38	Produits divers des industries chimiques.	3,0	5,4	7,9
57	Tapis et autres revêtements de sol en matières textiles.	0,1	0,2	6,4
Importance relative des 30 principaux produits		85,8%	90,0%	96,2%
Total du Centre Sud-Ouest		803,7	2 126,7	3 045,1

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Centre Sud-Ouest : Oklahoma, Texas, Arkansas et la Louisiane

Tableau III.52

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers le Centre Sud-Ouest des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Navigation aérienne ou spatiale.	15,3	33,3	20,4	27,4
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	27,3	9,3	8,9	17,0
Aluminium et ouvrages en aluminium.	10,6	18,4	20,5	10,9
Machines, appareil & mat él. Etc	25,2	3,9	8,7	6,2
Papiers et carton, etc	20,0	4,2	7,4	4,8
Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	59,3	0,3	2,5	3,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	26,2	1,8	4,2	3,1
Voiture auto & leur part & acces	41,3	0,7	1,5	2,9
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	49,7	0,4	1,6	2,6
Minerais, scories et cendres.	65,7	0,2	0,1	2,4
Jouet, jeux, article pour sport, etc	54,9	0,2	0,7	1,6
Dispositions de classification spéciale	42,7	0,3	0,8	1,6
Combustibles minéraux, etc	13,7	2,0	1,5	1,5
Instr & appareil d'optique, etc	21,5	1,0	0,7	1,3
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	37,8	0,4	0,5	1,3
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	7,8	2,3	1,3	1,1
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	50,0	0,2	0,2	1,1
Extraits tannants/tinctoriaux, etc	30,7	0,4	0,9	1,0
Produits chimiques organiques.	-2,9	4,1	3,2	0,8
Fonte, fer et acier.	17,4	0,7	0,5	0,7
Boissons, liquides alcooliques, etc	33,8	0,2	0,5	0,6
Prod chimique inorg, etc	29,5	0,2	0,8	0,5
Coton.	43,9	0,1	0,3	0,4
Filaments synthétiques ou artificiels.	32,0	0,2	0,1	0,4
Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières.	34,5	0,1	0,1	0,4
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	42,0	0,1	0,2	0,3
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	21,6	0,2	0,3	0,3
Navigation maritime ou fluviale.	35,3	0,1	1,2	0,3
Produits divers des industries chimiques.	12,7	0,4	0,3	0,3
Tapis et autres revêtements de sol en matières textiles.	63,7	0,0	0,0	0,2
Total du Centre Sud-Ouest	18,1	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.53

Répartition des exportations du Québec vers la Région des Montagnes des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens*

Code SH		1991	1995	1999
88	Navigation aérienne ou spatiale.	49,6	102,9	811,1
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	20,3	71,3	123,1
48	Papiers et carton, etc	24,6	79,0	116,7
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	1 092,9	91,0	95,4
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	3,4	34,8	75,9
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	2,9	17,2	52,2
39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	1,5	23,4	37,4
87	Voiture auto & leur part & acces	1,9	36,9	30,5
61	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	0,5	4,7	23,3
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	1,7	15,8	18,2
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier.	3,0	11,7	13,3
90	Instr & appareil d'optique, etc	2,0	8,5	13,0
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	6,1	14,3	11,3
40	Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	0,5	3,4	11,1
49	Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques	0,7	1,8	10,3
33	Huil essent & résinoïde; prod de parf/toil prép & prép cosmétique	0,4	1,1	8,5
98	Dispositions de classification spéciale	2,4	17,8	8,2
62	Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	0,5	12,2	8,2
89	Navigation maritime ou fluviale.	1,1	12,5	5,2
36	Poudres & explosifs; art de pyrotechnie; allumettes; etc	1,4	0,3	5,1
21	Préparations alimentaires diverses.	8,7	5,1	4,6
83	Ouvrages divers en métaux communs.	0,0	1,8	4,5
28	Prod chimique inorg; comp inorg/org méta/préc, éléments	1,4	4,0	4,3
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	0,7	4,4	4,0
27	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires	0,5	3,4	3,9
70	Verre et ouvrages en verre.	0,3	1,2	3,4
74	Cuivre et ouvrages en cuivre.	1,6	0,1	3,3
72	Fonte, fer et acier.	0,3	2,1	2,5
68	Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, amiante, mica/matière analogue	0,6	0,6	2,4
69	Produits céramiques.	0,3	0,3	2,4
Importance relative des 30 principaux produits		96,8%	83,8%	98,0%
Total de la Région des Montagnes		1 272,3	696,5	1 544,6

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Région des Montagnes : Colorado, Nevada, Arizona, Utah, Montana, Wyoming, Nouveau Mexique et l'Idaho.

Tableau III.54

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la Région des Montagnes des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Navigation aérienne ou spatiale.	41,8	3,9	14,8	52,5
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	25,3	1,6	10,2	8,0
Papiers et carton, etc	21,5	1,9	11,3	7,6
Machines, appareil & mat él., etc	-26,3	85,9	13,1	6,2
Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	47,2	0,3	5,0	4,9
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	43,5	0,2	2,5	3,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	49,9	0,1	3,4	2,4
Voiture auto & leur part & acces	41,3	0,2	5,3	2,0
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	62,7	0,0	0,7	1,5
Jouet, jeux, article pour sport, etc	34,8	0,1	2,3	1,2
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	20,4	0,2	1,7	0,9
Instr & appareil d'optique, etc	26,4	0,2	1,2	0,8
Aluminium et ouvrages en aluminium.	8,2	0,5	2,1	0,7
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	46,9	0,0	0,5	0,7
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	40,0	0,1	0,3	0,7
Huil essent & résinoïde; prod de parf/toil prép & prép cosmétique	45,7	0,0	0,2	0,6
Dispositions de classification spéciale	16,9	0,2	2,6	0,5
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	40,5	0,0	1,8	0,5
Navigation maritime ou fluviale.	22,1	0,1	1,8	0,3
Poudres & explosifs; art de pyrotechnie; allumettes; etc	17,7	0,1	0,0	0,3
Préparations alimentaires diverses.	-7,7	0,7	0,7	0,3
Ouvrages divers en métaux comm.	78,4	0,0	0,3	0,3
Prod chimique inorg, etc	14,6	0,1	0,6	0,3
Boissons, liquides alcooliques, etc	25,1	0,1	0,6	0,3
Combustibles minéraux, etc	28,9	0,0	0,5	0,3
Verre et ouvrages en verre.	35,7	0,0	0,2	0,2
Cuivre et ouvrages en cuivre.	9,7	0,1	0,0	0,2
Fonte, fer et acier.	29,8	0,0	0,3	0,2
Ouvrage en pierre, plâtre, ciment, etc	18,7	0,0	0,1	0,2
Produits céramiques.	31,3	0,0	0,0	0,2
Total de la Région des Montagnes	2,5	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.55

Répartition des exportations du Québec vers la Région du Pacifique des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens *

Code SH		1991	1995	1999
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	110,6	170,0	332,7
85	Machines, appareil & mat él & parties; app enregistrement etc	71,6	266,0	238,0
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	37,4	88,0	219,0
88	Navigation aérienne ou spatiale.	204,8	72,4	172,9
48	Papiers et carton, etc	55,7	77,9	134,8
87	Voiture auto & leur part & acces	207,7	98,0	133,8
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	12,1	37,0	127,5
39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	8,8	48,6	112,7
40	Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc.	6,6	15,5	54,3
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	85,3	25,7	46,8
95	Jouet, jeux, article pour sport; parties & acces	22,7	23,6	45,5
90	Instr & appareil d'optique, etc	14,9	17,6	40,8
98	Dispositions de classification spéciale	12,7	24,4	39,3
32	Extraits tannants/tinctoriaux; tanins; pigments; peinture; etc	1,1	28,5	38,3
60	Étoffes de bonneterie.	0,6	15,7	36,0
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier.	8,0	20,8	34,8
61	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	2,4	22,6	31,1
52	Coton.	0,7	12,0	28,0
49	Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques	5,9	12,9	24,8
16	Préparations de viandes, poissons ou crustacés, mollusques	6,5	14,6	20,8
83	Ouvrages divers en métaux communs.	0,2	7,1	18,9
62	Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	3,4	8,9	15,5
55	Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	0,5	11,9	15,2
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres.	5,1	10,4	15,1
54	Filaments synthétiques ou artificiels.	2,2	6,3	14,5
21	Préparations alimentaires diverses.	3,7	3,8	12,2
72	Fonte, fer et acier.	2,3	5,3	8,5
17	Sucres et sucreries.	3,8	5,0	8,2
2	Viandes et abats comestibles.	0,5	7,4	8,1
3	Poissons & crustacés, mollusques & autres invertébrés.	2,0	5,5	8,0
Importance relative des 30 principaux produits		86,4%	79,1%	93,3%
Total de la Région du Pacifique		1 040,6	1 470,7	2 183,1

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

* Région du Pacifique : Californie, Oregon, Washington, Hawaï et l'Alaska.

Tableau III.56

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers la Région du Pacifique des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	14,8	10,6	11,6	15,2
Machines, appareil & mat él., etc	16,2	6,9	18,1	10,9
Bois, charbon de bois et ouvrages en bois.	24,7	3,6	6,0	10,0
Navigation aérienne ou spatiale.	-2,1	19,7	4,9	7,9
Papiers et carton, etc	11,7	5,4	5,3	6,2
Voiture auto & leur part & acces	-5,4	20,0	6,7	6,1
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	34,3	1,2	2,5	5,8
Matières plastiques et ouvrages en ces matières.	37,5	0,8	3,3	5,2
Caoutchouc et ouvrages en caoutch.	30,2	0,6	1,1	2,5
Aluminium et ouvrages en aluminium.	-7,2	8,2	1,7	2,1
Jouet, jeux, article pour sport, etc	9,1	2,2	1,6	2,1
Instr & appareil d'optique, etc	13,5	1,4	1,2	1,9
Dispositions de classification spéciale	15,2	1,2	1,7	1,8
Extraits tannants/tinctoriaux, etc	55,5	0,1	1,9	1,8
Étoffes de bonneterie.	68,5	0,1	1,1	1,6
Ouvrages en fonte, fer ou acier.	20,1	0,8	1,4	1,6
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	37,7	0,2	1,5	1,4
Coton.	59,6	0,1	0,8	1,3
Produits de l'édition, presse; autres industries graphiques, etc	19,7	0,6	0,9	1,1
Préparations de viandes, poissons ou crustacés, mollusques etc	15,7	0,6	1,0	1,0
Ouvrages divers en métaux comm.	73,9	0,0	0,5	0,9
Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie.	20,8	0,3	0,6	0,7
Fibres synthétiques ou artificielles discontinues.	54,0	0,0	0,8	0,7
Boissons, liquides alcooliques, etc	14,6	0,5	0,7	0,7
Filaments synthétiques ou artificiels.	26,8	0,2	0,4	0,7
Préparations alimentaires diverses.	16,2	0,4	0,3	0,6
Fonte, fer et acier.	17,9	0,2	0,4	0,4
Sucres et sucreries.	10,0	0,4	0,3	0,4
Viandes et abats comestibles.	42,0	0,0	0,5	0,4
Poissons & crustacés, mollusques, etc	18,8	0,2	0,4	0,4
Total de la Région du Pacifique	9,7	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.57

Répartition des exportations du Québec vers certaines régions des États-Unis, 1991, 1995 et 1999, tous les produits, en millions de \$ canadiens.

	1991	1995	1999
Nouvelle-Angleterre	3 600,7	7 407,6	8 725,8
Région de l'Atlantique	5 549,9	9 603,7	14 171,6
Centre Nord-Est	3 232,7	9 315,7	10 120,9
Centre Nord-Ouest	462,5	1 262,6	1 597,4
Côte Sud-Est	2 030,6	4 659,9	7 651,0
Centre Sud-Est	678,9	2 063,9	2 763,3
Centre Sud-Ouest	803,7	2 126,7	3 045,1
Montagnes	1 272,3	696,5	1 544,6
Région du Pacifique	1 040,6	1 470,7	2 183,1
États-Unis	19 206,7	39 164,2	52 663,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.58

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Québec vers certaines régions des États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 1999.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 1999 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 1999 %
Nouvelle-Angleterre	11,7	18,7	18,9	16,6
Région de l'Atlantique	12,4	28,9	24,5	26,9
Centre Nord-Est	15,3	16,8	23,8	19,2
Centre Nord-Ouest	16,8	2,4	3,2	3,0
Côte Sud-Est	18,0	10,6	11,9	14,5
Centre Sud-Est	19,2	3,5	5,3	5,2
Centre Sud-Ouest	18,1	4,2	5,4	5,8
Montagnes	2,5	6,6	1,8	2,9
Région du Pacifique	9,7	5,4	3,8	4,1
États-Unis	13,4	100,0	100,0	100,0

Source : Institut de la Statistique du Québec, Échanges de marchandises 1981 – 1999.

Tableau III.59

Évolution des avantages comparatifs révélés entre le Québec et les États-Unis pour les 30 principaux produits exportés par le Québec, 1991, 1995 et 2000.

Code SH	1991	1995	2000
85 Machines et appareils électriques et électroniques	1,2	0,6	0,9
48 Papiers et cartons; etc.	9,6	7,5	6,2
88 Navigation aérienne ou spatiale	0,7	1,2	1,7
84 Chaudières & appareils mécaniques	0,5	0,4	0,4
76 Aluminium et ouvrages en aluminium	8,9	10,7	9,4
87 Voitures automobiles et autres véhicules terrestres	0,5	1,1	0,8
44 Bois, charbon de bois et ouvrages en bois	2,2	4,2	7,1
39 Matières plastiques et ouvrages en ces matières	0,5	0,8	0,7
94 Meubles, mobilier médico-chiurgical, etc.	1,3	1,9	3,1
27 Combustibles minéraux, etc.	0,6	1,1	1,5
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	1,1	1,1	1,3
47 Pâte de bois, etc.	2,6	2,6	2,5
90 Instruments médico-chirurgicaux, d'optique, etc.	0,2	0,1	0,2
74 Cuivre et ouvrages en cuivre	6,0	5,0	2,8
72 Fonte, fer et acier	1,3	1,6	1,7
62 Vêtements et accessoires du vêtements, autres qu'en bonneterie	1,1	1,6	2,4
40 Caoutchouc et ouvrages en caout.	0,8	0,9	1,2
02 Viandes et abats comestibles	1,8	0,8	1,1
61 Vêtements et accessoires du vêtements, en bonneterie	0,9	0,8	1,6
30 Produits pharmaceutiques	0,7	0,9	0,6
26 Minerais, scories et cendres	11,0	3,7	5,7
95 Jouets, jeux et articles pour sports	1,0	1,6	1,6
49 Produits de l'édition, etc.	0,8	1,2	1,3
28 Produits chimiques inorganiques; etc.	1,0	1,1	0,9
89 Navigation maritime ou fluviale	1,2	6,5	4,4
60 Étoffes de bonneterie	1,1	2,6	5,6
71 Perles, pierres gemmes, métaux précieux, monnaies et bijouterie	1,0	0,3	0,3
79 Zinc et ouvrages en zinc	40,1	33,8	34,0
86 Véhicules pour voies ferrées (y compris appareils de signalisation)	2,0	1,5	2,5
25 Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments	5,2	3,3	1,8

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Les avantages comparatifs révélés (ACR) sont calculés à partir de la formule suivante :

$ACR = [(x_{qc}^i / X_{qc}) / (x_{us}^i / X_{us})]$ où x_{qc}^i représente les exportations québécoises vers les États-Unis du produits i , X_{qc} représente les exportations internationales totales du Québec, x_{us}^i représente les exportations américaines vers le Québec du produits i et X_{us} représente les exportations internationales totales des États-Unis. Un coefficient supérieur à 1 indique un avantage comparatif révélé pour le Québec pour le produit i . Pour de plus amples informations, voir Acharya, Sharma et Rao (2001).

Tableau IV.1

Pénétration du marché américain pour la Chine, le Mexique et le Québec, tous les produits, 1991, 1995 et 2000, en \$ canadien.

	1991	1995	2000
Chine			
Exportations chinoises vers les É-U	57 848 644 953	114 709 865 301	221 448 920 159
Importation totale américaine	558 152 390 251	1 020 586 818 348	1 807 321 366 611
Importance relative	10,4%	11,2%	12,3%
Mexique			
Exportations mexicaines vers les É-U Mexique	36 277 039 454	84 716 680 747	140 067 269 171
Importation totale américaine	558 152 390 251	1 020 586 818 348	1 807 321 366 611
Importance relative	6,5%	8,3%	7,7%
Québec			
Exportations québécoises vers les É-U	19 183 405 992	39 154 100 351	63 458 774 186
Importation totale américaine	558 152 390 251	1 020 586 818 348	1 807 321 366 611
importance relative	3,4%	3,8%	3,5%

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

Tableau IV.2

Répartition des exportations de produits du Québec vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machines, appareil & mat électrique, etc	3 280,6	4 466,9	11 973,6
48	Pâte de bois, etc	3 201,3	5 177,4	6 114,8
88	Navigation aérienne ou spatiale.	858,2	1 291,2	4 725,4
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	1 761,8	4 134,2	4 515,8
84	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	1 301,8	2 544,5	4 496,0
87	Voiture auto & leur part & acces	1 123,7	4 360,7	4 254,4
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	565,2	2 169,3	3 964,8
94	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de litterie etc	212,3	665,9	1 911,5
39	Produits divers des industries chimiques	297,2	1 124,6	1 894,0
27	Minerais, scories et cendres.	417,4	893,5	1 870,0
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	252,0	513,3	1 047,3
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	408,8	835,2	875,1
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	168,3	346,0	800,7
72	Fonte, fer et acier	189,2	598,1	791,1
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	119,4	423,1	780,7
90	Instr & appareil d'optique, etc	116,6	181,7	777,9
61	Étoffes de bonneterie.	48,0	169,6	672,2
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	320,2	739,6	603,2
49	Papiers et carton, etc	163,8	330,8	532,4
95	Jouet, jeux, article pour sport, etc	115,9	414,8	519,3
98	Dispositions de classification spéciale	154,2	238,4	495,5
02	Viandes et abats comestibles.	262,3	243,5	474,1
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	255,9	384,7	473,6
60	Tissus imprégnés, etc	16,7	87,4	425,5
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	98,4	273,1	397,2
89	Navigation maritime ou fluviale.	73,1	598,5	384,2
79	Zinc et ouvrages en zinc	187,2	237,3	369,7
30	Produits chimiques organiques.	64,5	202,4	356,4
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	365,5	195,4	328,9
99	Transactions spéciales – commerciales.	n.d.	n.d.	n.d.
	Importance relative des 30 principaux produits	85,5%	86,4%	89,5%
	Total des produits	19 183,4	39 154,1	63 458,8

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

n.d. : Données non disponibles sur le site d'Industrie Canada. Ainsi, l'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés précédemment.

Tableau IV.3

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Québec vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat électrique	15,5	17,1	11,4	18,9
Pâte de bois, etc	7,5	16,7	13,2	9,6
Navigation aérienne ou spatiale.	20,9	4,5	3,3	7,4
Aluminium et ouvrages en aluminium.	11,0	9,2	10,6	7,1
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	14,8	6,8	6,5	7,1
Voiture auto & leur part & acces	15,9	5,9	11,1	6,7
Pelleteries et fourrures, etc	24,2	2,9	5,5	6,2
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	27,7	1,1	1,7	3,0
Produits divers des industries chimiques	22,8	1,5	2,9	3,0
Minerais, scories et cendres.	18,1	2,2	2,3	2,9
Ouvrages en fonte, fer ou acier	17,1	1,3	1,3	1,7
Cuivre et ouvrages en cuivre	8,8	2,1	2,1	1,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	18,9	0,9	0,9	1,3
Fonte, fer et acier	17,2	1,0	1,5	1,2
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	23,2	0,6	1,1	1,2
Instr & appareil d'optique, etc	23,5	0,6	0,5	1,2
Étoffes de bonneterie.	34,1	0,3	0,4	1,1
Ouvrages de sparterie ou de vann.	7,3	1,7	1,9	1,0
Papiers et carton, etc	14,0	0,9	0,8	0,8
Jouet, jeux, article pour sport, etc	18,1	0,6	1,1	0,8
Dispositions de classification spéciale	13,8	0,8	0,6	0,8
Viandes et abats comestibles.	6,8	1,4	0,6	0,7
Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	7,1	1,3	1,0	0,7
Tissus imprégnés, etc	43,3	0,1	0,2	0,7
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	16,8	0,5	0,7	0,6
Navigation maritime ou fluviale.	20,2	0,4	1,5	0,6
Zinc et ouvrages en zinc	7,9	1,0	0,6	0,6
Produits chimiques organiques.	20,9	0,3	0,5	0,6
Sel; soufre; terres et pierres, etc	-1,2	1,9	0,5	0,5
Transactions spéciales – comm.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total des produits	14,2	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

n.d. : Données non disponibles sur le site d'Industrie Canada. Ainsi, l'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés précédemment.

Tableau IV.4

Répartition des exportations de produits du Mexique vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits du Québec, en million de \$ canadiens.

Code SH		1991	1995	2000
84	Machines, appareil & mat électrique, etc	2 895,2	8 678,5	25 316,6
48	Pâte de bois, etc	137,8	481,9	757,7
87	Navigation aérienne ou spatiale.	4 873,8	14 160,0	38 654,3
76	Aluminium et ouvrages en aluminium.	120,3	384,4	503,8
83	Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	181,6	381,3	1 191,3
86	Voiture auto & leur part & acces	30,7	90,2	797,3
44	Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	280,9	416,9	561,5
93	Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de litterie etc	12,4	15,0	18,7
39	Produits divers des industries chimiques	344,6	907,5	1 760,1
27	Minerais, scories et cendres.	5 353,2	8 579,9	18 980,1
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	423,2	995,1	2 357,1
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	168,5	862,9	974,4
40	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	109,9	347,7	871,0
72	Fonte, fer et acier	261,4	1 165,6	1 586,2
62	Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	823,5	2 475,3	7 603,4
89	Instr & appareil d'optique, etc	1,6	1,0	3,0
61	Étoffes de bonneterie.	128,5	1 339,7	5 196,5
47	Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	1,7	7,5	8,1
49	Papiers et carton, etc	55,7	144,4	234,3
94	Jouet, jeux, article pour sport, etc	851,1	1 914,3	5 674,7
97	Dispositions de classification spéciale	14,4	51,9	142,7
2	Viandes et abats comestibles.	2,3	9,1	18,1
28	Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	209,0	329,3	382,9
60	Tissus imprégnés, etc	6,1	14,6	127,0
71	Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	263,6	542,8	755,1
88	Navigation maritime ou fluviale.	30,2	30,6	94,8
78	Zinc et ouvrages en zinc	17,8	49,8	15,1
30	Produits chimiques organiques.	7,2	17,5	60,8
26	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	121,8	221,9	64,6
	Transactions spéciales – commerciales.	n.d.	n.d.	n.d.
	Importance relative des 30 principaux produits	49,7%	52,3%	56,8%
	Total des produits	35 668,2	85 239,3	201 854,3

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

n.d. : Données non disponibles sur le site d'Industrie Canada. Ainsi, l'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés précédemment.

Tableau IV.5

Taux de croissance annuel moyen des exportations du Mexique vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 30 principaux produits du Québec, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat électrique	27,2	8,1	10,2	12,5
Pâte de bois, etc	20,8	0,4	0,6	0,4
Navigation aérienne ou spatiale.	25,9	13,7	16,6	19,1
Aluminium et ouvrages en aluminium.	17,2	0,3	0,5	0,2
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	23,2	0,5	0,4	0,6
Voiture auto & leur part & acces	43,6	0,1	0,1	0,4
Pelleteries et fourrures, etc	8,0	0,8	0,5	0,3
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	4,7	0,0	0,0	0,0
Produits divers des industries chimiques	19,9	1,0	1,1	0,9
Minerais, scories et cendres.	15,1	15,0	10,1	9,4
Ouvrages en fonte, fer ou acier	21,0	1,2	1,2	1,2
Cuivre et ouvrages en cuivre	21,5	0,5	1,0	0,5
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	25,9	0,3	0,4	0,4
Fonte, fer et acier	22,2	0,7	1,4	0,8
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	28,0	2,3	2,9	3,8
Instr & appareil d'optique, etc	7,4	0,0	0,0	0,0
Étoffes de bonneterie.	50,8	0,4	1,6	2,6
Ouvrages de sparterie ou de vann.	19,0	0,0	0,0	0,0
Papiers et carton, etc	17,3	0,2	0,2	0,1
Jouet, jeux, article pour sport, etc	23,5	2,4	2,2	2,8
Dispositions de classification spéciale	29,1	0,0	0,1	0,1
Viandes et abats comestibles.	25,7	0,0	0,0	0,0
Combustibles minéraux, etc	7,0	0,6	0,4	0,2
Tissus imprégnés, etc	40,2	0,0	0,0	0,1
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	12,4	0,7	0,6	0,4
Navigation maritime ou fluviale.	13,5	0,1	0,0	0,0
Zinc et ouvrages en zinc	-1,8	0,0	0,1	0,0
Produits chimiques organiques.	26,8	0,0	0,0	0,0
Sel; soufre; terres et pierres; etc.	-6,8	0,3	0,3	0,0
Transactions spéciales – comm.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total des produits	21,2	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

n.d. : Données non disponibles sur le site d'Industrie Canada. Ainsi, l'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés précédemment.

Tableau IV.6

Répartition des exportations de produits de la Chine vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits du Québec, en million de \$ canadiens.

Code SH	1991	1995	2000
84 Machines, appareil & mat électrique, etc	7 498,5	18 415,9	40 059,1
48 Pâte de bois, etc	178,8	459,3	1 076,2
87 Navigation aérienne ou spatiale.	1 202,7	2 161,6	4 955,2
76 Aluminium et ouvrages en aluminium.	115,2	251,1	488,5
83 Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	568,6	1 118,5	2 198,5
86 Voiture auto & leur part & acces	7,8	47,2	77,3
44 Pelleteries et fourrures; pelleteries factices.	372,4	555,7	1 316,4
93 Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	29,1	26,9	64,1
39 Produits divers des industries chimiques	1 975,5	3 618,8	6 082,4
27 Minerais, scories et cendres.	650,2	607,8	1 086,9
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	1 311,1	2 440,8	5 011,6
74 Cuivre et ouvrages en cuivre	156,7	297,5	536,4
40 Matières plastiques et ouvrages en ces matières	261,1	555,2	1 195,1
72 Fonte, fer et acier	80,6	413,1	1 357,1
62 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	6 601,7	8 744,7	10 729,0
89 Instr & appareil d'optique, etc	54,4	62,3	235,8
61 Étoffes de bonneterie.	4 648,0	6 144,9	8 220,9
47 Ouvrages de sparterie ou de vannerie.	1,4	2,0	1,6
49 Papiers et carton, etc	284,3	542,4	1 070,4
94 Jouet, jeux, article pour sport, etc	2 422,1	4 722,0	12 858,6
97 Dispositions de classification spéciale	56,3	96,5	297,2
2 Viandes et abats comestibles.	1,6	2,4	10,4
28 Combustibles minéraux, huiles; matières bitumineuses; cires etc	120,2	309,4	540,6
60 Tissus imprégnés, etc	97,8	178,2	294,4
71 Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	777,4	1 171,9	2 733,2
88 Navigation maritime ou fluviale.	27,2	34,0	90,3
78 Zinc et ouvrages en zinc	1,2	2,6	58,2
30 Produits chimiques organiques.	32,2	59,6	278,1
26 Sel; soufre; terres et pierres; plâtres, chaux et ciments.	40,1	32,5	39,6
99 Transactions spéciales – commerciales.	n.d.	n.d.	n.d.
Importance relative des 30 principaux produits	50,3%	45,6%	45,6%
Total des produits	58 747,0	116 437,0	225 967,2

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

n.d. : Données non disponibles sur le site d'Industrie Canada. Ainsi, l'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés précédemment.

Tableau IV.7

Taux de croissance annuel moyen des exportations de la Chine vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 30 principaux produits du Québec, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machines, appareil & mat électrique	20,5	12,8	15,8	17,7
Pâte de bois, etc	22,1	0,3	0,4	0,5
Navigation aérienne ou spatiale.	17,0	2,0	1,9	2,2
Aluminium et ouvrages en aluminium.	17,4	0,2	0,2	0,2
Machines, chaudières, appareils et engins mécaniques, parties	16,2	1,0	1,0	1,0
Voiture auto & leur part & acces	29,0	0,0	0,0	0,0
Pelleteries et fourrures, etc	15,1	0,6	0,5	0,6
Meubles; mobilier médico-chirurgical; articles de literie etc	9,2	0,0	0,0	0,0
Produits divers des industries chimiques	13,3	3,4	3,1	2,7
Minerais, scories et cendres.	5,9	1,1	0,5	0,5
Ouvrages en fonte, fer ou acier	16,1	2,2	2,1	2,2
Cuivre et ouvrages en cuivre	14,6	0,3	0,3	0,2
Matières plastiques et ouvrages en ces matières	18,4	0,4	0,5	0,5
Fonte, fer et acier	36,9	0,1	0,4	0,6
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie.	5,5	11,2	7,5	4,7
Instr & appareil d'optique, etc	17,7	0,1	0,1	0,1
Étoffes de bonneterie.	6,5	7,9	5,3	3,6
Ouvrages de sparterie ou de vann.	1,9	0,0	0,0	0,0
Papiers et carton, etc	15,9	0,5	0,5	0,5
Jouet, jeux, article pour sport, etc	20,4	4,1	4,1	5,7
Dispositions de classification spéciale	20,3	0,1	0,1	0,1
Viandes et abats comestibles.	23,6	0,0	0,0	0,0
Combustibles minéraux, etc	18,2	0,2	0,3	0,2
Tissus imprégnés, etc	13,0	0,2	0,2	0,1
Perle fine/de culture, pierre gemme et métaux préc; monnaies etc	15,0	1,3	1,0	1,2
Navigation maritime ou fluviale.	14,3	0,0	0,0	0,0
Zinc et ouvrages en zinc	54,1	0,0	0,0	0,0
Produits chimiques organiques.	27,1	0,1	0,1	0,1
Sel; soufre; terres et pierres; etc.	-0,1	0,1	0,0	0,0
Transactions spéciales – comm.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total des produits	16,1	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada et Industrie Canada, site Stratégis

n.d. : Données non disponibles sur le site d'Industrie Canada. Ainsi, l'importance relative des 30 principaux produits peut différer légèrement des tableaux présentés précédemment.

Tableau IV.8

Répartition des exportations de produits du Mexique vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits du Mexique, en \$ canadien.

Code SH		1991	1995	2000
87	Voitures automobiles et autres véh.	4 873 803 172	14 159 972 090	38 654 295 147
84	Chaudières, appareils et engins méc.	2 895 223 262	8 678 463 996	25 316 567 453
27	Combustibles minéraux, etc	5 353 241 877	8 579 853 288	18 980 062 195
62	Vêtements et accessoires du vêtements, autres qu'en bonneterie	823 525 622	2 475 273 800	7 603 395 451
90	Instruments médico-chirurgicaux, d'optique, etc	936 872 472	2 925 425 871	6 602 682 132
94	Meubles, mobiliers médico-chiurgical	851 061 002	1 914 303 858	5 674 679 280
61	Vêtements et accessoires du vêtements, en bonneterie	128 524 408	1 339 663 324	5 196 498 476
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	423 233 876	995 071 296	2 357 081 194
7	Légumes, plantes, etc	928 445 733	1 652 372 685	2 352 778 598
22	Boissons, liquides alcooliques, etc	267 719 291	543 653 650	1 899 279 029
39	Matières plastiques, etc	344 647 931	907 488 343	1 760 073 981
72	Fonte, fer et acier	261 419 588	1 165 622 386	1 586 220 797
83	Ouvrages divers en métaux com.	181 599 988	381 303 702	1 191 324 945
70	Verre et ouvrages en verre	295 736 311	557 496 741	1 187 256 228
8	Fruits comestibles, etc	468 275 176	747 538 465	1 080 125 585
63	Autres articles textiles	195 506 769	479 787 100	1 015 609 228
95	Jouets, jeux et articles pour sports	309 529 425	834 193 590	990 330 038
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	168 498 296	862 943 235	974 382 176
40	Caoutchouc et ouvrages en caout.	109 946 472	347 658 642	871 011 978
86	Véhicules pour voies ferrées (y compris appareils de signalisation)	30 715 410	90 162 988	797 260 766
48	Papiers et cartons; etc	137 802 278	481 906 038	757 661 984
71	Perles, pierres gemmes, métaux précieux, monnaies et bijouterie	263 594 996	542 753 326	755 078 144
3	Poissons, crustacés, mollusques	282 262 481	586 804 815	749 699 740
9	Café, thé, maté et épices	401 309 422	801 107 271	686 903 230
69	Produits céramiques	118 123 580	319 759 072	639 749 948
1	Animaux vivants	413 823 253	758 106 303	606 238 997
44	Bois, charbon de bois, etc	280 863 041	416 922 450	561 501 957
29	Produits chimiques organiques	293 813 578	508 887 136	560 168 085
64	Chaussures	186 745 090	324 538 907	521 477 546
76	Aluminium et ouvrages en alum.	120 287 236	384 395 498	503 762 981
	Importance relative des 30 principaux produits (%)	61,6%	64,6%	94,5%
	Total des exportations	36 277 039 454	84 716 680 747	140 067 269 171

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau IV.9

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits du Mexique vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Voitures automobiles et autres véh.	26,2	13,4	16,7	27,6
Chaudières, appareils et engins méc.	27,7	8,0	10,2	18,1
Combustibles minéraux, etc	18,4	14,8	10,1	13,6
Vêtements et accessoires du vêtements, autres qu'en bonneterie	28,4	2,3	2,9	5,4
Instruments médico-chirurgicaux, d'optique, etc	24,9	2,6	3,5	4,7
Meubles, mobiliers médico-chiurgical	23,7	2,3	2,3	4,1
Vêtements et accessoires du vêtements, en bonneterie	53,6	0,4	1,6	3,7
Ouvrages en fonte, fer ou acier	21,1	1,2	1,2	1,7
Légumes, plantes, etc	11,9	2,6	2,0	1,7
Boissons, liquides alcooliques, etc	24,4	0,7	0,6	1,4
Matières plastiques, etc	20,3	1,0	1,1	1,3
Fonte, fer et acier	25,0	0,7	1,4	1,1
Ouvrages divers en métaux com.	23,6	0,5	0,5	0,9
Verre et ouvrages en verre	17,3	0,8	0,7	0,8
Fruits comestibles, etc	11,0	1,3	0,9	0,8
Autres articles textiles	20,6	0,5	0,6	0,7
Jouets, jeux et articles pour sports	15,1	0,9	1,0	0,7
Cuivre et ouvrages en cuivre	27,1	0,5	1,0	0,7
Caoutchouc et ouvrages en caout.	26,2	0,3	0,4	0,6
Véhicules pour voies ferrées (y compris appareils de signalisation)	53,5	0,1	0,1	0,6
Papiers et cartons; etc	25,0	0,4	0,6	0,5
Perles, pierres gemmes, métaux précieux, monnaies et bijouterie	14,0	0,7	0,6	0,5
Poissons, crustacés, mollusques	12,6	0,8	0,7	0,5
Café, thé, maté et épices	9,4	1,1	0,9	0,5
Produits céramiques	21,2	0,3	0,4	0,5
Animaux vivants	16,7	1,1	0,9	0,4
Bois, charbon de bois, etc	8,7	0,8	0,5	0,4
Produits chimiques organiques	9,3	0,8	0,6	0,4
Chaussures	12,9	0,5	0,4	0,4
Aluminium et ouvrages en alum.	19,1	0,3	0,5	0,4
Total des exportations	16,9	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau IV.10

Répartition des exportations de produits de la Chine vers les États-Unis, 1991, 1995 et 2000, 30 principaux produits de la Chine, en \$ canadien.

Code SH		1991	1995	2000
85	Machine, appareils élect., etc	8 574 974 153	22 717 499 686	50 695 269 491
84	Chaudières, appareils et eng. Méc	7 498 541 892	18 415 864 520	40 059 085 374
95	Jouets, jeux et articles pour sports	4 890 288 128	10 479 481 496	19 974 199 153
64	Chaussures	4 357 372 409	8 623 169 117	13 893 235 503
94	Meubles, mobiliers médico-chiurg.	2 422 060 341	4 722 014 609	12 858 613 443
62	Vêtements et accessoires du vêtements, autres qu'en bonneterie	6 601 744 243	8 744 723 615	10 728 969 524
61	Vêtements et accessoires du vêtements, en bonneterie	4 647 975 832	6 144 883 464	8 220 920 489
39	Matières plastiques, etc	1 975 484 516	3 618 791 474	6 082 435 680
42	Ouvrages en cuir; etc.	1 974 846 528	4 012 847 799	6 078 854 919
90	Instruments médico-chirurgicaux, d'optique, etc	1 103 083 473	3 092 676 376	5 870 647 052
73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	1 311 137 204	2 440 820 034	5 011 616 207
87	Voitures automobiles et autres	1 202 725 640	2 161 609 940	4 955 211 315
71	Perles et pierres précieuses	777 420 078	1 171 867 488	2 733 209 639
82	Outils et outillage, etc	648 491 335	1 154 903 168	2 271 704 453
83	Ouvrages divers en métaux com.	568 617 049	1 118 494 748	2 198 457 811
63	Autres articles textiles	612 606 055	1 152 727 877	2 028 782 532
96	Ouvrages divers	442 626 080	882 205 044	1 548 255 494
69	Produits céramiques	494 348 340	987 425 281	1 428 545 696
67	Plumes et duvet apprêtés et articles en ces matières.	372 407 314	933 156 340	1 425 453 485
72	Fonte, fer et acier	80 604 371	413 073 569	1 357 083 905
44	Bois, charbon de bois, etc	372 401 875	555 692 400	1 316 360 029
91	Horlogerie	883 526 002	909 127 884	1 273 833 642
40	Caoutchouc et ouvrages en caout.	261 050 473	555 213 198	1 195 057 562
29	Produits chimiques organiques	233 964 177	597 915 037	1 146 048 517
27	Combustibles minéraux, etc	650 243 638	607 759 860	1 086 866 235
48	Papiers et cartons; etc	178 843 146	459 274 721	1 076 162 806
49	Produits de l'édition, etc	284 325 658	542 363 031	1 070 419 200
3	Poissons, crustacés, mollusques.	485 560 339	651 833 164	1 032 324 777
68	Ouvrages en pierres, plâtre, etc	62 794 495	238 141 617	970 032 456
65	Coiffures	237 853 193	473 321 613	770 733 328
Importance relative des 30 principaux produits (%)		93,7%	94,7%	95,0%
Total des exportations		57 848 644 953	114 709 865 301	221 448 920 159

Source : Industrie Canada, site Stratégis

Tableau IV.11

Taux de croissance annuel moyen des exportations des 30 principaux produits de la Chine vers les États-Unis et importance relative de ces derniers, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Machine, appareils élect., etc	22,1	14,8	19,8	22,9
Chaudières, appareils et eng. Méc	20,6	13,0	16,1	18,1
Jouets, jeux et articles pour sports	17,2	8,5	9,1	9,0
Chaussures	14,0	7,5	7,5	6,3
Meubles, mobiliers médico-chiurg.	20,7	4,2	4,1	5,8
Vêtements et accessoires du vêtements, autres qu'en bonneterie	5,8	11,4	7,6	4,8
Vêtements et accessoires du vêtements, en bonneterie	6,8	8,0	5,4	3,7
Matières plastiques, etc	13,4	3,4	3,2	2,7
Ouvrages en cuir; etc.	13,8	3,4	3,5	2,7
Instruments médico-chirurgicaux, d'optique, etc	20,9	1,9	2,7	2,7
Ouvrages en fonte, fer ou acier	16,2	2,3	2,1	2,3
Voitures automobiles et autres	17,6	2,1	1,9	2,2
Perles et pierres précieuses	15,2	1,3	1,0	1,2
Outils et outillage, etc	15,1	1,1	1,0	1,0
Ouvrages divers en métaux com.	16,4	1,0	1,0	1,0
Autres articles textiles	14,6	1,1	1,0	0,9
Ouvrages divers	15,2	0,8	0,8	0,7
Produits céramiques	12,9	0,9	0,9	0,6
Plumes et duvet apprêtés et articles en ces matières.	16,8	0,6	0,8	0,6
Fonte, fer et acier	40,0	0,1	0,4	0,6
Bois, charbon de bois, etc	15,4	0,6	0,5	0,6
Horlogerie	4,4	1,5	0,8	0,6
Caoutchouc et ouvrages en caout.	18,6	0,5	0,5	0,5
Produits chimiques organiques	19,5	0,4	0,5	0,5
Combustibles minéraux, etc	19,4	1,1	0,5	0,5
Papiers et cartons; etc	22,3	0,3	0,4	0,5
Produits de l'édition, etc	16,1	0,5	0,5	0,5
Poissons, crustacés, mollusques.	9,9	0,8	0,6	0,5
Ouvrages en pierres, plâtre, etc	36,9	0,1	0,2	0,4
Coiffures	14,9	0,4	0,4	0,3
Total des exportations	16,2	100,0	100,0	100,0

Source : Industrie Canada, site Stratégis.

Tableau V.1

Exportations manufacturières internationales du Québec par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens.

	1991	1995	2000
Haute technologie	6 244	9 030	22 459
Aéronautique	1 985	3 633	7 960
Machines de bureau et ordinateurs	375	459	1 287
Produits pharmaceutiques	121	279	508
Électronique et communication	3 763	4 660	12 704
Moyenne haute technologie	3 734	9 429	12 506
Matériel professionnel et scientifique	213	347	1 164
Véhicules automobiles	1 177	4 630	4 415
Machines électriques sauf de comm.	308	638	1 518
Produits chimiques sauf pharmacie	967	2 169	2 647
Autres matériels de transport	86	131	345
Machines non-élec. sauf de bureau	984	1 514	2 416
Moyenne faible technologie	5 414	11 135	13 937
Plastiques et caoutchouc	379	984	2 008
Construction navale	86	670	473
Autres industries manufacturières	175	511	665
Métaux non ferreux	3 429	6 394	6 482
Produits minéraux non métallique	188	345	577
Ouvrages en métaux	535	1 070	2 070
Raffineries de pétrole	264	450	831
Sidérurgie	358	712	831
Faible technologie	7 862	14 584	20 745
Papier, imprimerie et édition	4 451	7 986	8 565
Textile, habillement et cuir	624	1 598	3 437
Alimentation, boisson et tabac	1 793	2 074	3 088
Bois et meubles	994	2 927	5 655
Total manufacturier	23 253	44 178	69 647

Source : Institut de la Statistique du Québec, direction des comptes économiques.

Tableau V.2

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations manufacturières du Québec par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Haute technologie	15,9	26,9	20,4	32,2
Aéronautique	18,0	8,5	8,2	11,4
Machines de bureau et ordinateurs	18,3	1,6	1	1,8
Produits pharmaceutiques	18,5	0,5	0,6	0,7
Électronique et communication	15,7	16,2	10,5	18,2
Moyenne haute technologie	17,2	16,1	21,3	18
Matériel professionnel et scientifique	21,8	0,9	0,8	1,7
Véhicules automobiles	42,4	5,1	10,5	6,3
Machines électriques sauf de comm.	19,7	1,3	1,4	2,2
Produits chimiques sauf pharmacie	12,5	4,2	4,9	3,8
Autres matériels de transport	26,5	0,4	0,3	0,5
Machines non-élec. sauf de bureau	11,0	4,2	3,4	3,5
Moyenne faible technologie	11,4	23,3	25,2	20
Plastiques et caoutchouc	20,7	1,6	2,2	2,9
Construction navale	28,6	0,4	1,5	0,7
Autres industries manufacturières	16,8	0,8	1,2	1
Métaux non ferreux	7,9	14,7	14,5	9,3
Produits minéraux non métallique	13,8	0,8	0,8	0,8
Ouvrages en métaux	16,5	2,3	2,4	3
Raffineries de pétrole	15,3	1,1	1	1,2
Sidérurgie	10,5	1,5	1,6	1,2
Faible technologie	11,5	33,8	33	29,8
Papier, imprimerie et édition	8,2	19,1	18,1	12,3
Textile, habillement et cuir	21,1	2,7	3,6	4,9
Alimentation, boisson et tabac	7,0	7,7	4,7	4,4
Bois et meubles	22,2	4,3	6,6	8,1
Total manufacturier	13,2	100	100	100

Source : Institut de la Statistique du Québec, directions des comptes économiques

Tableau V.3

Exportations manufacturières internationales du Canada par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens.

	1991	1995	2000
Haute technologie	14 123	23 785	47 091
Aéronautique	4 721	5 634	12 405
Machines de bureau et ordinateurs	3 355	7 912	8 126
Produits pharmaceutiques	263	727	1 640
Électronique et communication	5 784	9 512	24 920
Moyenne haute technologie	49 596	97 597	146 914
Matériel professionnel et scientifique	1 375	2 554	6 059
Véhicules automobiles	31 962	61 164	91 557
Machines électriques sauf de comm.	2 005	4 088	7 524
Produits chimiques sauf pharmacie	8 272	15 749	21 671
Autres matériels de transport	573	1 425	1 663
Machines non-élec. sauf de bureau	5 410	12 616	18 441
Moyenne faible technologie	19 150	34 362	51 191
Plastiques et caoutchouc	1 898	4 237	7 722
Construction navale	148	785	696
Autres industries manufacturières	598	1 237	2 929
Métaux non ferreux	6 902	12 313	13 263
Produits minéraux non métallique	850	1 863	2 855
Ouvrages en métaux	2 572	5 804	10 609
Raffineries de pétrole	3 610	4 058	8 459
Sidérurgie	2 572	4 065	4 657
Faible technologie	37 737	68 411	88 855
Papier, imprimerie et édition	14 562	27 905	29 729
Textile, habillement et cuir	1 248	3 158	6 202
Alimentation, boisson et tabac	14 363	20 277	28 017
Bois et meubles	7 564	17 071	24 907
Total manufacturier	120 605	224 155	334 051

Source : Institut de la Statistique du Québec, direction des comptes économiques.

Tableau V.4

Taux de croissance annuel moyen et importance relative des exportations manufacturières du Canada par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000.

	Taux de croissance annuel moyen 1991 à 2000 %	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Haute technologie	14,8	11,7	10,6	14,1
Aéronautique	12,4	3,9	2,5	3,7
Machines de bureau et ordinateurs	11,4	2,8	3,5	2,4
Produits pharmaceutiques	23,5	0,2	0,3	0,5
Électronique et communication	18,5	4,8	4,2	7,5
Moyenne haute technologie	13,0	41,1	43,5	44
Matériel professionnel et scientifique	18,3	1,1	1,1	1,8
Véhicules automobiles	12,8	26,5	27,3	27,4
Machines électriques sauf de comm.	15,9	1,7	1,8	2,3
Produits chimiques sauf pharmacie	11,6	6,9	7	6,5
Autres matériels de transport	15,6	0,5	0,6	0,5
Machines non-élec. sauf de bureau	15,1	4,5	5,6	5,5
Moyenne faible technologie	11,7	15,9	15,3	15,3
Plastiques et caoutchouc	17,0	1,6	1,9	2,3
Construction navale	23,5	0,1	0,4	0,2
Autres industries manufacturières	19,6	0,5	0,6	0,9
Métaux non ferreux	8,1	5,7	5,5	4
Produits minéraux non métallique	14,8	0,7	0,8	0,9
Ouvrages en métaux	17,2	2,1	2,6	3,2
Raffineries de pétrole	12,2	3	1,8	2,5
Sidérurgie	7,1	2,1	1,8	1,4
Faible technologie	10,2	31,3	30,5	26,6
Papier, imprimerie et édition	9,5	12,1	12,4	8,9
Textile, habillement et cuir	19,7	1	1,4	1,9
Alimentation, boisson et tabac	7,9	11,9	9	8,4
Bois et meubles	14,9	6,3	7,6	7,5
Total manufacturier	12,1	100	100	100

Source : Institut de la Statistique du Québec, direction des comptes économiques.

Tableau V.5

Ratio des exportations manufacturières du Québec sur celles canadiennes par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000.

	Importance relative 1991 %	Importance relative 1995 %	Importance relative 2000 %
Haute technologie	44,2	38	47,7
Aéronautique	42	64,5	64,2
Machines de bureau et ordinateurs	11,2	5,8	15,8
Produits pharmaceutiques	46	38,3	31
Électronique et communication	65,1	49	51
Moyenne haute technologie	7,5	9,7	8,5
Matériel professionnel et scientifique	15,5	13,6	19,2
Véhicules automobiles	3,7	7,6	4,8
Machines électriques sauf de comm.	15,4	15,6	20,2
Produits chimiques sauf pharmacie	11,7	13,8	12,2
Autres matériels de transport	15	9,2	20,7
Machines non-élec. sauf de bureau	18,2	12	13,1
Moyenne faible technologie	28,3	32,4	27,2
Plastiques et caoutchouc	19,9	23,2	26
Construction navale	58,3	85,3	67,9
Autres industries manufacturières	29,4	41,3	22,7
Métaux non ferreux	49,7	51,9	48,9
Produits minéraux non métallique	22,1	18,5	20,2
Ouvrages en métaux	20,8	18,4	19,5
Raffineries de pétrole	7,3	11,1	9,8
Sidérurgie	13,9	17,5	17,8
Faible technologie	20,8	21,3	23,3
Papier, imprimerie et édition	30,6	28,6	28,8
Textile, habillement et cuir	50	50,6	55,4
Alimentation, boisson et tabac	12,5	10,2	11
Bois et meubles	13,1	17,1	22,7
Total manufacturier	19,3	19,7	20,8

Source : Institut de la Statistique du Québec, direction des comptes économiques.

Tableau V.6

Importations manufacturières internationales du Québec par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens.

	1991	1995	2000
Haute technologie	6 894	10 618	18 802
Aéronautique	1 011	1 785	4 670
Machines de bureau et ordinateurs	1 234	2 101	3 212
Produits pharmaceutiques	315	623	1 279
Électronique et communication	4 334	6 110	9 642
Moyenne haute technologie	9 834	15 495	21 721
Matériel professionnel et scientifique	604	1 000	1 677
Véhicules automobiles	4 612	7 229	9 518
Machines électriques sauf de comm.	882	1 299	2 460
Produits chimiques sauf pharmacie	1 803	3 098	3 913
Autres matériels de transport	97	149	222
Machines non-élec. sauf de bureau	1 837	2 720	3 931
Moyenne faible technologie	3 676	5 408	7 451
Plastiques et caoutchouc	564	828	1 156
Construction navale	35	38	43
Autres industries manufacturières	402	610	703
Métaux non ferreux	870	1 251	1 558
Produits minéraux non métallique	301	382	533
Ouvrages en métaux	691	988	1 389
Raffineries de pétrole	471	676	892
Sidérurgie	341	637	1 178
Faible technologie	4 788	6 658	8 588
Papier, imprimerie et édition	657	1 114	1 452
Textile, habillement et cuir	2 222	3 125	3 919
Alimentation, boisson et tabac	1 608	1 961	2 474
Bois et meubles	302	458	743
Total manufacturier	25 192	38 179	56 561

Source : Institut de la Statistique du Québec, direction des comptes économiques.

Tableau V.7

Importations manufacturières internationales du Canada par niveau technologique, 1991, 1995 et 2000, en millions de \$ canadiens.

	1991	1995	2000
Haute technologie	20281	35849	63724
Aéronautique	3496	3921	9298
Machines de bureau et ordinateurs	6234	11286	17311
Produits pharmaceutiques	1091	2351	5428
Électronique et communication	9460	18292	31687
Moyenne haute technologie	62776	107162	164923
Matériel professionnel et scientifique	4208	7330	12784
Véhicules automobiles	29541	46839	70552
Machines électriques sauf de comm.	6394	11627	18818
Produits chimiques sauf pharmacie	9238	17336	26719
Autres matériels de transport	499	1196	1944
Machines non-élec. sauf de bureau	12896	22834	34107
Moyenne faible technologie	18772	31446	51646
Plastiques et caoutchouc	3259	5563	9230
Construction navale	355	451	1140
Autres industries manufacturières	1954	3106	4774
Métaux non ferreux	2588	4858	6300
Produits minéraux non métallique	1998	2741	4390
Ouvrages en métaux	4642	8027	14828
Raffineries de pétrole	1520	1903	3200
Sidérurgie	2457	4797	7785
Faible technologie	21550	33759	47980
Papier, imprimerie et édition	4293	7537	10258
Textile, habillement et cuir	6352	9443	13114
Alimentation, boisson et tabac	8841	13187	18242
Bois et meubles	2064	3593	6366

Total manufacturier **123380** **208216** **328274**

Source : Institut de la Statistique du Québec, direction des comptes économiques

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 167 à 241

Auteur : Pierre Fortin

Titre : La question de l'emploi au Québec : la photo et le film

MISE À JOUR

Auteur : Mario Fortin

Titre : La question de l'emploi au Québec : la photo et le film

Commentaires : L'auteur original ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination, la mise à jour de son étude a été confiée à Mario Fortin par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

**Mise à jour de l'étude intitulée
«La question de l'emploi au Québec : La photo et le film»**

**Produite dans le cadre des travaux de la
Commission sur l'avenir politique
et constitutionnel du Québec**

Par :
Mario Fortin
Professeur
Département d'économie
Université de Sherbrooke

En date du 7 décembre 2001

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Après avoir revu les éléments essentiels de l'étude originale, la deuxième partie se consacre à établir la situation globale de l'emploi en 2000 et l'évolution de la conjoncture depuis 1989. La troisième partie se consacre à l'étude des phénomènes structurels alors que l'étude est complétée par une prospective sur deux défis des dix prochaines années. Les points importants qui ressortent de cette mise à jour sont les suivants.

- En l'an 2000, la conjoncture économique était aussi bonne qu'en 1989 et le Québec connaissait son plus faible taux de chômage depuis 25 ans (8,4%). Son taux d'emploi de 57,9% était semblable à celui de 1989 et demeurerait un des plus faibles en Amérique du Nord. Seules les provinces atlantiques et la Virginie occidentale ont un taux d'emploi plus faible. Le taux d'activité au Québec a diminué de 0,7 point de pourcentage entre 1989 et 2000.

- L'écart de taux d'emploi entre l'Ontario et le Québec a fortement diminué, passant de 8,4 points de pourcentage en 1989 à 5,4 points de pourcentage en 2000. Celui entre la moyenne canadienne et le Québec a aussi reculé de 0,6 point de pourcentage (passant de 4,1 à 3,5 points de pourcentage). Ce rattrapage s'est effectué même si l'emploi total s'est accru de seulement 10% au Québec contre 14,8% dans le reste du Canada car la croissance de la population de 15 ans et plus est plus lente au Québec (+10%) que dans le reste du Canada (+16,2%). Ainsi, alors qu'il aurait fallu ajouter 430 000 emplois (14% du total) en 1989 pour atteindre un taux d'emploi similaire à celui de l'Ontario, un ajout de 320 000 emplois (+9%) permettrait de rejoindre l'Ontario en 2000. Le quart du déficit d'emplois entre le Québec et l'Ontario a donc été résorbé en une décennie. Une politique québécoise de plein-emploi peut donc être atteinte même si la part du Québec dans la création canadienne nette d'emplois est plus faible que la part du Québec dans l'emploi canadien.

- Entre 1990 et 1992, le Canada et le Québec ont connu leur pire récession depuis la dépression des années 30. Cela a causé un recul relatif de 10% du niveau de vie canadien par rapport au niveau de vie américain car entre 1989 et 2000, le PIB par habitant a augmenté de 27% aux États-Unis mais de seulement 17,8% au Canada. Sur une base régionale, le Québec affiche une performance presque identique à la moyenne canadienne, avec une croissance de 17,5% tandis que l'Ontario a connu la pire situation, sa croissance du PIB par habitant se limitant à 12,9%.

- Plusieurs éléments confirment que la restructuration associée à l'adoption de nouvelles technologies de production n'explique pas l'ampleur de la récession canadienne. Tout d'abord, ces changements ont touchés tous les pays développés sans qu'ils connaissent une récession comparable. De plus, l'effet du changement technologique sur la demande de travailleurs qualifiés fut moins prononcé au Canada qu'aux États-Unis pendant que l'offre de main d'œuvre

qualifiée augmentait plus rapidement. Troisièmement, les secteurs ayant connu un fort taux de destruction d'emplois dans la dernière décennie sont associés aux gouvernements alors que les secteurs exposés à la concurrence étrangère n'ont pas affiché de croissance significative du rythme de destruction d'emplois. Au contraire, la valeur réelle des exportations des entreprises canadiennes et québécoises ont fortement progressé. La thèse de la restructuration est aussi incompatible avec le comportement du nombre de postes vacants. Lorsque la restructuration est plus intense, on observe une hausse simultanée du taux de postes vacants et du taux de chômage car non seulement les chômeurs ont plus de difficulté à trouver un emploi mais les entreprises comblent plus difficilement les postes disponibles. Or, on a plutôt observé que les entreprises recrutaient moins lorsque le chômage était élevé, signe que le chômage était causé par une faible demande de travail.

- La courbe de Beveridge québécoise montre comment les postes vacants et le chômage évoluent. Statistique Canada estime que le taux de postes vacants se situait à 2,2% au Québec en 2000. Cette donnée a été utilisée pour calibrer la courbe de Beveridge qui a ensuite été calculée pour les autres années à partir des changements de l'indice de l'offre d'emplois. Cette courbe confirme que la récession au Québec fut causée par une baisse d'activité économique. Elle a également affiché une diminution du taux de chômage particulièrement rapide entre 1993 et 1996 sans que les postes vacants ne changent. Elle s'est comportée comme si la restructuration avait diminué ou encore comme si le taux d'activité avait diminué. Enfin, elle identifie une forte reprise de la demande de travail à partir de 1998 qui a permis de réduire rapidement le chômage au cours des trois dernières années.

- La récession canadienne est mieux expliquée par l'orientation très restrictive de la politique monétaire poursuivie par la Banque du Canada entre 1988 et 1992. Le Québec est assez vulnérable à une telle politique car son activité est relativement concentrée dans la fabrication manufacturière. C'est cependant l'Ontario qui a été la plus touchée, en partie parce que la production de biens manufacturés durables y est encore plus fortement concentrée qu'au Québec. Son ralentissement exceptionnellement violent s'explique aussi probablement par l'éclatement de la bulle spéculative immobilière qui prévalait à la fin des années 80 dans le sud de la province.

- La Nouvelle Angleterre a connu une récession pire que celles du Québec et de l'Ontario en raison de l'éclatement d'une bulle spéculative d'une plus grande ampleur dans le secteur de l'immobilier dans la région de Boston. Ceci n'a pas empêché de rétablir le plein-emploi dans cette région même si l'emploi total y a progressé de moins de 7% en dix ans. Ceci illustre de nouveau qu'une faible croissance de l'emploi est compatible avec le plein-emploi si la population augmente lentement.

- La lenteur de la reprise canadienne après 1992 s'explique par le maintien des taux d'intérêt élevés pendant trop longtemps. D'une part, la Banque du Canada est intervenue pour limiter les baisses de taux d'intérêt. D'autre part, le marché a commandé des primes de taux d'intérêt sur les titres libellés en dollar canadien à cause de l'inquiétude envers l'état des finances publiques. Les soubresauts constitutionnels ont aussi sporadiquement poussé les taux d'intérêt en hausse mais cet impact fut, finalement, relativement faible.
- Poursuivant une tendance baissière amorcée en 1984, le salaire hebdomadaire moyen au Québec a diminué de 6,6% par rapport au salaire ontarien entre 1989 et 2000. Il est en effet passé de 543 \$ à 613 \$ au Québec (+12,7%) tandis qu'il passait de 577 \$ à 698 \$ (+21%). Comme les prix à la consommation ont augmenté de 12,7% au Québec et 15,4% en Ontario, le salaire réel au Québec a stagné à 554\$ (en pouvoir d'achat de 1992) alors que celui de l'Ontario a augmenté de 583 \$ à 611\$ (en pouvoir d'achat de 1992), soit une hausse de 4,8%. Notons que le salaire réel moyen stagné même si le salaire minimum a progressé de 14% entre 1991 et 2000.
- La distribution régionale de l'emploi a peu changé. C'est de nouveau dans la couronne montréalaise et en Outaouais que la situation de l'emploi est la meilleure. Les taux d'emploi en Montérégie et dans les Laurentides sont à toutes fins pratiques identiques à ceux de l'Ontario. À l'opposé, c'est encore en Gaspésie-îles-de-la-Madeleine qu'on observe le plus faible taux d'emploi.
- L'amenuisement relatif du secteur primaire et de celui de la fabrication s'est poursuivi au cours de la dernière décennie. En l'an 2000, le secteur primaire n'emploie plus que 3% de la main d'œuvre du Québec alors que la part de la fabrication manufacturière a fléchi à 18,3%. Près de trois emplois sur quatre sont maintenant dans les services. Ce sont les emplois dans les services commerciaux, l'éducation et la santé qui affichent la plus forte progression depuis 10 ans. Le secteur de la santé est le plus important avec 11% de la main d'œuvre québécoise. La plus forte progression s'est produite dans les emplois de nature scientifique et technique dont la part des emplois est passée de 3,6% en 1989 à 5,8% en 2000.
- Dans le secteur manufacturier, les secteurs traditionnels du vêtement et du papier perdent progressivement de leur importance relative tout en conservant néanmoins des parts importantes de l'emploi. Ainsi, l'industrie du vêtement occupe 9,1% de l'emploi manufacturier tandis que le secteur des produits du papier a diminué de façon marquée, passant de 8,9% en 1991 à seulement 6% en 2000. Les secteurs gagnants sont la fabrication de produits en bois (+1,8% à 7,1%), de produits informatiques et électroniques (+1,6% à 5,1%), de machines (+1,1% à 5,1%), de produits en caoutchouc ou en plastique (+0,9% à 5,7%), d'aliments (+0,7% à 10,2%) et de produits métalliques (+0,6% à 6,9%). Le secteur du matériel de transport a conservé une part à peu près constante à 8,2%,

maintenu en niveau par l'aérospatiale qui occupe une part de 4,4 % des emplois.

- La scolarisation continue plus que jamais à déterminer le taux d'emploi. Quel que soit le niveau de scolarisation, le taux d'emploi atteint son maximum entre 30 et 54 ans. Il plafonne tout au plus à 50% pour les personnes ayant 8 années ou moins de scolarité mais atteint jusqu'à 88% pour les diplômés universitaires. À partir de 55 ans, le taux d'emploi diminue et varie entre 30% (8 années ou moins de scolarité) et 56% (diplômé universitaire).

- Prise globalement, la population du Québec continue d'afficher une scolarisation moyenne plus faible que l'Ontario. La proportion de la population ayant fréquenté l'école 8 années ou moins dépasse 16% au Québec, soit le double de la proportion observée en Ontario. Toutefois, comme moins de québécois et québécoises ont quitté l'école pendant leurs études secondaires, la proportion de la population ayant des études postsecondaires partielles ou complètes est similaire dans les deux provinces, soit 51,6% au Québec et 52,8%.

- Au Québec, plus de jeunes ont un diplôme postsecondaire ou universitaire (66% contre 62% en Ontario) mais ils sont aussi plus nombreux à ne pas compléter leurs études secondaires (15% au Québec contre 9% en Ontario). Du point de vue du taux d'emploi, le taux de décrochage plus élevé au Québec peut contribuer à diminuer le taux d'emploi, mais le plus haut taux d'obtention d'un diplôme postsecondaire joue en sens inverse. Il est difficile à première vue d'établir la direction de l'avantage net découlant de cette situation. Cependant, mesuré par le nombre d'années de scolarisation, il est clair que les jeunes générations du Québec ont comblé le retard de scolarisation par rapport à l'Ontario.

- Si le Québec avait un niveau de scolarisation identique à celui de l'Ontario, le taux d'emploi du Québec monterait à 59,0%. Ceci comblerait donc tout au plus un cinquième de la différence de taux d'emploi observé en l'an 2000 entre l'Ontario et le Québec. La faiblesse du taux d'emploi au Québec découle donc surtout du fait qu'à un niveau donné de scolarisation, on travaille moins au Québec. Cet écart de taux d'emploi n'est cependant pas uniformément réparti. Il est particulièrement marqué pour les personnes faiblement scolarisées et disparaît chez celles les plus fortement scolarisées.

- Entre 1990 et 2000, il y a eu diminution nette de 289 000 (-31%) du nombre de postes occupés par une personne n'ayant pas complété les études secondaires. Pendant la même période, le nombre d'emplois occupés par un diplômé postsecondaire s'est accru de 344 000, soit près de 38% d'augmentation, et celui détenu par un détenteur d'un grade universitaire a progressé de 245 000, soit presque 60% de hausse. Il y a donc une transition extrêmement rapide du marché du travail, car les personnes ayant un diplôme postsecondaire ou un grade universitaire occupent 70% des emplois contre 52%

dix ans plus tôt. Cet accroissement de scolarisation des emplois occupés constitue une adaptation souhaitable vers une économie axée sur le savoir.

- Depuis le début des années 90, la génération du baby-boom a commencé à entrer dans le groupe des 45 à 54 ans. Ceci n'a pas eu grand impact sur le taux d'emploi. La part des jeunes et celle des 55 ans et plus ont peu changé depuis 10 ans tandis que celle des 65 ans est en franche progression (14,7% de la population de 15 ans en 2000 contre 12,4% en 1990).
- Le taux d'emploi des jeunes hommes se situe en 2000 à 54,7% et celui des jeunes femmes à 50,5%, en diminution marquée de 6,0 et 5,3 points de pourcentage respectivement depuis 1989. C'est surtout l'augmentation du taux de fréquentation scolaire qui explique cette réduction du taux d'emploi des jeunes car leur taux de chômage de 13,9% est le même qu'en 1989.
- Le taux d'emploi des femmes a continué sa forte progression tendancielle au Québec. Ainsi, il a augmenté de 62,6% à 71,4% (+8,8 points de pourcentage) pour le groupe d'âge de 25 à 54 ans alors que celui des femmes de 55 à 64 ans a progressé pour sa part de 6,1 points de pourcentage. Leur taux d'emploi s'est considérablement rapproché de celui des femmes ontariennes du même âge. La poursuite de l'augmentation du taux d'activité féminin s'est prolongée plus longtemps qu'en Ontario mais il devrait avoir plafonné chez les 25 à 54 ans. On devrait s'attendre à ce qu'il poursuive sa progression pendant encore au moins une dizaine d'années chez les femmes de 55 à 64 ans.
- Des changements à la Loi sur l'assurance-emploi (auparavant assurance-chômage) ont été apportés en 1990, 1994 et 1996 afin de rendre l'accès aux prestations plus difficiles et de réduire la durée des prestations. Cela a fait diminuer le taux de subvention à l'emploi instable surtout en 1994, le faisant passer de 178% en 1993 à 95% en 1995. En 2000, ce taux se situe tout juste à 60%. L'ensemble de ces modifications réglementaires au régime a fait diminuer le taux d'activité global au Québec d'au moins 0,5 point de pourcentage entre 1989 et 1997.
- Maintenant que la génération du baby-boom commence à atteindre 55 ans, l'impact sur le taux d'emploi des changements de la composition démographique s'accélère. Alors que l'effet annuel du vieillissement était de réduire le taux d'emploi canadien de près de 0,1% par année pendant les années 90 en moyenne, cet impact sera au moins doublé pendant la prochaine décennie au Canada. Au Québec, le vieillissement pourrait faire diminuer le taux d'emploi de 4,1 points de pourcentage entre 2000 et 2011 et le ramener à 53,8%. En Ontario, le vieillissement fera diminuer le taux d'emploi de seulement 2,4%. L'écart de taux d'emploi entre le Québec et l'Ontario ira donc en augmentant dans les dix prochaines années. Seule une hausse significative du taux d'activité des 55 à 64 ans peut limiter l'ampleur de la baisse du taux d'emploi global au Québec. Un scénario plausible le situerait à 55% en 2011.

- À cause de cette baisse de taux d'emploi, la création nette d'emplois au Québec entre 2000 et 2011 sera probablement inférieure à 100 000. Il faut envisager la possibilité que la création nette d'emplois au Québec puisse même être nulle. Si cela se matérialisait alors que l'accumulation de capital et le progrès technique des 11 prochaines années se poursuivraient au même rythme que depuis 1989, le PIB réel par habitant augmenterait de seulement 13% d'ici 2011 au lieu de 17,5% comme ce fut le cas entre 1989 et 2000. La croissance économique réelle du Québec serait réduite d'environ 25%.
- S'il accède à la souveraineté, le Québec devra choisir un régime monétaire avantageux. Actuellement, le Canada maintient un régime de change flexible dans lequel la valeur du dollar canadien varie avec le prix des produits de base. Une telle politique est bien adaptée aux besoins de l'Alberta et de la Saskatchewan mais tend à amplifier les chocs touchant l'Ontario et le Québec. Si le Québec décidait de ne pas créer une nouvelle monnaie, l'adoption du dollar américain serait probablement un meilleur choix macroéconomique que le dollar canadien.
- Étant donné l'impact extrêmement favorable de l'éducation supérieure sur les perspectives d'emploi, il est indispensable de maintenir l'accessibilité aux études postsecondaires. Il est également crucial que les institutions d'enseignement aient les capacités financières pour assumer un enseignement et une recherche d'un calibre concurrentiel avec ce qui se fait en Amérique du Nord.

1. LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'ÉTUDE ORIGINALE

1. 1 LA PHOTO DE 1988-89.

Malgré la conjoncture économique favorable de 1989, le Québec connaît un déficit d'emplois par rapport aux autres régions d'Amérique du Nord. Ainsi, une proportion relativement faible des personnes y occupent un emploi ou sont actifs. Seules les provinces Atlantiques présentent, en Amérique du Nord, une situation de l'emploi plus difficile que le Québec. La rareté globale des emplois au Québec traduit d'ailleurs de fortes disparités régionales. La profil d'emploi dans l'est du Québec ressemble à celui des provinces Atlantiques alors que l'Outaouais est presque aussi prospère que l'Ontario.

Le chômage est un phénomène dynamique. En un mois, 40 chômeurs sur 100 trouvent un emploi et sont remplacés par 40 nouveaux chômeurs. La pénurie d'emplois au Québec se traduit par une plus grande difficulté des chômeurs à trouver un emploi. Ainsi, la durée moyenne du chômage est relativement longue même si les chômeurs cherchent plus intensément du travail.

La composition industrielle globale des emplois diffère peu de ce qu'on observe dans les pays avancés, la majorité des emplois étant dans le secteur des services. Le niveau d'instruction améliore de façon très marquée le taux d'emploi de la main d'œuvre. Cependant, la population québécoise est moins scolarisée que celle de l'Ontario. Bien que cela traduise en partie l'héritage du retard éducatif qui a caractérisé le Québec d'avant la révolution tranquille, les jeunes générations québécoises n'avaient pas encore rattrapé en 1990 le niveau de scolarité des jeunes ontariens.

Au niveau démographique, deux phénomènes ressortent. Tout d'abord, en dépit d'une progression très rapide de leur taux d'activité, les québécoises participent moins au marché du travail que les québécois et même que les ontariennes. Seulement 62% des québécoises de 15 à 64 ans sont actives sur le marché du travail contre 71% des ontariennes. Ensuite, les jeunes connaissent une situation d'emploi nettement plus difficile que la moyenne qui se traduit par un taux de chômage global plus élevé. De plus, leur situation est plus sensible à la conjoncture. Ce serait le groupe qui profiterait le plus d'une amélioration de la situation de l'emploi.

1.2 LE FILM DE L'EMPLOI AU QUÉBEC

L'aspect le plus important du film de l'emploi et du taux de chômage au Québec est une tendance à la hausse du taux de chômage qui, du sommet conjoncturel de 1966 à celui de 1989 est passé de 4,1% à 9,3%. Cette dérive à la hausse est nettement plus importante que celle de l'Ontario qui est elle-même plus grande que la dérive américaine. La recherche des causes à cette détérioration tendancielle du chômage est donc décomposée en deux :

pourquoi cette détérioration au Canada et pourquoi elle fut encore plus marquée au Québec.

La relation structurelle entre l'emploi et le chômage s'est détériorée au Québec pendant cette même période. Cinq causes sont envisagées, soit la congestion démographique (baby-boom et présence féminine accrue), l'accès facilité aux prestations d'assurance-chômage, la poussée des salaires, la restructuration économique et les politiques anti-inflationnistes.

L'arrivée des baby-boomers à l'âge adulte aurait été responsable d'une partie de la hausse du taux de chômage dans les années 70 mais cet effet se serait par la suite estompé avec l'arrivée de cette génération à un âge où l'emploi est plus stable. La réforme de 1971 de l'assurance-chômage a fait augmenter considérablement le revenu annuel des personnes qui travaillent le nombre minimal de semaines donnant droit aux prestations et qui les perçoivent ensuite pendant la période la plus longue possible. En présence d'un tel régime, on s'attend à ce que le taux de chômage augmente en raison d'une hausse du taux d'activité. Ce taux de subvention implicite à l'emploi instable a plus augmenté au Québec car les conditions d'admissibilité aux prestations et la durée de ces dernières varient selon le taux de chômage régional. L'impact de cette réforme aurait été plus fort au Québec qu'en Ontario, en particulier pendant les années 70. Des amendements subséquents et, surtout, le resserrement du régime en 1990 auraient cependant éliminé une partie de ces effets.

La poussée des salaires dans les années 70 pourrait expliquer des pertes d'emplois au Québec, mais ces dernières culmineraient en 1980. En effet, le salaire moyen québécois est retourné progressivement dans les années 80 au même pourcentage du salaire moyen ontarien que celui observé en 1973. Le renchérissement salarial ne peut donc pas expliquer pourquoi le taux d'emploi relatif Québec-Ontario était plus faible en 1990 qu'en 1966.

La restructuration économique aurait été particulièrement douloureuse au Québec. Elle fut tardive par rapport à celle observée en Nouvelle Angleterre, et a coïncidé avec l'exode de l'élite anglophone de Montréal. Une telle transition provoque une hausse du chômage car la main d'œuvre libérée par les emplois perdus ne possède pas les qualifications requises pour satisfaire les besoins des secteurs en croissance. Cette modernisation de l'économie québécoise ne serait pas terminée en 1990.

Enfin, l'orientation anti-inflationniste soutenue de la politique monétaire, surtout au début des années 80 et de nouveau au début des années 90, ont provoqué d'importantes pertes d'emplois. Bien que cette hausse de chômage soit en principe conjoncturelle, donc transitoire, une portion peut, par déqualification de la main d'œuvre qui subit un épisode prolongé de chômage, se transformer en chômage permanent. En raison du plus faible niveau

d'instruction de sa population, le Québec serait particulièrement vulnérable à ce phénomène car l'emploi des personnes moins instruites est plus exposé à une détérioration de la situation conjoncturelle. L'étude se complète en explorant des avenues permettant de combattre l'inflation d'une façon plus respectueuse des emplois. Elle évoque aussi les choix monétaires qu'un Québec souverain devra faire.

1.3 ÉLÉMENTS À SUIVRE

Le suivi de l'étude originale porte sur plusieurs points. La prochaine section du document met l'accent à identifier si le déficit d'emplois du Québec s'est amplifié ou résorbé au cours de la dernière décennie et à comprendre pourquoi. Cela demande d'établir en premier lieu la situation globale de l'emploi au Québec en 2000 et de la comparer à celle de 1989. Il faut d'une part identifier la contribution de la demande de travail par l'étude de la conjoncture économique nord-américaine, canadienne et québécoise. Celle-ci a été influencée par la politique monétaire canadienne et par la possible accélération de l'arrivée de nouvelles technologies. L'étude des déterminants du niveau global d'emploi et du taux d'activité sera complétée par un examen de l'évolution des salaires réels.

Après avoir passé en revue les déterminants globaux de l'emploi et du taux d'activité, nous jetterons un regard plus fin sur la situation de l'emploi au Québec en 2000. Cela permettra d'étudier plus en détails cinq éléments. Tout d'abord, il faut voir si les écarts régionaux de l'emploi tendent à se maintenir. Ensuite, nous étudierons comment la structure industrielle a évolué. En troisième lieu, nous analyserons plus en détails l'évolution du niveau de scolarisation. Cette question est fort importante afin d'établir en particulier si le Québec rattrape son retard historique de scolarisation et quel est l'impact de ce facteur sur le taux d'emploi. Quatrièmement, nous étudierons sur une base démographique la composition de la main d'œuvre. Finalement, nous porterons l'attention sur le régime d'assurance-emploi afin de voir comment ce dernier a pu influencer le taux d'activité.

En guise de conclusion, la dernière partie aborde trois éléments qui sont susceptibles de jouer de façon importante sur le film de 2000 à 2010. Tout d'abord, le défi démographique. Tous les scénarios laissent entrevoir que le vieillissement de la population fera diminuer le taux d'activité et le taux d'emploi au cours de la prochaine décennie. Nous estimerons l'ampleur du phénomène, le comparerons à l'Ontario et tenterons d'en quantifier les conséquences sur le niveau de vie. Ensuite, le choix du régime de change est de plus en plus discuté, et ce quel que soit l'avenir politique du Québec. Enfin, nous rappelons la nécessité de maintenir l'accès à des études postsecondaires de qualité.

2. LA SITUATION GLOBALE DE L'EMPLOI ET LA CONJONCTURE DE 1989 À 2000

2.1 LA PHOTO DE 2000

Tout comme en 1989, l'Amérique du Nord terminait en l'an 2000 une phase d'expansion et se préparait à entrer en ralentissement économique. Dans chacune de ces deux années, la conjoncture économique était donc assez favorable pour que les niveaux d'emploi ne s'écartent pas de façon importante de leurs valeurs potentielles. Le tableau 2.1 montre des statistiques globales sur l'activité de la population du Québec en l'an 2000. En l'an 2000, le Québec comptait 5 935 900 personnes en âge de travailler, soit la population de 15 ans et plus. Parmi ces personnes, 3 437 700 occupaient un emploi et 315 500 étaient en chômage, soit une population active de 3 753 200 personnes. Ainsi, pour 1 000 personnes en âge de travailler, 579 occupaient un emploi (un taux d'emploi de 57,9%) et 53 en cherchaient un activement. On trouvait donc 632 personnes actives (un taux d'activité de 63,2%) alors que 368 étaient hors du marché du travail, et de ce fait considérées comme inactives. Les 53 chômeurs représentaient 5,3% de la population totale et 8,4% de la population active, ce dernier chiffre étant le taux de chômage officiel au Québec pendant l'année.

TABLEAU 2.1
La population en âge de travailler (15 ans et plus)
au Québec en l'an 2000

Groupe	Nombre	En % de la population
Population totale	5 935 900	100,0
Population inactive	2 182 700	36,8
Population active	3 753 200	63,2
Population employée	3 437 700	57,9
Population en chômage	315 500	5,3

Source : Statistique Canada.

Comment situer cette performance du marché du travail québécois en Amérique du Nord ? Comme on le voit au tableau 2.2, le Québec demeure une des régions ayant le taux d'emploi le plus faible et le taux de chômage le plus élevé du Canada et des États-Unis. Au Canada, seules les provinces Atlantiques ont un taux d'emploi plus faible (53,8%) et un plus fort taux de chômage (11,2%) que le Québec. À l'opposé, c'est dans les Prairies que la situation de l'emploi est la plus favorable, le taux d'emploi étant de 66,7% et le taux de chômage de 5,0% seulement. La province la plus favorisée est l'Alberta dont 68,6% de sa population occupe un emploi. Aux États-Unis, l'Alaska est l'état qui a le plus fort taux de chômage, soit 6,5%, et ce en dépit du fait que le taux d'emploi (68,7%) y est supérieur à la moyenne américaine (64,5%) et même à l'Alberta. Ceci illustre qu'en raison des fortes disparités du taux d'activité, le taux de chômage est parfois une mauvaise base de comparaison du niveau de développement des régions. Ceci est d'autant plus vrai que le taux de chômage

mesuré aux États-Unis tend à être plus faible que celui mesuré au Canada.¹ C'est pourquoi il est préférable d'établir des comparaisons internationales fondées sur le taux d'emploi. Sur cette base, la Virginie Occidentale est le seul état dont le taux d'emploi (53,9%) est plus faible qu'au Québec. À l'autre extrême, le taux d'emploi de 72,6% observé au Minnesota est le plus élevé des états américains.

TABLEAU 2.2
Indicateurs du marché de l'emploi pour certaines régions en 2000

Régions	Taux d'emploi	Taux d'activité	Taux de chômage
Québec	57,9%	63,2%	8,4%
Provinces Atlantiques	53,8%	60,6%	11,2%
Ontario	63,3%	67,2%	5,7%
Provinces des Prairies	66,7%	70,3%	5,0%
Colombie-Britannique	60,2%	64,9%	7,2%
Canada	61,4%	65,9%	6,8%
Alaska ^a	68,7%	73,5%	6,5%
Virginie Occidentale ^b	53,9%	57,1%	5,6%
Minnesota ^c	72,6%	75,1%	3,3%
Nouvelle Angleterre	66,6%	68,5%	2,8%
Etats-Unis	64,5%	67,2%	4,0%

^a État où le taux de chômage est le plus élevé, ^b État où le taux d'emploi est le plus faible, ^c État où le taux d'emploi est le plus élevé. Source : Statistique Canada et U. S. Bureau of Labor Statistics.

Dans ces comparaisons, il est instructif de porter une attention particulière aux proches voisins du Québec, soit l'Ontario et la Nouvelle Angleterre, car ces deux régions partagent avec le Québec un environnement économique similaire. Le taux de chômage de l'Ontario est 2,7 points de pourcentage plus faible que celui du Québec (5,7% par rapport à 8,4%) alors que son taux d'emploi se situe à 63,3%, soit 5,4 points de pourcentage de plus que le Québec. En Nouvelle Angleterre, le marché de l'emploi est encore meilleur puisque le taux d'emploi y atteint 66,6% alors que le taux de chômage n'est que de 2,8%.

2.2 LA COMPARAISON ENTRE 1989 ET 2000

Malgré que le taux de chômage au Québec en 2000 demeure relativement élevé par rapport à la moyenne de l'Amérique du Nord, il s'agit tout de même du plus bas taux de chômage observé depuis 1975. Par rapport à 1989, où il se situait à 9,3%, il a enregistré une baisse significative de 0,9 point de pourcentage. Cette

¹ L'écart provient du fait qu'aux États-Unis, par rapport au Canada : 1. La définition de recherche active d'emplois est plus restrictive ; 2. La population en âge de travailler est celle de 16 ans et plus au lieu de 15 ans et plus comme au Canada ; 3. Une plus grande fraction de la population américaine est incarcérée ou dans les forces armées.

diminution depuis 1989 n'est cependant pas attribuable à une augmentation du taux d'emploi car ce dernier s'établissait à 58,0% en 1989, soit à toutes fins utiles la même valeur qu'en 2000. Elle s'explique plutôt par une réduction du taux d'activité de 0,7 point de pourcentage. C'est donc qu'une proportion plus faible des personnes inoccupées cherchent activement du travail.

La situation du Québec s'est améliorée au cours de la dernière décennie par rapport au reste du Canada et, surtout, par rapport à l'Ontario. Comme on le constate au tableau 2.3, l'écart de taux d'emploi entre l'Ontario et le Québec a fortement diminué, passant de 8,4 points de pourcentage en 1989 à 5,4 points de pourcentage en 2000. Celui entre la moyenne canadienne et le Québec a pour sa part reculé 0,6 point de pourcentage (de 4,1 à 3,5 points de pourcentage). C'est l'importante baisse du taux d'emploi de l'Ontario de 66,4% en 1989 à 63,3% en 2000 qui a permis au Québec d'effectuer ce rattrapage et de combler une partie de son déficit d'emplois relatif. Dans l'étude originale, Pierre Fortin établissait ce déficit d'emplois par rapport à l'Ontario à 430 000 en 1989.² En proportion des 3 031 000 emplois observés cette même année, c'est une augmentation de l'emploi de 14,2% qu'il fallait effectuer. En 2000, le taux d'emploi du Québec rejoindrait celui de l'Ontario si on y ajoutait 320 000 emplois, soit seulement 9% du niveau observé. Le quart du déficit d'emplois a donc été résorbé en une décennie.

TABLEAU 2.3
Comparaison des taux d'emploi de 1989 et 2000 : diverses régions

Régions	Taux d'emploi en 1989	Taux d'emploi en 2000	Variation 1989-2000
Québec	58,0%	57,9%	-0,1%
Ontario	66,4%	63,3%	-3,3%
Canada	62,1%	61,4%	-0,7%
Etats-Unis	66,5%	67,2%	0,7%
Nouvelle Angleterre	66,6%	66,6%	0,0
Ontario moins Québec	8,4%	5,4%	-3,0%
Canada moins Québec	4,1%	3,5%	-0,6%
États-Unis moins Québec	8,5%	9,3%	0,8%
Nouvelle Angleterre moins Québec	8,6%	8,7%	0,1%

Source : Statistique Canada et U. S. Bureau of Labor Statistics.

Il est important de souligner que ce rattrapage par rapport au reste du Canada s'est effectué en dépit du fait que le taux d'accroissement de l'emploi a été plus lent au Québec. Il n'y a là aucun paradoxe. Entre 1989 et 2000, l'emploi total a augmenté de 314 000 au Québec et de 1 923 000 au Canada. En pourcentage du niveau de 1989, il s'agit de taux de croissance de 10% et 14,8% respectivement. Pendant la même période la population de 15 ans et plus

² Fortin, P. «La question de l'emploi au Québec : la photo et le film », p. 167.

augmentait de 10% au Québec (de 5 393 900 à 5 935 900 personnes) pendant que celle du Canada progressait de 16,2% (de 20 901 900 à 24 284 900 personnes). Ainsi, la croissance plus lente de l'emploi au Québec s'est tout de même effectuée au même rythme que celle de sa population, permettant au taux d'emploi de se maintenir, alors que la croissance de l'emploi dans le reste du Canada, même si elle était plus rapide qu'au Québec, ne fut pas suffisante pour rejoindre le taux de croissance de la population. Ceci permet de rappeler qu'une politique québécoise de plein-emploi peut être atteinte même si la part du Québec dans la création canadienne nette d'emplois est plus faible que la part du Québec dans l'emploi canadien. La création nette d'emplois du Québec a en effet représenté 16,3% du total canadien entre 1989 et 2000 alors que le Québec comptait 24,1% des emplois au Canada en 1989.

Lorsqu'on compare la performance du Québec à celle des États-Unis, l'image est un peu moins favorable. Le taux d'emploi chez nos voisins du sud est de 67,2% en l'an 2000, une faible hausse de 0,7 point de pourcentage depuis 1989. Par rapport aux États-Unis, le déficit d'emplois du Québec a donc légèrement augmenté par rapport à celui de 1989, passant de 8,5 à 9,3 points de pourcentage. Enfin, par rapport à la Nouvelle Angleterre, la position relative du Québec est demeurée à peu près inchangée.³

Cette première mise en perspective des changements survenus depuis 1989 soulève deux questions importantes. Tout d'abord, pourquoi la situation globale de l'emploi au Québec et particulièrement en Ontario, s'est-elle ainsi détériorée par rapport à la situation américaine ? Enfin, pourquoi le taux d'activité est-il plus faible en 2000 qu'en 1989 ? Ce sont deux sujets sur lesquels la recherche économique a été très active au cours de la dernière décennie. Nous allons en premier lieu étudier l'évolution de la situation conjoncturelle depuis 1989, puisqu'il s'agit du principal déterminant de la demande de travail, avant d'étudier les facteurs ayant modifié l'offre de travail.

2.3 LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE DEPUIS 1989⁴

Le fait majeur de la dernière décennie au Canada est la présence de la plus longue récession et de la plus faible reprise depuis les années 30. Afin d'établir l'importance de ces difficultés et situer correctement le Québec, la figure 2.1 en annexe montre l'évolution du produit intérieur brut (PIB) par habitant au Québec, en Ontario, au Canada et aux États-Unis. Pour faciliter la comparaison, le PIB par habitant est exprimé sur une base de 100 en 1989 pour

³ Afin de souligner encore davantage l'importance de prendre en compte la croissance démographique, soulignons qu'entre 1989 et 2000, l'emploi en Nouvelle Angleterre a augmenté de seulement 6,7%, soit moins qu'au Québec, alors qu'il augmentait de plus de 22% aux États-Unis dans son ensemble. Cela n'a pas empêché la Nouvelle Angleterre d'avoir un taux de chômage de moins de 3% en 2000.

⁴ Cette section emprunte beaucoup aux études de la conjoncture canadienne car les études spécifiques à la conjoncture du Québec sont plus rares. Les conclusions seront adaptées au contexte québécois lorsque cela apparaît nécessaire.

chacune des quatre régions.⁵ Entre 1989 et 2000, le PIB par habitant a augmenté de 27% aux États-Unis mais de seulement 17,8% au Canada, soit un déficit de croissance relatif de presque 1% par année. Il s'agit du recul relatif le plus important du niveau de vie canadien par rapport à celui des États-Unis. Sur une base régionale, le Québec affiche une performance presque identique à la moyenne canadienne, avec une croissance de 17,5%. Quant à l'Ontario, sa croissance ne fut que de 12,9%.

Le déficit de croissance par rapport aux États-Unis s'est surtout creusé entre 1989 et 1993. La récession de 1990 aux États-Unis fut courte et la reprise subséquente fut la plus longue depuis la seconde guerre mondiale. De fait, le PIB par habitant n'a diminué qu'une seule année, soit en 1991, atteignant alors un creux de 99,1 par rapport à 100 en 1989. Au Canada et au Québec par contre, le PIB par habitant a commencé à diminuer dès 1990 et le déclin s'est poursuivi jusqu'à l'année 1992 alors que l'indice du PIB par habitant s'établissait à 95,5 et 96,2 respectivement, soit des reculs de 4,5% et 3,8% par rapport à 1989. En plus du fait que la récession fut plus longue au Canada, ce ne fut qu'en 1997 que l'économie canadienne sortit réellement de sa torpeur et qu'une expansion vigoureuse se produisit. Le Québec a connu les mêmes aléas économiques. Sur une base régionale, c'est en Ontario que la situation fut la pire. La baisse du PIB par habitant s'y est poursuivie une année de plus qu'au Québec et le recul atteignit 8,7% en 1993 par rapport au sommet de 1989, une diminution presque deux fois plus forte qu'au Québec.

L'impact de cette mauvaise conjoncture sur l'emploi a été radical. Même si les économies canadiennes et américaines n'ont pas toujours connu une conjoncture identique au cours des années 70 et 80, elles avaient dans l'ensemble maintenu pendant cette période des taux d'emploi similaires. Le taux de chômage était tout de même plus élevé au Canada dans les années 80, mais cela était dû non pas tellement à une plus grande rareté des emplois que chez nos voisins du sud, mais surtout à une plus forte propension des personnes non occupées à déclarer des activités de recherche d'emplois. (Card et Riddell, 1993). Comme on le voit à la figure 2.2, la récession du début des années 90 a creusé un écart important entre les taux d'emploi des deux pays qui s'est maintenu tout au long de la décennie.

Deux explications principales ont été avancées pour expliquer les difficultés économiques du Canada dans les années 1990. D'une part, le développement des nouvelles technologies aurait rendu nécessaire une importante restructuration économique. D'autre part, les politiques macroéconomiques restrictives seraient responsables du dommage. Ce deuxième argument combine la lutte anti-inflationniste de la Banque du Canada, le maintien de conditions monétaires trop restrictives après que l'inflation eut été amenée au niveau ciblé par la Banque du Canada, et la résorption du déficit budgétaire

⁵ La normalisation ne signifie évidemment pas que le PIB par habitant était identique partout en 1989.

des administrations publiques. Quels sont les mérites respectifs de ces explications ?

2.4 LES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

Expliquer les récessions par la restructuration n'est pas une idée nouvelle. Continuellement, des emplois se perdent alors que d'autres se créent. Au Canada, ce rythme est très élevé (Jones et Riddell, 1996). Lorsque des emplois disparaissent, les travailleurs qui les occupaient deviennent disponibles pour occuper les emplois nouvellement créés de sorte que l'effet net sur l'emploi total est faible. Cependant, la qualification exigée par les nouveaux emplois et la localisation de ceux-ci ne concordent pas toujours avec celles des emplois disparus. Une fraction de la main d'œuvre en chômage est donc confrontée au fait que pour trouver un nouvel emploi, elle devra déménager, voire, changer complètement de carrière. Cette friction maintient une partie de la main d'œuvre en chômage alors que, simultanément, des postes disponibles demeurent vacants parce que les entreprises ne trouvent pas facilement de candidats capables de les combler.

Lorsqu'une économie subit une restructuration plus profonde, cela a pour effet de réduire l'emploi et d'augmenter le chômage. Freedman et Macklem (1998) attribuent à une accélération de la restructuration les difficultés connues par l'économie canadienne entre 1990 et 1997. Ils soutiennent que les entreprises canadiennes ont tardé à adopter des nouvelles technologies dans les années 80 car la faiblesse du dollar canadien préservait malgré tout leur compétitivité. Ces entreprises ont donc été forcées de mettre les bouchées doubles à la fin des années 80 lorsque le dollar canadien s'est apprécié, ce qui expliquerait l'ampleur de la récession canadienne. Ils reprennent ainsi des arguments avancés par la Banque du Canada pour la première fois dans son rapport annuel de 1992 et qu'elle a répétés dans des rapports subséquents.⁶ La restructuration y est présentée simultanément comme une adaptation nécessaire des entreprises canadiennes à la concurrence étrangère et comme la principale entrave à la reprise.

Plusieurs éléments militent contre cette interprétation. Tout d'abord, il y a une absence d'indices à l'effet que le changement technologique fut plus intense au Canada que dans d'autres pays qui n'ont pas connu une récession aussi longue. Au contraire, Gera, Gu et Lin (2001) trouvent que l'effet du changement technologique sur la demande de travailleurs qualifiés fut moins prononcé au Canada qu'aux États-Unis entre 1981 et 1994. Par ailleurs, l'offre de main d'œuvre qualifiée a augmenté plus rapidement au Canada, à la faveur d'une progression plus marquée de la scolarité. Il est difficile de concevoir que les entreprises canadiennes aient eu une difficulté plus grande à combler les nouveaux emplois spécialisés que les entreprises américaines si la croissance

⁶ Banque du Canada, Rapport annuel 1992, p. 20.

des emplois de haute qualification fut relativement plus faible au Canada alors qu'on y formait relativement plus de personnes qualifiées pour occuper ces postes. Picot et Heisz (2000) notent pour leur part que même si on a bel et bien observé un taux de destruction d'emplois plus élevé pendant les années 90 que pendant les années 80, les secteurs responsables ne sont pas ceux auxquels on s'attendrait si la restructuration découlait du retard technologique des entreprises canadiennes. En effet, la part du lion de cet accroissement du taux de pertes d'emploi fut concentré dans les services fournis par l'état (services gouvernementaux, santé et éducation). Dans les secteurs marchands exposés à la concurrence étrangère, on n'a pas décelé de hausses marquées du rythme auquel les emplois disparaissent. Même le comportement du taux de change ne concorde pas avec la thèse de la restructuration. En effet, lorsqu'un pays tarde à adopter des processus de production à faible coût, la monnaie de ce pays tend à s'affaiblir. Or, le dollar canadien s'est apprécié en 1988 et 1989 et est demeuré fort jusqu'à la fin de 1991. Il est impossible qu'un tel mouvement du taux de change puisse avoir été causé par la restructuration. En fait, si le volume des exportations canadiennes a diminué pendant cette période, c'est en raison de la force du dollar canadien. Dès que celui-ci commença à perdre du terrain en 1992, la valeur réelle des exportations canadiennes s'est remise à progresser, tout d'abord de 8% en 1992 puis à un rythme plus rapide dans les années subséquentes. Ainsi, le volume de biens exportés en 1994 était de 35% plus élevé qu'en 1991, ce qui est difficilement conciliable avec des entreprises en pleine restructuration et ayant de la difficulté à faire face à la concurrence internationale. Tous ces arguments contre la thèse de la restructuration s'appliquent au Québec. Cette litanie d'arguments ne nie pas qu'une restructuration se produise. Elle ne fait que statuer qu'il n'y a pas eu une intensification du rythme auquel l'économie change.

La thèse de la restructuration est aussi incompatible avec le comportement du nombre de postes vacants. Lorsque la restructuration est plus intense, on observe une hausse simultanée du taux de postes vacants et du taux de chômage car non seulement les chômeurs ont plus de difficulté à trouver un emploi mais les entreprises comblent plus difficilement les postes disponibles. Si par contre le taux de chômage augmente parce que l'activité économique diminue, les entreprises recrutent moins de travailleurs. On observe alors que la hausse du taux de chômage s'accompagne d'une baisse du taux de postes vacants.

Statistique Canada a mené une enquête trimestrielle sur les postes vacants entre 1971 et 1978 mais a cessé toute enquête périodique par la suite. Une enquête pilote non périodique sur les postes vacants fut tenue en 1996 et une enquête complète en 1999. Cette dernière enquête estime un taux de postes vacants de 2,6% au Canada et de 2,2% au Québec (Morissette et Zhang, 2001). Par comparaison, l'enquête de 1996 estimait ce taux à 1% pour le Canada alors que celle de 1978 révélait un taux de postes vacants de 0,8%. Il est toutefois difficile de comparer les taux pour ces trois années car ils proviennent de trois

questionnaires distincts qui définissent différemment ce qu'est un poste vacant et qui ont suivi des méthodes d'échantillonnage qui ne sont pas identiques.

En l'absence de données périodiques sur les postes vacants, presque toutes les analyses empiriques se sont donc tournées vers le comportement de l'indice de l'offre d'emplois.⁷ C'est ce qui fut fait dans l'étude originale. Cet indice montre comment change le nombre d'offres d'emplois publiées dans les principaux quotidiens du pays. Il est disponible mensuellement pour l'ensemble du Canada, pour chaque province et pour plusieurs zones métropolitaines. Bien que l'indice de l'offre d'emplois ne renseigne pas sur le nombre absolu de postes vacants, il permet de savoir si ceux-ci augmentent ou diminuent. En rattachant la valeur de l'indice à une période où le taux de postes vacants est connu, comme en 1999 par exemple, on peut inférer l'évolution de ce taux pour d'autres années à partir des variations de l'indice de l'offre d'emplois.⁸

Mis en parallèle avec le taux de chômage, le taux de postes vacants permet de tracer une courbe de Beveridge. Cette courbe est devenue une technique d'analyse populaire des fluctuations économiques car elle permet de déterminer visuellement si l'aggravation du chômage est causée par une restructuration plus intense ou par une baisse de l'activité de recrutement des entreprises.⁹ Les années associées à une récession, avec un taux de chômage élevé et un taux de postes vacants faible, sont en bas et à droite de la figure. À l'opposé, les sommets conjoncturels se situent en haut et à gauche. Une intensification de la restructuration économique est observée lorsque les observations se déplacent vers le haut et la droite de la figure.

La courbe de Beveridge québécoise, montrée à la figure 2.3, est construite à partir des données québécoises sur l'indice de l'offre d'emplois et le taux de chômage. Son niveau est ajusté au taux de postes vacants de 2,2% estimé pour le Québec par Statistique Canada en 1999. Cette courbe confirme qu'entre 1989 et 1992, le taux de postes vacants a diminué de plus de 50% alors que le taux de chômage augmentait, contredisant de nouveau l'argument de la restructuration économique. On observe de plus qu'entre 1992 et 1997, le taux

⁷ Les détails sur la méthodologie utilisée pour calculer l'indice de l'offre d'emplois se trouvent dans la publication *Estimations annuelles de l'Emploi, des gains et de la durée du travail, 1987- 1999*, No 72F0002XIB au catalogue, Statistique Canada, p. 237-241.

⁸ Le taux de postes vacants est égal au nombre de postes vacants divisé par le nombre d'emplois disponibles, soit la somme des emplois occupés et des emplois vacants. Le nombre de postes vacants est connu en 1999. Le nombre de postes l'année i est calculé par le rapport entre l'indice de l'offre d'emplois l'année i et sa valeur en 1999, le tout multiplié par le nombre de postes vacants en 1999. Le taux de postes vacants est ensuite obtenu en divisant le nombre de postes vacants par la somme du nombre de postes vacants et du nombre de postes occupés pendant l'année i . Comme il y a une baisse tendancielle de l'indice de l'offre d'emplois d'origine inconnue (Archambault et Fortin, 2001), les taux de postes vacants calculés avant 1999 tendent à surestimer le vrai taux de postes vacants et l'erreur tend à augmenter progressivement lorsqu'on recule davantage dans le temps.

⁹ La pertinence de l'analyse de la courbe de Beveridge dans l'analyse du chômage a été présentée par Blanchard et Diamond (1989).

de postes vacants est demeuré faible et que c'est seulement en 1998 qu'on assista à une remontée significative de la demande de travail. Ces mouvements ne donnent aucune indication que la restructuration ait contribué de façon importante à la hausse du chômage et à la baisse d'emplois qu'a connu le Québec au début des années 90. En fait, avec des données similaires, Archambault et Fortin (2001) ont montré de façon plus formelle que les fluctuations entre 1989 et 1993 découlent presque entièrement d'une baisse de la conjoncture.

Par ailleurs, on observe que le taux de chômage a diminué de façon assez significative entre 1993 et 1997 en dépit du fait que le taux de postes vacants n'augmentait pas. Bien que ceci soit compatible avec un marché du travail qui permet de replacer plus rapidement les chômeurs dans de nouveaux emplois, nous verrons sous peu que cela est, selon toute vraisemblance, la conséquence d'une diminution du taux d'activité. Une analyse similaire prévaut d'ailleurs pour l'ensemble du Canada (Archambault et Fortin, 2001).

2.5 LA POLITIQUE ANTI-INFLATIONNISTE ET LES TAUX D'INTÉRÊT ÉLEVÉS

Si la restructuration n'arrive pas à expliquer la récession, on doit se rabattre sur l'explication usuelle qu'elle fut causée par une baisse de la demande agrégée de biens. La récession américaine de 1991 a bien entendu contribué au ralentissement canadien et québécois. Cependant, elle ne fut pas assez forte pour justifier l'ampleur du ralentissement observé au Canada. Le morceau manquant du puzzle est l'impact de la politique monétaire anti-inflationniste poursuivie par la Banque du Canada. C'est l'explication retenue par Fortin (1996).

La première annonce de l'orientation très restrictive qu'allait prendre la politique monétaire se trouve dans un discours que le gouverneur de la Banque du Canada, John Crow, prononça en janvier 1988, dans lequel il affirmait : «Monetary policy should be conducted so as to achieve a pace of monetary expansion that promotes stability in the value of money. This means pursuing a policy aimed at achieving and maintaining stable prices.»¹⁰ Comme l'inflation annuelle était alors de plus de 4% et que la Banque du Canada percevait des signes que l'inflation était susceptible d'augmenter, elle devait resserrer les conditions monétaires pour atteindre cet objectif de stabilité des prix. C'est ce qui se produisit à partir de la fin de 1988, ce qui causa une appréciation très forte de la devise canadienne. Le resserrement monétaire était aussi justifié par le fait que la croissance économique en 1988 dans le sud de l'Ontario était alimentée par la spéculation immobilière. Aux États-Unis, une bulle encore plus prononcée se produisait depuis 1984 en Nouvelle Angleterre.

¹⁰ Crow, J. (1988), «The work of Canadian monetary policy.» (The Eric J. Hanson Memorial Lecture, University of Alberta), *Revue de la Banque du Canada*, février 1988, 3-17.

L'ampleur du resserrement monétaire canadien peut être illustrée par le comportement des taux d'intérêt. Dans une situation normale, le taux de rendement sur les obligations à long terme est supérieur à celui sur les titres de court terme. Cependant, le resserrement du crédit par la banque centrale fait monter les taux d'intérêt de court terme qui dépassent alors les taux de long terme. Or, pendant près de trois années entre 1988 et le début de 1991, les taux d'intérêt de court terme au Canada sont demeurés plus élevés que ceux de long terme. Cette orientation restrictive fut exceptionnelle par sa durée (plus de 30 mois) et surtout parce qu'on ne trouve pas un resserrement équivalent aux États-Unis.¹¹ En effet, le taux d'intérêt sur les bons du Trésor canadiens à 3 mois dépassaient ceux sur les bons du Trésor américains de 390 points de base en moyenne entre 1989 et 1992 contre 208 points de base entre 1983 et 1988. La récession a débuté plus tôt au Canada et a été plus sévère qu'aux États-Unis parce que la hausse des taux d'intérêt y a été plus forte et qu'elle a été maintenue plus longtemps.

Les effets de cette politique restrictive n'ont pas été ressentis de façon égale. Le Québec étant relativement concentré dans la fabrication manufacturière y était assez vulnérable. C'est cependant l'Ontario qui a été la plus touchée, en partie parce que la production de biens manufacturés durables y est encore plus fortement concentrée qu'au Québec. Elle se trouvait donc la plus exposée aux conséquences négatives de la forte appréciation du dollar canadien. Cela n'explique cependant pas complètement l'ampleur de la récession en Ontario. Il est probable que l'éclatement de la bulle spéculative dans l'immobilier, qui avait contribué à la croissance exagérée de l'économie ontarienne à la fin des années 80, a amplifié l'effet de la politique monétaire. Comme le Québec n'avait pas connu de tels excès dans les années 80, la contraction subséquente de son économie fut moindre.

Ce scénario ontarien imite donc en partie la forte récession vécue par la Nouvelle Angleterre entre 1989 et 1992. En effet, alors que les États-Unis ont dans l'ensemble connu une récession assez faible et de courte durée en 1991, l'effondrement du secteur de l'immobilier à partir de 1988 dans la région de Boston, après que les prix eurent atteint des niveaux insoutenables, a amené la Nouvelle Angleterre en forte récession dès 1989. Comme le montre la figure 2.4, les pertes d'emplois de la Nouvelle Angleterre entre 1989 et 1992 furent, toutes proportions gardées, encore pires qu'en Ontario et qu'au Québec. Elles furent toutefois distribuées dans des secteurs très différents. Alors que c'est l'emploi manufacturier qui baissa beaucoup au Québec et en Ontario, ce sont des secteurs liés à l'immobilier qui subirent les plus forts reculs en Nouvelle

¹¹ Ainsi, entre 1980 et 1981, la politique monétaire canadienne connu un resserrement comparable par son ampleur. Cependant, il dura moins longtemps et accompagna un resserrement de la politique monétaire américaine de même importance.

Angleterre.¹² La croissance subséquente en Nouvelle Angleterre a, comme on l'a vu, permis de ramener le plein emploi dans cette région en l'an 2000.

L'incapacité de l'économie canadienne à se relever de la récession après avoir atteint le creux en 1992 est un autre phénomène tout à fait inhabituel de la dernière décennie. Le maintien pendant trop longtemps des taux d'intérêt élevés a largement contribué à cette persistance du sous emploi. Pourquoi les taux d'intérêt ont-ils tardé à baisser? La Banque du Canada est tout d'abord intervenue à plusieurs reprises entre 1990 et 1992 pour les empêcher de descendre.¹³ En 1990, les craintes de voir une spirale inflationniste découler du choc sur les prix causé par la mise en place de la TPS en janvier 1991 incita la Banque à la prudence. Cette réticence à laisser baisser les taux d'intérêt visait aussi à établir la crédibilité de la politique de bas taux d'inflation mais la Banque du Canada a alors pêché par excès de prudence.¹⁴

La politique monétaire n'explique cependant pas entièrement la persistance des taux d'intérêt élevés. Les forces du marché ont sporadiquement exercé des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt. Ainsi, les soubresauts constitutionnels ont à trois reprises poussé la Banque à intervenir ponctuellement pour stabiliser le marché du change : la non ratification de l'accord du Lac Meech en 1990 (Rapport annuel 1990 de la Banque du Canada, p. 30), le référendum sur l'accord de Charlottetown en 1992 (Rapport annuel 1992 de la Banque du Canada, p. 29) et le référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec.

Cependant, ce furent là des événements relativement mineurs. À partir de 1992 et jusqu'à 1995, c'est la détérioration de l'état des finances publiques canadiennes qui préoccupait les marchés. La crise mexicaine en 1994 a avivé les craintes envers l'endettement du secteur public canadien. Avant même que

¹² Pour une analyse du rôle du boom immobilier de la Nouvelle Angleterre entre 1984 et 1987 et sa responsabilité dans la profonde récession de la Nouvelle Angleterre entre 1989 et 1992, on peut lire Browne (1991) et Case (1991). En Nouvelle Angleterre, le problème fut amplifié par le fait que la débâcle immobilière a entraîné des faillites bancaires et une contraction du crédit.

¹³ Les deux citations suivantes tirées des Rapports annuels de la Banque du Canada, illustrent ces interventions. «Pendant la majeure partie de 1991, les attentes de baisses des taux d'intérêt à court terme ont été tellement fortes sur le marché que la Banque est intervenue afin d'empêcher une baisse trop rapide de ces taux.» (Rapport annuel de 1991, p. 28). «Vers la fin de l'année, le dollar canadien étant devenu plus stable, les marchés financiers ont exercé de vives pressions à la baisse sur les taux d'intérêt. La banque est intervenue pour tempérer le mouvement de repli des taux d'intérêt... »(Rapport annuel de 1992, p. 31).

¹⁴ De fait, Freedman et Macklem (1998) révèlent que la Banque du Canada a été surprise de la faiblesse de la reprise entre 1991 et 1994 car selon son modèle de prévision, l'économie canadienne aurait dû remonter plus rapidement. Fortin (1999) évoque la possibilité que la Banque du Canada ait commis deux erreurs de nature technique pendant cette période. L'une est que son modèle de prévision est mal calibré et sous estime l'effet restrictif des taux d'intérêt sur la demande globale. L'autre erreur est que la longueur de la récession a amené la Banque du Canada à sous estimer le potentiel de production et à viser une demande globale trop faible.

la récession ne débute, le déficit budgétaire du gouvernement fédéral était assez élevé mais le rapport entre la dette publique et le PIB était stabilisé. La hausse des taux d'intérêt initiée par la Banque du Canada fut doublement dommageable. D'une part, elle ralentissait l'économie, amenuisant ainsi les entrées fiscales. D'autre part, le service de la dette des gouvernements s'alourdissait, l'impact étant particulièrement prononcé pour le gouvernement canadien car sa dette était à plus court terme. Afin d'empêcher une hausse perpétuelle du ratio de la dette publique au PIB, il devenait impératif de donner une orientation très restrictive à la politique budgétaire canadienne. C'est à partir de 1994 que d'importantes restrictions budgétaires furent appliquées. Pendant cinq années, elles ont été un facteur qui contribua à réduire la demande intérieure. Face à ce changement d'orientation de la politique budgétaire, la Banque du Canada a finalement pu assouplir définitivement sa politique monétaire, permettant ainsi au dollar canadien de se déprécier. Cela a stimulé davantage les exportations canadiennes, déjà dopées par la croissance américaine et les accords de libre échange. De fait, les exportations du Canada et du Québec en direction des États-Unis ont connu pendant la dernière décennie une progression extraordinaire.

En rétrospective, la détérioration relative du Canada dans les années 90 est attribuable surtout au fait que la Banque du Canada a poursuivi à partir de 1988 une politique monétaire plus restrictive que celle suivie aux États-Unis. C'est cette restriction qui semble aussi largement responsable de la détérioration des équilibres budgétaires entre 1990 et 1994. Dans l'ensemble, compte tenu de sa vulnérabilité potentielle à la politique monétaire, le Québec s'en est relativement bien tiré. Il n'a pas pu échapper à la longue récession canadienne. Il a cependant limité les dégâts, connaissant un recul moins fort que ceux de l'Ontario et de la Nouvelle Angleterre.

2.6 L'ÉVOLUTION DES SALAIRES RÉELS

Les salaires s'établissent en fonction du jeu de l'offre et de la demande, ce qui n'exclut pas que des changements réglementaires puissent les déplacer. Les changements observés du salaire peuvent donc difficilement faire l'objet d'une relation causale avec l'emploi. Il est néanmoins instructif d'étudier comment ils ont évolué depuis 1989, surtout que la poussée salariale des années 70 aurait pu causer une partie du retard d'emploi relatif du Québec à cette époque.¹⁵

En raison du changement dans le système de classification des industries, on ne peut pas comparer directement les salaires de 1989 à ceux de 2000. On peut construire des séries salariales continues qui se terminent en 1997 ou d'autres séries qui débutent en 1991 et se terminent en l'an 2000.¹⁶ La figure 2.5 montre

¹⁵ Fortin, P. «La question de l'emploi au Québec : la photo et le film », p. 210.

¹⁶ Statistique Canada a adopté le système de Classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) en l'an 2000. Auparavant, c'était la Classification type des industries (CTI) de 1980 qui

le salaire moyen au Québec en pourcentage du salaire moyen en Ontario pour les deux séries. Le salaire relatif selon le nouveau système de classification des industries est environ 1% plus élevé que celui selon l'ancien système. Les deux modes de classification montrent cependant un même glissement continu du salaire relatif. Alors qu'il s'établissait à 94,2% en 1991 selon le nouveau système, il n'atteignait plus que 87,8% en 2000. En opérant un raccordement des deux séries, la diminution du salaire relatif depuis 1989 atteint 6,6%, une poursuite à un rythme légèrement plus lent de la tendance à la baisse amorcée en 1982.

Cette modération salariale au Québec peut être illustrée en notant que le pouvoir d'achat du salaire n'a pas augmenté depuis 1991.¹⁷ Le tableau 2.4 montre le salaire hebdomadaire moyen pour l'ensemble des industries au Québec et en Ontario pour les années 1991 et 2000. Pendant cette période, le salaire hebdomadaire a augmenté de 543 \$ à 613 \$ au Québec, soit une augmentation de 12,7%, tandis qu'il passait de 577 \$ à 698 \$ en Ontario, une hausse de 21%. Comme les prix à la consommation ont augmenté de 12,7% au Québec et 15,4% en Ontario, le salaire réel au Québec a stagné à 554\$ (en pouvoir d'achat de 1992) alors que celui de l'Ontario a augmenté de 583 \$ à 611\$, soit une hausse de 4,8%. Notons que le salaire réel moyen stagné même si le salaire minimum a progressé de 14% entre 1991 et 2000.¹⁸

TABLEAU 2.4
Salaire hebdomadaire moyen pour l'ensemble des industries
Québec et Ontario en 1991 et en 2000

	Québec		Ontario	
	1991	2000	1991	2000
Salaire en \$ courant	543,62	612,91	576,88	697,92
Indice de prix (1992 = 100)	98,2	110,6	99,0	114,2
Salaire réel en \$ de 1992	553,58	554,17	582,71	611,14

Source : Statistique Canada, catalogue No 72-002-XIB et calculs de l'auteur. Les indices de prix sont les indices globaux de prix à la consommation pour le Québec et l'Ontario, série P105000 et P106000 de CANSIM.

Il est difficile d'identifier sans ambiguïté les raisons de la modération salariale du Québec depuis le milieu des années 80. Fortin (2001) y voit la conséquence d'un changement d'attitude du Gouvernement du Québec et du monde syndical après la récession de 1981-82. Les relations de travail devinrent moins conflictuelles avec le développement d'une préoccupation accrue envers le

prévalait. Des séries continues ont été produites selon la SCIAN de 1991 à 2000. Les séries calculées sur la base de la CTI de 1980 sont disponibles seulement jusqu'à 1997.

¹⁷ Le pouvoir d'achat du salaire indique la quantité de biens de consommation que le travailleur peut se procurer. Une baisse du pouvoir d'achat ne signifie pas nécessairement que le coût du travail diminue pour l'employeur puisque les prix à la consommation dévient parfois des prix de vente des industries. C'est le cas notamment lorsque les taxes indirectes changent.

¹⁸ Le salaire minimum est passé de 5,36\$ en 1991 à 6,90\$ en 2000, ce qui représente une progression de 5,46\$ à 6,24\$ en dollars constants de 1992.

maintien de la compétitivité industrielle du Québec. Quoi qu'il en soit, il est clair que l'évolution des salaires au Québec n'a certainement pas représenté un obstacle à l'emploi dans la dernière décennie. Au contraire, elle incite les entreprises à ne pas adopter des modes de production à intensité accrue en capital, préservant de ce fait un niveau d'emploi plus élevé. L'aspect négatif est l'absence d'amélioration du niveau de vie des salariés québécois pendant cette période.

2.7 CONCLUSION

Le Canada a connu au cours de la dernière décennie la conjoncture économique la plus mauvaise depuis la grande dépression des années 30. Sans nier le progrès technologique observé depuis 10 ans, il apparaît néanmoins clair qu'on ne peut pas y attribuer les difficultés économiques du Canada. C'est plutôt le maintien de conditions du crédit très serrées par la Banque du Canada pour établir sa politique anti-inflationniste qui explique le mieux les difficultés de l'économie canadienne. Les États-Unis ont connu pour leur part un sort plus enviable, même si la Nouvelle Angleterre a éprouvé elle aussi un très fort repli conjoncturel entre 1989 et 1993. Dans ce contexte particulièrement difficile, le Québec a connu un net recul de l'emploi entre 1990 et 1993 et a recommencé à progresser de façon marquée seulement en 1997. Ainsi, le taux d'emploi a retrouvé en 2000 le niveau de 1989, une performance nettement meilleure que l'Ontario pendant la même période. Les salaires au Québec ont suivi le rythme de l'inflation et ont diminué par rapport à l'Ontario, ce qui a pu contribuer à soutenir le niveau d'emploi au Québec. Dans la prochaine section, nous étudierons plus en détails certains développements structurels du marché de l'emploi au Québec.

3. CAUSES STRUCTURELLES À L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI AU QUÉBEC

3.1 LA DISTRIBUTION RÉGIONALE DES EMPLOIS

Une des caractéristique importantes du portrait de 1989 était l'inégalité de répartition régionale du taux d'emploi. La pauvreté d'emplois de l'Atlantique se manifestait dans l'est du Québec avec une acuité particulière dans les régions de Gaspésie-îles-de-la-Madeleine et du Bas-Saint-Laurent. Par comparaison, l'Outaouais et les régions de la couronne montréalaise employaient leur population presque autant que l'Ontario. Le tableau 3.1 compare les taux d'emploi des régions du Québec en 1989 et 2000. Les régions étant classées par ordre décroissant du taux d'emploi en 2000, on retrouve celles ayant un taux d'emploi plus élevé (bas) que la moyenne québécoise au-dessus (en-dessous) de la ligne pointillée. La colonne de droite montre la variation observée entre 1989 et 2000. Si les régions moins favorisées effectuent un rattrapage, on devrait observer que la variation dans cette dernière colonne tend à être négative en haut et positive en bas.

TABEAU 3.1
Comparaison des taux d'emploi de 1989 et 2000 : Régions du Québec

Régions	Taux d'emploi en 1989	Taux d'emploi en 2000	Variation 1989-2000
Montréal	62,6%	63,5%	0,9%
Laurentides	59,7%	63,2%	3,5%
Outaouais	62,8%	61,2%	-1,6%
Laval	64,1%	61,1%	-3,0%
Lanaudière	60,0%	60,1%	0,1%
Chaudière-Appalaches	61,8%	59,5%	-2,3%
Estrie	59,7%	58,5%	-1,2%
Abitibi-Témiscamingue	56,8%	55,8%	-1,0%
Montréal	56,9%	55,7%	-1,2%
Québec (Région de)	55,0%	55,0%	0,0%
Côte-Nord et Nord-du-Québec	58,7%	54,6%	-4,1%
Saguenay-Lac-Saint-Jean	49,3%	53,3%	4,0%
Mauricie-Bois-Francs	53,6%	51,0%	-2,6%
Bas-St-Laurent	46,5%	49,2%	2,7%
Gaspésie-îles-de-la-Madeleine	42,3%	40,9%	-1,4%
Total du Québec	58,0%	57,9%	-0,1%

Source : Statistique Canada, CANSIM, matrice 3487.

Le portrait général établi en 1989 a peu changé en 2000. C'est de nouveau dans la couronne montréalaise et en Outaouais que la situation de l'emploi est la meilleure. Les taux d'emploi en Montréal et dans les Laurentides sont à toutes fins pratiques identiques à ceux de l'Ontario. À l'opposé, c'est encore en Gaspésie-îles-de-la-Madeleine qu'on observe le plus faible taux d'emploi, celui-ci ayant même régressé de 42,3% à 40,9%. Pour sa part, celui du Bas-St-Laurent

a progressé de 46,5% à 49,2%, ce qui place cette région dans une situation plus proche de celle observée en Mauricie-Bois-Francs (-2,6% à 51%) ou au Saguenay-Lac-Saint-Jean (+4,0% à 53,3%). Le rattrapage ne se manifeste pas.

La région Gaspésie-îles-de-la-Madeleine, qui connaît une situation particulièrement difficile, demeure tributaire d'une proportion disproportionnée d'emplois saisonniers qui pèse lourdement sur le taux d'emploi. Ainsi, sur une base mensuelle, son taux d'emploi a varié entre un minimum de 35,4% en mars et un maximum de 48,0% en août. Ces fortes fluctuations saisonnières réduisent de façon importante la moyenne annuelle du taux d'emploi. En effet, si cette région pouvait maintenir toute l'année le niveau d'emploi de forte saison, son taux d'emploi augmenterait de 7 points de pourcentage, alors que l'effet comparable pour le Québec serait de l'ordre de 2 points de pourcentage. L'importance de l'emploi saisonnier explique donc environ 5 points de pourcentage d'écart à la moyenne du Québec.

3.2 LA STRUCTURE INDUSTRIELLE DE L'EMPLOI

Le tableau 3.2 montre la composition industrielle des emplois au Québec et en Ontario en 1989 et en 2000. Les tendances identifiées dans l'étude originale, soit l'amenuisement relatif du secteur primaire et de la fabrication, se sont poursuivies au cours de la dernière décennie. En l'an 2000, le secteur primaire n'emploie plus que 3% de la main d'œuvre du Québec (3,7% en 1989), la part de la fabrication manufacturière a fléchi à 18,3% (19,5% en 1989) tandis que près de trois emplois sur quatre servent à la production des services.

C'est la grande catégorie des services commerciaux, de l'éducation et de la santé qui affiche la plus forte progression depuis 10 ans, sa part des emplois atteignant 41,5% en 2000 contre 36,8% en 1989. Ces proportions sont similaires à celles de l'Ontario. En décomposant les emplois des services de manière plus fine, on constate que le secteur de la santé occupe 11% de la main d'œuvre québécoise, en progression par rapport à 1989 (9,7%). Ce sont les emplois de nature scientifique et technique qui affichent cependant la plus forte hausse, passant de 3,6% en 1989 à 5,8% en 2000. En Ontario, ce secteur occupe 7,2% de la main d'œuvre en 2000.

TABLEAU 3.2
Répartition industrielle de l'emploi :
Québec et Ontario 1989 et 2000

Industrie	Québec		Ontario	
	1989	2000	1989	2000
Agriculture	2,2%	1,8%	2,2%	1,7%
Forêt, pêche et mines	1,5%	1,2%	1,2%	0,6%
<i>Total du secteur primaire</i>	<i>3,7%</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,4%</i>	<i>2,3%</i>
Fabrication	19,5%	18,3%	20,1%	18,7%
Construction	5,7%	4,1%	6,3%	5,5%
Services publics	0,9%	0,8%	1,2%	0,8%
Total des biens	29,9%	26,1%	31,1%	27,3%
Commerce	15,9%	16,1%	15,1%	14,9%
Transport et entreposage	5,3%	5,0%	4,5%	4,7%
Finance, assurance et immobilier	5,9%	5,3%	7,1%	6,6%
Services comm., éducation et santé	36,8%	41,5%	36,5%	41,9%
- dont sciences et techniques	3,6%	5,8%	4,7%	7,2%
- dont santé	9,7%	11,0%	8,0%	9,3%
Administration publique	6,3%	6,0%	5,6%	4,7%
Total des services	70,1%	73,9%	68,9%	72,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Statistique Canada, CANSIM, matrices 3477 et 3478.

En comparant au tableau 3.3 la répartition sectorielle de l'emploi manufacturier du Québec et de l'Ontario, on constate que les secteurs traditionnels du vêtement et du papier perdent progressivement de leur importance relative, tout en conservant néanmoins des parts importantes de l'emploi. Ainsi, l'industrie du vêtement occupe 9,1% de l'emploi manufacturier (10,7% en 1991), soit presque quatre fois plus qu'en Ontario (2,5%). Le secteur des produits du papier a diminué de façon marquée, passant de 8,9% en 1991 à seulement 6% en 2000.

Les secteurs ayant effectué les progressions les plus fortes sont la fabrication de produits en bois (+1,8% à 7,1%), de produits informatiques et électroniques (+1,6% à 5,1%), de machines (+1,1% à 5,1%), de produits en caoutchouc ou en plastique (+0,9% à 5,7%), d'aliments (+0,7% à 10,2%) et de produits métalliques (+0,6% à 6,9%). En Ontario, c'est la fabrication de matériel de transport qui a connu la plus forte croissance (+2,1% à 17,3%), ce qui s'explique par la hausse importante de l'emploi dans la fabrication de pièces automobiles. Au Québec, le secteur du matériel de transport a conservé une part à peu près constante à 8,2%, maintenu en niveau par l'aérospatiale qui occupe une part de 4,4 % des emplois.

TABLEAU 3.3
Répartition sectorielle de l'emploi manufacturier

Québec et Ontario 1991 et 2000¹⁹

Industrie	Québec		Ontario	
	1991	2000	1991	2000
Aliments	9,5%	10,2%	9,5%	9,2%
Vêtements	10,7%	9,1%	2,6%	2,5%
Chaussures	0,8%	0,7%	0,6%	0,3%
Papier	8,9%	6,0%	2,5%	1,6%
Chimie et produits de toilette	2,7%	2,5%	3,9%	2,9%
Pharmacie et médicaments	1,4%	1,5%	1,2%	1,3%
Caoutchouc et plastique	4,7%	5,7%	6,9%	7,3%
Produits en bois	5,3%	7,1%	2,0%	3,0%
Sidérurgie	1,0%	0,6%	3,0%	2,6%
Prod. et transf. d'aluminium	2,0%	2,2%	0,4%	0,3%
Métaux non ferreux sauf aluminium	1,5%	1,5%	1,6%	0,9%
Fonderies	0,6%	0,8%	1,3%	1,2%
Produits métalliques	6,3%	6,9%	9,8%	10,5%
Fabrication de machines	4,0%	5,1%	6,3%	7,6%
Informatiques et électroniques	3,5%	5,1%	5,5%	5,4%
Matériel de transport	8,1%	8,2%	15,2%	17,3%
- dont véhicules automobiles	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	5,3%	5,0%
- dont pièces automobiles	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	6,8%	9,3%
- dont aérospatiale	4,4%	4,4%	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>
Meubles de maisons	5,0%	3,7%	1,5%	2,1%
Meubles de bureau	0,7%	1,0%	1,9%	1,9%
Autres	23,3%	22,2%	24,5%	22,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Statistique Canada, CANSIM, matrices 17005 et 17006 et calculs de l'auteur.

Ce bilan permet de conclure que l'économie du savoir tend à s'établir au Québec avec une forte progression des emplois de nature scientifique et technique. La santé est cependant le plus important employeur au Québec et le vieillissement de la population augmentera certainement l'importance de ce secteur. Cependant, les secteurs traditionnels du bois, du vêtement et du papier conservent une grande importance même si le secteur du papier affiche un recul marqué depuis 1989.

¹⁹ Les données relatives à certains secteurs sont confidentielles lorsqu'elles peuvent permettre d'identifier une entreprise. Les secteurs confidentiels ne sont donc pas les mêmes dans toutes les zones géographiques. Seules les données comparables d'une province à l'autre ont été insérées dans le tableau, ce qui explique pourquoi près du quart des emplois ne sont pas ventilés.

3.3 LE NIVEAU DE SCOLARISATION

Une meilleure scolarisation améliore les chances de trouver et de conserver un emploi, ce qui fut qualifié de «loi fondamentale du marché du travail» dans l'étude originale. Le tableau 3.4 montre que cette «loi» conserve toute son importance en l'an 2000. On peut voir à la deuxième colonne que le taux d'emploi est à peine de 21% pour les personnes ayant 8 années ou moins de scolarité, se situe entre 45% et 65% chez les personnes ayant poursuivi ou complété des études de niveau secondaire et atteint presque 80 % pour les titulaires d'un grade universitaire.

Cependant, comme on trouve une proportion plus grande de personnes retraitées dans les niveaux de scolarité plus faibles, cela tend à faire diminuer le taux d'emploi de ce groupe. Pour corriger ce biais, les colonnes suivantes du tableau 3.4 montrent le taux d'emploi pour différents groupes d'âge. Quel que soit le niveau de scolarité, le taux d'emploi atteint son maximum entre 30 et 54 ans. Cependant, il plafonne tout au plus à 50% pour les personnes ayant 8 années ou moins de scolarité alors que près de 88% des diplômés universitaires du même groupe d'âge occupent un emploi. À partir de 55 ans, le taux d'emploi diminue et varie entre 30% (8 années ou moins de scolarité) et 56% (diplômé universitaire).

TABLEAU 3.4
Taux d'emploi selon l'âge et le niveau de scolarisation
Québec 2000

Niveau de scolarisation	Tous les âges	15-29 ans	30-54 ans	55-64 ans	65 ans et plus
Total	57,9%	60,6%	77,3%	41,3%	3,2%
0 à 8 années	21,0%	26,3%	50,3%	29,7%	1,5%
Secondaire partiel	45,0%	39,4%	64,6%	38,7%	3,4%
Secondaire complété	64,8%	65,1%	77,4%	46,9%	3,7%
Postsecondaire partiel	58,8%	55,2%	76,4%	40,9%	4,3%
Diplôme postsecondaire	72,1%	76,3%	82,7%	47,4%	4,5%
Grade universitaire	78,4%	79,9%	87,8%	55,9%	13,7%

Source : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

Étant donné la faiblesse des taux d'emploi des personnes moins scolarisées, il est crucial de déterminer dans quelle mesure le Québec est parvenu à combler son retard au plan de l'instruction. Atteindre cet objectif est nécessairement un travail de longue haleine qui a comme condition préalable que les jeunes du Québec se scolarisent autant que les jeunes des autres régions de l'Amérique du Nord. Le retard moyen de scolarisation relatif peut alors s'amenuiser progressivement au fur et à mesure que les générations moins scolarisées sont remplacées dans la population en âge de travailler par les générations plus jeunes. Or, la photo de 1989 montrait que les jeunes du Québec demeuraient moins scolarisés que ceux de l'Ontario. Le bilan de l'an 2000 sur ce plan est

donc établi à trois niveaux. Tout d'abord, il montre quel est le déficit moyen de scolarité qui subsiste. Ensuite, il compare le niveau de scolarisation des jeunes québécois avec celui des jeunes ontariens. Enfin, il fournit une estimation de l'impact du retard de scolarisation sur l'écart de taux d'emploi entre le Québec et l'Ontario.

On trouve au tableau 3.5 les parts de population par niveau de scolarisation en l'an 2000 au Québec et en Ontario. On constate que la proportion de la population ayant fréquenté l'école 8 années ou moins dépasse 16% au Québec, soit le double de la proportion observée en Ontario. Toutefois, moins de personnes au Québec qu'en Ontario ont quitté l'école pendant leurs études secondaires ou à la fin de celles-ci. Ainsi, la proportion de la population ayant des études postsecondaires partielles ou complètes est similaire dans les deux provinces, soit 51,6% au Québec et 52,8%, bien que les détenteurs d'un diplôme universitaire soient moins nombreux au Québec qu'en Ontario.²⁰ Au total, le Québec accuse donc encore un retard qui se manifeste par une proportion plus élevée de personnes n'ayant pas atteint les études secondaires.

TABLEAU 3.5
Répartition de la population selon le niveau de scolarisation
Québec et Ontario 2000

Niveau de scolarisation	Tous les âges		25-29 ans	
	Québec	Ontario	Québec	Ontario
Total, scolarité	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
0 à 8 années	16,6%	8,7%	3,8%	1,5%
Secondaire partiel	16,1%	17,4%	11,3%	7,4%
Secondaire complété	15,7%	21,0%	11,5%	18,8%
Postsecondaire partiel	8,1%	9,7%	7,3%	10,3%
Diplôme postsecondaire	29,3%	25,4%	41,0%	32,6%
Grade universitaire	14,2%	17,7%	25,1%	29,4%

Source : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

Qu'en est-il des jeunes générations ? À partir des données du recensement de 1991, Lemieux (1999) montre que la génération née au Québec en 1926 a étudié en moyenne 9 années alors que celle née en Ontario la même année possède 10,9 années de scolarisation. Ce déficit de presque deux années est coupé de moitié pour la génération née en 1946 (11,7 années vs 12,8 années) et a entièrement disparu pour la génération née en 1966 (14,0 vs 13,9). Le Québec n'accuse donc plus de déficit éducationnel chez ses jeunes. Au contraire, les jeunes québécois atteignent un niveau de scolarisation parmi les plus élevés au monde.²¹ Cependant, le tableau 3.5 montre qu'en l'an 2000, la

²⁰ La présence des CEGEPS au Québec contribue à la différence de répartition de la population ayant un niveau d'études postsecondaire entre les deux provinces.

²¹ Riddell et Sweetman (1999) montrent qu'en 1995, parmi tous les pays de l'OCDE, c'est au Canada qu'on trouvait la plus forte proportion de personnes ayant des études postsecondaires.

répartition du niveau de scolarisation des jeunes de 25-29 ans varie entre les deux provinces. Au Québec, plus de jeunes ont un diplôme postsecondaire ou universitaire (66% contre 62% en Ontario) mais ils sont aussi plus nombreux à ne pas compléter leurs études secondaires (15% au Québec contre 9% en Ontario). Du point de vue du taux d'emploi, le taux de décrochage plus élevé au Québec peut contribuer à diminuer le taux d'emploi, mais le plus haut taux d'obtention d'un diplôme postsecondaire joue en sens inverse. Il est difficile à première vue d'établir la direction de l'avantage net découlant de cette situation.²²

J'ai estimé l'impact sur le taux d'emploi de la différence de scolarisation entre les deux provinces en appliquant la répartition ontarienne de la population selon les six niveaux de scolarisation et pour six groupes d'âge (15-19 ans, 20-24 ans, 25-29 ans, 30-54 ans, 55-64 ans et 65 ans et plus) aux taux d'emploi des groupes d'âge et de scolarisation correspondants au Québec. Cette simulation montre qu'avec un niveau de scolarisation identique à celui de l'Ontario, le taux d'emploi du Québec monterait à 59,0%. Ceci comblerait donc tout au plus un cinquième de la différence de taux d'emploi observé en l'an 2000 entre l'Ontario et le Québec. La faiblesse du taux d'emploi au Québec découle donc surtout du fait qu'à un niveau donné de scolarisation, on travaille moins au Québec. Cet écart de taux d'emploi n'est cependant pas uniformément réparti. Il est particulièrement marqué pour les personnes faiblement scolarisées et disparaît chez celles les plus fortement scolarisées. Par exemple, entre 30 et 54 ans le taux d'emploi des personnes ayant entre 0 et 8 années de scolarisation est de 50,4% au Québec et de 60% en Ontario. Par contre, les diplômés universitaires du Québec du même âge ont un taux d'emploi qui est semblable à celui des diplômés ontariens (87,8% contre 87,1%).

La répartition des emplois selon le niveau de scolarisation a changé considérablement en une décennie. On peut voir au tableau 3.6 qu'entre 1990 et 2000, il y a eu diminution nette de 289 000 (-31%) du nombre de postes occupés par une personne n'ayant pas complété les études secondaires. Pendant la même période, le nombre d'emplois occupés par un diplômé postsecondaire s'est accru de 344 000, soit près de 38% d'augmentation, et celui détenu par un détenteur d'un grade universitaire a progressé de 245 000, soit presque 60% de hausse. Il y a donc une transition extrêmement rapide du marché du travail, car les personnes ayant un diplôme postsecondaire ou un grade universitaire occupent 70% des emplois contre 52% dix ans plus tôt.

TABLEAU 3.6
Variation du nombre d'emplois au Québec entre 1990 et 2000
selon le niveau de scolarisation

²² Parent (2001) a établi que pour les personnes qui ne complètent pas leur études secondaires, il n'y a presque aucun avantage salarial à obtenir le diplôme d'études secondaires. Le décrochage plus fréquent pourrait donc avoir peu de conséquence sur les revenus d'emplois.

Niveau de scolarité	Nombre d'emplois en milliers		Variation de l'emploi	
	1990	2000	En milliers	En %
Total	3141	3438	296	9,4%
Secondaire non complété ^a	927	638	-289	-31,2%
Secondaire complété	632	604	-28	-4,4%
Postsecondaire partiel	257	281	24	9,4%
Diplôme postsecondaire	1234	1741	344	37,8%
Grade universitaire	416	661	245	58,9%

^a Le secondaire non complété est la somme du groupe 0-8 années de scolarité et du groupe secondaire partiel. L'année 1989 n'est pas comparable aux années subséquentes en raison d'un changement d'enquête. Source : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

Cette évolution de la composition des emplois occupés est toutefois sujette à controverse, laquelle peut se poser de la façon suivante. D'une part, cette évolution refléterait une augmentation de la demande de main d'œuvre hautement qualifiée et une baisse parallèle de la demande de main d'œuvre faiblement qualifiée. Une réaction souhaitable et normale, surtout des jeunes, suite à ce changement d'opportunités consiste à investir davantage en éducation. C'est la thèse de la transition vers « l'économie du savoir ». D'autre part, un point de vue contradictoire est avancé. En raison de la rareté des emplois au début des années 90 au Canada, les jeunes ont poursuivi plus longtemps des études postsecondaires. Inondés de candidats valables et qualifiés, les employeurs en ont profité pour sélectionner des employés plus scolarisés dans des postes qui pourraient en temps normal être occupés par des personnes ayant un niveau d'instruction plus faible. On peut appeler ce scénario la thèse de la détresse économique. L'accroissement de scolarisation est alors surtout du gaspillage.

On peut discriminer entre ces deux thèses en étudiant comment a changé la rémunération à différents niveaux de scolarisation. En effet, si la thèse de l'économie du savoir domine, les besoins croissants de personnel qualifié et la diminution de la demande de main d'œuvre moins qualifiée feront augmenter la différence entre la rémunération moyenne des diplômés postsecondaires et celle des personnes n'ayant pas ce diplôme. Si par contre la détresse économique explique mieux les faits, on devrait voir la prime de rémunération des diplômés postsecondaires diminuer. Riddell et Sweetman (1999) ont étudié cette question pour le Canada. Ils énoncent plusieurs éléments qui concordent pour favoriser la thèse de l'économie du savoir. Ainsi, il y a un degré élevé d'adéquation entre la formation d'un diplômé postsecondaire et l'emploi qu'il occupe. Des enquêtes révèlent en outre que les emplois exigeant l'utilisation d'ordinateurs sont en augmentation constante. Par ailleurs, même si une détérioration de la conjoncture économique amène plus de jeunes à poursuivre des études postsecondaires, cette réaction est relativement faible par rapport à l'importante augmentation de la scolarisation observée depuis vingt ans. Le

principal argument est cependant que la prime de rémunération associée au diplôme postsecondaire n'a pas diminué:

«Despite the substantial growth in the number of well-educated workers, and the decline in the supply of those with low levels of education, the relative earnings of university and college graduates did not fall relative to the less well-educated groups. We interpret this evidence to suggest that the demand for more educated workers has increased substantially over this period, sufficiently to absorb the large increase in their supply which would otherwise have lowered their relative earnings.»²³

Ainsi, l'accroissement de scolarité n'est pas le résultat d'une détresse économique accrue. Il faut plutôt y voir l'adaptation souhaitable vers l'économie du savoir. La prochaine section, étudiant l'évolution des groupes démographiques apporte des arguments supplémentaires dans cette direction.

3.4 LA COMPOSITION DÉMOGRAPHIQUE ET LE TAUX D'EMPLOI DES JEUNES ET DES FEMMES

Comme le taux d'emploi est fortement influencé par l'âge, toute modification de la structure démographique est susceptible d'exercer un impact déterminant sur le taux d'emploi. Le phénomène démographique marquant est la passage de la vague démographique associée au baby-boom, qu'on associe grosso modo aux personnes nées entre 1946 et 1966.

Depuis le début des années 90, la génération du baby-boom a commencé à entrer dans le groupe des 45 à 54 ans. Ainsi qu'on peut le voir à la figure 3.1, cela a fait gonfler l'importance relative de ce groupe d'âge tout en réduisant celle des 25 à 44 ans. Comme le taux d'emploi demeure aussi élevé entre 45 et 54 ans qu'entre 35 et 44 ans, ce vieillissement n'a pas constitué un obstacle au maintien d'un taux d'emploi global élevé. La part des jeunes a peu changé depuis 10 ans, soit entre 16% et 17% de la population de 15 ans et plus, tandis que celle des 55 à 64 ans a elle aussi peu varié depuis 1989, se maintenant autour de 12%. Cependant, les 65 ans et plus constituent 14,7% de la population de 15 ans et plus, en franche progression par rapport à 1989 (12,4%).

Selon Dugan et Robidoux (1999), le changement dans la composition de la structure d'âge constitue depuis le milieu des années 80 un facteur négatif sur le taux d'activité au Canada. En supposant que le taux d'activité d'un groupe d'âge demeure inchangé, la démographie a pour effet de réduire annuellement d'environ 0,1 point de pourcentage le taux d'activité agrégé. Bien qu'ils ne rapportent pas de résultats provinciaux, l'effet au Québec pendant cette période devrait être comparable à celui estimé pour le Canada. Ainsi, entre 1989 et 2000, les modifications démographiques ont contribué à amoindrir le

²³ Riddell, W. C. et A. Sweetman (1999), «Human Capital Formation in a Period of Rapid Change», document préparé pour la conférence *Adapting Public Policy to a Labour Market in Transition*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 18-19 avril 1997, p. 28.

taux d'activité québécois d'environ 1,1 point de pourcentage et le taux d'emploi d'environ 1 point de pourcentage.²⁴

Cependant, les taux d'emploi des groupes d'âge ne sont pas demeurés constants. Ainsi qu'on le voit au tableau 3.7, celui des jeunes hommes se situe en 2000 à 54,7% et celui des jeunes femmes à 50,5%. C'est une diminution marquée de 6,0 et 5,3 points de pourcentage respectivement depuis 1989, mais une nette amélioration par rapport aux taux d'emploi de 46,3% et 44% observés en 1997. Selon Archambault et Grignon (1999), c'est surtout l'augmentation du taux de fréquentation scolaire qui explique cette réduction du taux d'emploi des jeunes au Canada depuis 1989. Une conclusion semblable est obtenue par Sunter et Bowlby (1998) qui établissent qu'entre 1989 et 1997, la hausse du taux de fréquentation explique 63% du déclin du taux d'activité au Québec. Notons que dans les deux études, la hausse de fréquentation scolaire semble surtout être d'origine structurelle et non pas un refuge pour des jeunes incapables de dénicher un emploi. Cela explique pourquoi, en dépit de la baisse de leur taux d'emploi, le taux de chômage des jeunes se maintient à 13,9 % en 2000, soit à peu près le même taux qu'en 1989. Ainsi, tel qu'énoncé à la section précédente, la hausse de scolarisation apparaît bel et bien comme une adaptation à une économie qui a besoin de personnel très scolarisé pour fonctionner et non pas à un gaspillage de ressources.

TABLEAU 3.7
Taux d'emploi selon certains groupes d'âge
Québec 1989 et 2000 et Ontario 2000

Groupe démographique	Québec 1989	Québec 2000	Variation 1989-2000	Ontario 2000	Ontario moins Québec
Hommes 15-24 ans	60,7%	54,7%	-6,0%	57,9%	3,2%
Femmes 15-24 ans	55,8%	50,5%	-5,3%	58,7%	8,2%
Hommes 25-54 ans	83,7%	83,0%	-0,7%	88,4%	5,3%
Femmes 25-54 ans	62,6%	71,4%	8,8%	75,6%	4,2%
Hommes 55-64 ans	52,6%	52,9%	0,3%	59,3%	6,4%
Femmes 55-64 ans	24,1%	30,2%	6,1%	42,9%	12,7%

Source : Statistique Canada et calculs de l'auteur

Les taux d'emploi des hommes de 25 à 54 et de 55 à 64 ans se situent en l'an 2000 presque au même niveau qu'en 1989, soit respectivement 83% et 52,9% en 2000 contre 83,7% et 52,6% en 1989. L'aspect le plus remarquable est cependant la forte progression du taux d'emploi des femmes au Québec. Ainsi, il a augmenté de 62,6% à 71,4% (+8,8 points de pourcentage) pour le groupe

²⁴ Dugan et Robidoux produisent des estimés uniquement sur le taux d'activité. On les transpose en impact sur le taux d'emploi en sachant que le taux de chômage $u=1-e/a$, où e est le taux d'emploi et a le taux d'activité. En réarrangeant les termes on trouve que $e=a(1-u)$. Ainsi, en supposant un taux de chômage d'environ 10%, une variation de 1 point de pourcentage de a se répercute en un changement de 0,9 point de pourcentage de e .

d'âge de 25 à 54 ans alors que celui des femmes de 55 à 64 ans a progressé pour sa part de 6,1 points de pourcentage. Même s'il s'agit d'une plus faible hausse absolue, c'est une progression relative plus forte puisque le taux d'emploi est passé de 24,1% à 30,2%.

L'augmentation du taux d'emploi des femmes au Québec poursuit une longue tendance haussière qui découle d'un changement radical du rôle de la femme dans la société québécoise. La scolarisation accrue est fortement associée à une baisse de fécondité et à une hausse du taux d'activité. Les femmes québécoises, qui avaient avant 1960 une fécondité parmi les plus élevées en occident ont effectué un des renversements les plus marqués en deux générations, étant désormais parmi les plus scolarisées et les moins fécondes.

Néanmoins, la poursuite de la tendance à la hausse du taux d'activité féminin pendant la dernière décennie est un peu surprenante. En cherchant à comprendre les causes structurelles à la baisse du taux d'activité canadien dans les années 90, Beaudry et Lemieux (1999) ont modélisé la croissance du taux d'activité féminin de façon à capter le phénomène de remplacement graduel des cohortes de femmes plus âgées, moins instruites et participant moins au marché du travail par des cohortes plus jeunes, plus scolarisées et participant davantage au marché. Leur étude laissait entrevoir que la hausse tendancielle du taux d'activité féminin était révolue. Abstraction faite de la conjoncture économique, on devait s'attendre à ce que le taux d'activité féminin plafonne au Canada dans les années 90.

De fait, le taux d'emploi des femmes de l'Ontario a très peu progressé entre 1989 et 2000. Comme on le constate à la figure 3.2, celui des femmes de 25 à 54 ans a cru d'à peine 1,3 point de pourcentage en Ontario entre 1989 et 2000, passant de 74,3% à 75,6%. Cela a permis aux femmes québécoises du même âge de combler une part importante de l'écart historique de taux d'emploi de près de 12 points de pourcentage qui a ainsi été ramené à seulement 4,2 points de pourcentage en 2000. Cet écart est maintenant plus faible que celui entre les taux d'emploi des hommes du même groupe d'âge, lequel se situe à 5,3% en 2000 contre 7,6% en 1989.

Il serait intéressant de savoir pourquoi le plafonnement du taux d'emploi des femmes survient plus tardivement au Québec. Il est probable que cela est en partie attribuable au changement plus marqué de comportement entre les générations successives des femmes québécoises. Comme les écarts de taux d'emploi Québec-Ontario sont plus faibles pour les personnes ayant un niveau de scolarisation plus élevé, l'amointrissement de l'écart de taux d'emploi des femmes entre les deux provinces est peut être aussi le reflet que l'écart de scolarisation tend à disparaître. Quoi qu'il en soit, le taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans est presque certainement plafonné en 2000. On peut tout de même prévoir que le taux d'emploi des femmes de 55 à 64 ans connaîtra une croissance assez soutenue au Québec au cours des deux prochaines décennies

lorsque ce groupe sera constitué majoritairement de femmes ayant auparavant été actives sur le marché du travail. De fait, lorsqu'on contrôle pour le niveau de scolarisation, le taux d'emploi entre 55 et 64 ans tend à se situer à environ 60% du taux observé entre 25 et 54 ans. On peut donc anticiper que le taux d'emploi des femmes québécoises de 55 à 64 ans devrait rattraper, avec un retard, celui des femmes ontariennes et se situer entre 42% et 45% dans une dizaine d'années.

3.5 LES RÉFORMES DE L'ASSURANCE-EMPLOI ET LE TAUX D'ACTIVITÉ

Lors d'une récession, il est plus difficile de trouver un emploi. Ainsi, une partie des chômeurs réduisent, voire interrompent, les efforts qui pourraient leur permettre de dénicher un nouvel emploi. C'est pourquoi on tend à observer une baisse du taux d'activité global lorsque le niveau d'emploi diminue. Ainsi, entre 1989 et 1996, le taux d'activité a diminué de 2,1 points de pourcentage au Québec, soit un peu moins que dans l'ensemble du Canada (-2,5) et beaucoup moins qu'en Ontario (-4,3). L'ampleur et la durée de cette baisse furent cependant telles qu'une recherche intense a été effectuée afin de vérifier si des facteurs autres que le ralentissement étaient en cause. En somme, y a-t-il eu une réduction de l'offre de travail au cours de cette période et, dans l'affirmative, de quel ordre ? Cette question est cruciale pour évaluer les chances de récupérer les emplois perdus car ceux expliqués par une réduction de l'offre de travail ne seront pas récupérés.

Dans Fortin et Fortin (1999), nous estimons que la mauvaise conjoncture a fait diminuer le taux d'activité canadien entre 1989 et 1997 de 1 point de pourcentage. Par une règle de trois, le Québec, un peu moins touché que la moyenne canadienne par la récession, a dû subir une baisse légèrement plus faible de l'ordre de 0,8 ou 0,9 point de pourcentage. La baisse résiduelle d'environ 1,5 point de pourcentage du taux d'activité canadien est le résultat d'une combinaison de facteurs : hausse de la scolarisation des jeunes, plafonnement du taux d'activité des femmes, abaissement de l'âge de la retraite, démographie et changements des politiques sociales, en particulier du programme d'assurance-emploi.

Dans l'étude initiale de 1991, l'accès facilité aux prestations d'assurance-chômage suite à la réforme de 1971 est identifié comme une cause à l'aggravation du chômage au Québec dans les années 70 et 80. En effet, suite à cette réforme, des personnes faiblement attachées au marché du travail qui auraient été inactives en l'absence du programme étaient disposées à occuper des emplois temporaires permettant d'obtenir des prestations. Cet ajustement d'un segment de la population fait augmenter le taux de chômage car, à un niveau donné d'emplois, la population active augmente. On mesure l'importance de cet effet par le taux de subvention maximal à l'emploi instable. Ce taux est égal au rapport entre la valeur maximale des prestations versées à une personne qui travaille le temps minimum requis pour être admissible aux

prestations et le salaire reçu pendant la période de qualification à ces prestations. Comme l'étude originale le rappelle, la réforme de 1971 a fait augmenter la subvention implicite maximale de 25% à 367%.²⁵

Plusieurs changements à la Loi sur l'assurance-chômage ont été apportés par la suite afin de réduire la générosité du programme. C'est cependant depuis 1990 que les restrictions les plus importantes furent introduites. À la fin de 1990, la norme d'admissibilité fut allongée de 10 à 20 semaines. Au milieu de 1994, la norme d'admissibilité fut de nouveau accrue pour s'établir entre 12 et 20 semaines et la durée des prestations raccourcie. En 1996, le régime est devenu celui de l'assurance-emploi. Au même moment, on changea encore une fois la norme d'admissibilité pour l'établir en heures plutôt qu'en semaines. On a aussi modifié le calcul du taux des prestations et on a introduit des mesures particulières pénalisant des demandeurs répétés.

La figure 3.3 montre comment a évolué le taux de subvention implicite maximal à l'emploi instable au Québec depuis 1976.²⁶ Cette figure permet de constater que ce sont les changements de 1994 qui ont le plus réduit le taux de subvention, le coupant de près de moitié entre 1993 (178%) et 1995 (95%). Les diminutions subséquentes portant le taux de subvention à 60% en 2000 résultent pour leur part de la baisse progressive du taux de chômage.²⁷

Si une générosité plus grande du programme a fait augmenter le taux d'activité et le taux de chômage dans les années 70, on s'attend à ce que les restrictions des années 90 aient eu un effet en sens contraire assez marqué. De fait, dans Fortin et Fortin (1999), nous estimons que l'ensemble des modifications réglementaires au régime a fait diminuer le taux d'activité de 0,5 point de pourcentage au Canada entre 1989 et 1997. L'effet était particulièrement marqué pour les jeunes (-2,9 points de pourcentage) et inexistant chez les hommes de 25 ans et les personnes de plus de 55 ans. C'est entre 1994 et 1996 que cette baisse fut particulièrement ressentie, ainsi qu'on peut le constater au déplacement latéral de la courbe de Beveridge.

²⁵ Dans une région ayant un taux de chômage élevé, une personne était admissible à des prestations après 8 semaines de travail. La valeur hebdomadaire des prestations était égale au deux tiers du salaire hebdomadaire et les prestations pouvaient être versées pendant un maximum de 44 semaines. On obtient 367% par le calcul $(44 \times 66,67\%) / 8$.

²⁶ La norme d'admissibilité et la durée des prestations ont été calculées selon le taux de chômage moyen du Québec. Le taux calculé varie lorsque la législation est modifiée ou lorsque le taux de chômage change. Les calculs sont établis sur une base trimestrielle et ont été ramenés à la fréquence annuelle par une moyenne.

²⁷ Une autre façon par laquelle on peut saisir l'effet des restrictions à l'assurance-emploi est de calculer le ratio entre le nombre de prestataires et le nombre de chômeurs. Pendant la première moitié de la décennie, ce ratio a été en diminution rapide. Cependant, Statistique Canada a retiré depuis maintenant près de trois ans de ses bases de données les séries sur le nombre de prestataires car l'agence ne pouvait pas établir des données suffisamment précises après l'entente sur la formation de la main d'œuvre.

L'impact sur le taux d'activité au Québec peut être inféré de la façon suivante. Le Québec a un taux de chômage plus élevé que le taux de chômage moyen au Canada, ce qui procure un taux de subvention implicite plus grand. Cependant, la baisse du taux de subvention au Québec entre 1989 et 1997 (de 160% à 93%, soit une baisse de 68%) fut semblable à la baisse au Canada (de 143% à 64%, soit une diminution de 79%). Comme la réaction à un changement donné de la politique ne diffère pas d'une province à l'autre (Fortin et Fortin, 1997), ce mouvement parallèle suggère que l'impact sur le taux d'activité au Québec de la réforme de l'assurance-emploi ne diffère pas de façon importante de celui du Canada, soit une baisse approximative d'environ 0,5 point de pourcentage. Comme l'amélioration de la conjoncture au Québec entre 1997 et 2000 a été suffisante pour effacer la baisse conjoncturelle du taux d'activité au Québec, l'effet de l'assurance-emploi explique à lui seul la plus grande part de la baisse de 0,7 point de pourcentage observée au Québec entre 1989 et 2000.

4. OÙ SERA L'EMPLOI AU QUÉBEC DANS DIX ANS ?

Dix ans se sont écoulées depuis l'étude originale. Bien que soumis à une récession d'une ampleur exceptionnelle dans la première moitié de la dernière décennie, le redressement des dernières années a fait en sorte que, finalement, ce sont les tendances lourdes qui ont modifié l'image de l'emploi en 2000 par rapport à celle de 1989. La population est de plus en plus scolarisée et les emplois qui requièrent une faible scolarisation perdent en importance. La main d'œuvre est de plus en plus féminine et les baby-boomers vieillissent. Le secteur des services croît en importance alors que l'emploi manufacturier recule lentement. Quant aux régions, elles conservent entre elles des écarts de taux d'emploi semblables à ceux observés dix ans plus tôt. Quels sont les changements qui vont influencer la situation de l'emploi au Québec au cours des dix prochaines années ? Le principal est la démographie.

4.1 LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION PÈSE DE PLUS EN PLUS SUR LE TAUX D'EMPLOI

Maintenant que la génération du baby-boom commence à atteindre 55 ans, l'impact sur le taux d'emploi des changements de la composition démographique s'accélère. Alors que l'effet annuel du vieillissement était de réduire le taux d'emploi canadien de près de 0,1% par année pendant les années 90 en moyenne, Dugan et Robidoux (1999) projettent que ce sera plus du double pendant la décennie 2000-2010. Une conclusion similaire est obtenue par Sunter (2001). Celle-ci fait valoir que tous les scénarios de projection démographique envisagés par Statistique Canada aboutissent à la conclusion qu'en raison du vieillissement, le taux d'activité global au Canada en 2011 sera environ 2% plus faible que celui de 2000.

Qu'en est-il plus spécifiquement pour le Québec ? Le baby-boom y a été particulièrement fort, la chute subséquente de la fécondité plus abrupte et l'immigration nette plus faible.²⁸ Ces trois facteurs combinés font en sorte que le vieillissement de la population québécoise est plus rapide que la moyenne canadienne. Afin d'illustrer l'ampleur du vieillissement au Québec, j'ai comparé comment évoluera sa population de 15 ans et plus par rapport à celle de l'Ontario selon les projections démographiques de la population de 15 ans et plus de Statistique Canada pour 2011.²⁹

Le tableau 4.1 montre la composition de la population en 2000 et 2011 pour le Québec et l'Ontario. Entre ces deux dates, la population québécoise de 15 ans et plus augmentera de 8%, passant de 5 936 000 personnes à 6 413 000 personnes. Par contre, la population de 25 à 54 ans qui est au cœur de la population active diminuera de 149 000 personnes alors que la population de 15

²⁸ La population immigrante est en général relativement jeune. Les régions qui reçoivent des contingents moins importants d'immigrants ont donc une structure d'âge plus vieille.

²⁹ Les données sont tirées du document *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 2000-2026*, No au catalogue 91-520-XPB.

à 24 ans reculera légèrement de 20 000 personnes. La croissance de la population se fera donc uniquement dans le groupe des personnes de 55 ans et plus, ceux ayant le taux d'activité le plus faible. En Ontario, la croissance démographique sera beaucoup plus forte, dépassant 20%. La population de 25 à 54 ans augmentera moins rapidement mais progressera tout de même de près de 10%.

TABLEAU 4.1
Population de 15 ans et plus en milliers de personnes
Québec et Ontario : 2000 et 2011

Groupe d'âge	Québec			Ontario		
	2000	2011	Variation	2000	2011	Variation
15-24 ans	970	950	-20	1516	1794	277
25-54 ans	3364	3215	-149	5325	5849	524
55-64 ans	730	1051	320	1049	1633	584
65 ans et +	873	1198	325	1384	1879	495
15 ans et +	5936	6413	477	9274	11154	1880

Source : Statistique Canada, catalogue No 91-520-XPB.

Le vieillissement plus rapide du Québec modifiera davantage la composition de sa main d'œuvre. Au tableau 4.2, qui montre le poids des groupes d'âge, on constate que les proportions en 2000 au Québec sont semblables à celles de l'Ontario. La seule différence notable est que les 55-64 constituent un pourcentage un peu plus élevé au Québec, au détriment des 25-54 ans. En 2011 toutefois, les 65 ans et plus représenteront 18,7% de la population de 15 ans et plus au Québec contre 16,8% en Ontario. Les 55-64 ans seront aussi proportionnellement plus nombreux au Québec. Pour leur part, les 25-54 ans ne représenteront plus que 50,1% au Québec contre 52,4% en Ontario.

TABLEAU 4.2
Importance des groupes d'âge en % de la population de 15 ans et plus
Québec et Ontario : 2000 et 2011

Groupe d'âge	2000			2011		
	Québec	Ontario	Québec Moins Ontario	Québec	Ontario	Québec Moins Ontario
15-24 ans	16,3%	16,4%	0,0%	14,8%	16,1%	-1,3%
25-54 ans	56,7%	57,4%	-0,8%	50,1%	52,4%	-2,3%
55-64 ans	12,3%	11,3%	1,0%	16,4%	14,6%	1,7%
65 ans et +	14,7%	14,9%	-0,2%	18,7%	16,8%	1,8%

Source : Statistique Canada, catalogue No 91-520-XPB et calculs de l'auteur.

Il est clair que les estimations canadiennes de la baisse de taux d'activité reliée au vieillissement doivent être modifiées pour s'adapter à la situation du Québec. Afin de procéder à cet ajustement, j'ai appliqué les poids des groupes de population en 2011 aux taux d'emploi de 2000 de ces mêmes groupes au

Québec et à l'Ontario afin de comparer l'impact du vieillissement.³⁰ L'écart de résultat est très grand. Cette simulation prévoit que le taux d'emploi passera en onze ans de 57,9% à 53,8% au Québec, une baisse de 4,1 points de pourcentage. Le nombre d'emplois prévu est de 3 450 500, une progression si infime d'à peine 13 000 emplois en 11 ans qu'elle revient à dire qu'il n'y aurait aucune création d'emplois au Québec en moyenne pendant cette période. En Ontario par contre, le taux d'emploi diminuera de 63,3% à 60,9%, une baisse de seulement 2,4 points de pourcentage. Clairement, le taux d'emploi de l'Ontario aura tendance à creuser l'écart qui le sépare de celui du Québec au cours de la prochaine décennie. Le déficit d'emplois relatif du Québec en 2011 devrait donc être plus grand que celui observé en l'an 2000.

Il faut cependant pondérer ces simulations car elles reposent sur l'hypothèse que les taux d'emploi de chaque groupe ne changera pas. Au cours de la dernière décennie, l'impact négatif du vieillissement sur le taux d'emploi au Québec a été contré par l'augmentation du taux d'emploi des femmes. Celle-ci découlait pour une bonne part de l'accroissement de la scolarisation mais avec le plafonnement du taux d'activité féminin dans le groupe des 25 à 54 ans, on ne peut plus compter sur des gains suffisants. Comme indiqué dans la section 3.4, il est raisonnable de croire que le taux d'emploi devrait se relever de manière assez marquée pour les femmes de 55 à 64 ans. Comme la hausse de scolarisation touchera aussi les hommes du même âge, on peut prévoir que leur taux d'emploi augmentera aussi, mais plus faiblement. Afin de capter ces hypothèses de travail, j'ai appliqué des taux d'emploi de 41% aux femmes de 55 à 64 ans (contre 30,2% en 2000), et de 56% aux hommes de 55 à 64 ans (contre 52,9% en 2000) pour simuler le taux d'emploi de 2011. Le taux d'emploi de 2011 se situerait alors à 55%, limitant la baisse par rapport à 2000 à 2,9 points de pourcentage, mais ne permettant pas d'inverser la tendance. Dans ce scénario, le nombre d'emplois en 2011 se situerait à 3 527 000, une création nette totale de 90 000 emplois par rapport à 2000.

On ne saurait sous estimer l'importance de cette question pour le Québec. La baisse du taux d'emploi compromet la croissance du niveau de vie. Elle implique aussi un fléchissement de la croissance du produit intérieur brut réel sur lequel repose l'équilibre budgétaire du gouvernement. Entre 1989 et 2000, le PIB réel total a augmenté de 29,2% et le PIB réel par habitant 17,5%. Comme il s'agit de deux sommets conjoncturels, cela représente assez bien la croissance du potentiel de production. Or, si l'emploi avait stagné pendant cette période au lieu d'augmenter de 10% comme il l'a fait, la croissance du PIB réel aurait été limitée à 22%.³¹ Ainsi, si l'accumulation de capital et le

³⁰ Les groupes retenus sont les 15-24 ans, 25-44 ans, 45-54 ans, 55-64 ans et 65 ans et plus pour les hommes et les femmes. Les données sont tirées du catalogue No 91-520-XPB de Statistique Canada.

³¹ Les estimations que je présente ici sont basées sur l'hypothèse que la croissance se décompose en trois sources, soit l'accumulation de capital, l'augmentation du travail et l'augmentation de la productivité du travail. La part du travail a été grossièrement située à 0,6

progrès technique des 11 prochaines années se poursuivent au même rythme que depuis 1989, la croissance du PIB potentiel sera ralentie de 25% environ par rapport à la croissance des dix dernières années. Quant au PIB réel par habitant, il augmentera de seulement 13% d'ici 2011 au lieu de 17,5% comme ce fut le cas entre 1989 et 2000.

Il ne s'agit pas là d'une évolution lointaine. Cet impact joue dès maintenant, continuera d'affecter année après année le taux d'emploi et se poursuivra en fait jusqu'à l'année 2025. Pourtant, l'étude des scénarios de croissance déposés par les divers ordres de gouvernement lors des discussions sur le dividende fiscal ne semblent pas inclure ce ralentissement dans leurs hypothèses. De fait, si on veut obtenir un meilleur résultat, il faut d'ores et déjà envisager les moyens permettant de maintenir au sein de la population active les personnes de plus de 55 ans. Les mesures de départ anticipé à la retraite, si largement utilisées dans la dernière décennie, devront céder le pas à une approche diamétralement opposée. Ceci est d'autant plus important que comme le poids de ce groupe démographique augmente, tout gain de taux d'emploi dans ce groupe aura une répercussion plus grande sur le taux d'emploi global.

Une des caractéristiques du chômage dans ce groupe d'âge est que les pertes d'emplois sont moins fréquentes qu'à 25 ans mais qu'une fois en chômage, les personnes de plus de 55 ans rencontrent beaucoup plus de difficultés à dénicher un nouvel emploi. Il est aussi plus difficile à cet âge de changer de métier. Pour améliorer le taux d'emploi, il faudrait voir comment aider les personnes à s'adapter, si cela leur est nécessaire, aux besoins du marché du travail. Par ailleurs, étant donné que l'espérance de vie augmente rapidement et que la morbidité diminue, il faudra peut être même aller jusqu'à retarder l'âge normal de départ à la retraite.

4.2 LE CHOIX D'UN RÉGIME DE CHANGE DEMEURE UNE QUESTION CRUCIALE

Depuis quelques années, le régime de change flottant est remis en cause au Canada. Cet intérêt accru s'explique à la fois par la création de l'Euro et par l'insatisfaction envers les résultats décevants de la politique monétaire menée par la Banque du Canada par rapport aux coûts qu'elle a engendrés. En effet, atteindre une cible d'inflation plus basse que celle des États-Unis devrait procurer un dollar canadien plus fort et des taux d'intérêt nominaux plus bas. Mais plus généralement, l'argument principal justifiant un objectif de stabilité des prix est que cela devrait permettre une meilleure performance économique. Or, si les taux d'intérêt sont finalement sous les taux américains, le dollar canadien ne cesse d'atteindre de nouveaux creux et le niveau de vie au Canada a subi son pire recul relatif en une décennie par rapport au niveau de vie américain. Le fort impact sur l'emploi qui en a résulté montre qu'une politique d'emploi ne peut ignorer les choix de régime de change.

et les facteurs se combinent dans une technologie représentable par une fonction de type Cobb Douglas.

L'expérience monétaire montre qu'une politique de change fixe n'est pas une option viable car ce régime est sujet à connaître des instabilités extrêmement coûteuses. L'alternative à laquelle le Canada est confronté est le change flexible ou l'abandon pur et simple de la monnaie nationale pour l'entrée dans une zone monétaire commune avec les États-Unis. Quel est le débat ?

Mundell (1991) s'opposa dès le départ à l'objectif de stabilité des prix «made in Canada». En plus du coût exorbitant pour l'économie canadienne de la récession nécessaire pour atteindre la stabilité des prix, il soutenait qu'un petit pays comme le Canada ne devrait jamais poursuivre seul un tel objectif. En effet, dans un contexte où les échanges internationaux constituent près de 40% de la production, dont plus de 80% se font avec les États-Unis, il est primordial d'avoir un taux de change fixe pour réduire les fluctuations entre les prix domestiques et étrangers. Harris (1993) abonde et soutient de plus que les mouvements du taux de change dévient largement de ceux dictés par les facteurs fondamentaux. Cette forte variabilité du taux de change fait en sorte que les taux d'intérêt canadien incorporent une prime de risque inutilement élevée. Courchesne (1998) reprend cet argument mais fait également valoir que la variabilité du taux de change réduit les avantages du libre échange. Face à l'incertitude sur les coûts relatifs de production, les entreprises sont plus réticentes à spécialiser leur production dans un seul pays. Cela nuit à l'intégration économique qui devrait découler de l'accord de libre-échange. Le coût serait plus élevé pour le Canada que pour les États-Unis puisqu'en raison de la taille relative des deux partenaires, l'entreprise soucieuse de réduire au maximum l'impact de la volatilité du taux de change s'établira là où le marché est le plus grand, soit aux États-Unis.

Les défenseurs du change flexible comme Laidler (1999) et McCallum (1999) font valoir que la perte d'autonomie monétaire est coûteuse en ressortant les arguments des zones monétaires optimales. L'union monétaire est un excellent choix si le Canada et les États-Unis subissent des chocs communs. Si par contre un ralentissement affecte davantage le Canada que les États-Unis, comme par exemple lors de la crise asiatique de 1998, le Canada doit s'ajuster à la baisse de la demande pour les ressources productives du pays. En l'absence d'une monnaie nationale, le retour au plein-emploi nécessite la baisse des salaires canadiens ou la migration des travailleurs à l'extérieur du pays pour qu'ils s'emploient aux États-Unis. L'union monétaire constitue un choix de change intéressant si les salaires nominaux sont flexibles au Canada ou encore si la main d'œuvre peut librement circuler entre les deux pays. Par contre, le régime de change flexible est utile si le Canada fait face à des chocs spécifiques alors que ni l'un ni l'autre de ces moyens d'ajustement ne fonctionnent bien. En effet, il offre la possibilité de contrer l'impact d'un choc négatif en abaissant les coûts de production par la dépréciation, accélérant ainsi le retour au plein-emploi lors d'un choc négatif. À l'inverse, un choc positif sur le prix des produits de base donnerait lieu à une appréciation.

Or, le Canada subit parfois des chocs en raison des variations importantes du prix des produits de base. Les salaires nominaux au Canada et au Québec réagissent peu au chômage, ce qui indique une flexibilité limitée d'ajustement par les salaires. Quant à la mobilité des travailleurs entre les différentes provinces canadiennes, elle est plus faible qu'entre les différents états américains (Lefebvre, 1997), rendant le chômage plus persistant. De plus, Helliwell (1998) montre que la frontière internationale réduit énormément la mobilité des travailleurs. L'ajustement aux chocs spécifiques au pays étant donc assez difficile à réaliser par la migration internationale ou par les salaires, le change flexible demeure l'option privilégiée par la Banque du Canada (Dodge, 2001).

Ce débat prend beaucoup d'importance pour le Québec. Afin d'éviter des fluctuations indésirables de la production et de l'emploi, un Québec souverain devra choisir l'option monétaire la plus avantageuse. L'aspect principal à considérer dans ce choix consiste à déterminer si les chocs touchant l'économie québécoise sont davantage reliés à ceux touchant le reste du Canada ou au cycle américain. DeSerres et Lalonde (1994) concluent que les régions canadiennes subissent des chocs réels communs plus importants que les chocs communs aux régions américaines. Ceci justifierait une politique monétaire identique pour tout le Canada et suggérerait que le Québec adopte le dollar canadien s'il devenait souverain. Cependant, les conclusions de cette étude doivent être prises avec prudence. Les échanges commerciaux constituent un mécanisme important de transmission des chocs réels d'une région à l'autre. McCallum (1995) et Helliwell (1998) ont montré que la frontière internationale avec les États-Unis constitue encore, malgré les accords de libre échange et l'accroissement rapide du volume des échanges canado-américain, un frein énorme aux échanges. Le résultat clé de ces études est qu'en raison du fait que le Québec fasse partie du Canada, le volume de ses échanges avec l'Ontario est au moins 13 fois plus important que celui réalisé avec un état américain qui aurait une économie de taille comparable à l'Ontario et qui serait situé à la même distance. Cet effet de diversion du commerce pour lui donner une orientation est-ouest tend à gonfler la composante commune aux chocs. Or, si le Québec devenait souverain, cet effet de diversion tendrait à disparaître et la composante commune des chocs avec le reste du pays s'amoincirait.

Par ailleurs, Beine et Coulombe (2001) s'intéressent aux cycles régionaux du Canada et à leur évolution dans le temps. Ils font valoir qu'une intégration plus poussée du Canada à l'économie nord-américaine va amener une plus grande spécialisation des économies régionales. La structure économique canadienne pourrait en fait devenir de plus en plus différente de celle des États-Unis même si, parallèlement, certaines régions du Canada développent une structure économique de plus en plus synchronisée à l'économie américaine. De fait une de leurs conclusions importantes est que : «...Canada faces a core-periphery differentiation process at a regional level: an increasing synchronization between the central provinces (Ontario et Québec) and the U.S. economy at

the expense of a growing idiosyncratic dynamics for peripheral Canadian provinces.»³² Ils trouvent donc que le cycle québécois serait mieux servi par la politique monétaire américaine que par une politique monétaire dans laquelle le taux de change évolue de concert avec le prix des produits de base. Ce sont en effet seulement l'Alberta et la Saskatchewan qui sont des exportateurs nets des produits de base qui conditionnent les fluctuations du dollar canadien. La politique consistant à absorber par des variations du taux de change les chocs sur le prix des produits de base réduit donc l'ampleur des fluctuations de ces deux provinces. Le Québec étant importateur de produits de base subit une appréciation du taux de change au moment où ses termes d'échange se détériorent. Une telle politique monétaire, loin d'amoindrir les fluctuations de l'économie québécoise, tend donc plutôt à les amplifier.³³ Par ailleurs, même en dépit de l'effet de diversion du commerce souligné précédemment, le Québec fait maintenant plus de commerce avec les États-Unis qu'avec le reste du Canada, une tendance qui s'accentuerait dans un Québec souverain. Adopter le dollar américain éliminerait plus de coûts de transaction que de choisir le dollar canadien.

Dans la perspective où le Québec demeure dans le Canada, que peut-il faire pour réduire l'impact des fluctuations du change? En fait, le principal outil qui permettrait de limiter son impact sur l'emploi du Québec serait d'avoir des salaires qui s'ajustent plus aisément.

4.3 L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE DOIT DEMEURER ACCESSIBLE

En conclusion, les actions des prochaines années pourraient être guidées par un bref regard en arrière. Le changement structurel le plus rentable que le Québec a fait depuis deux générations est d'avoir incité les québécois et québécoises à se scolariser davantage. La présente mise à jour, tout comme l'étude initiale, rappellent la très forte association entre le niveau de scolarisation et le taux d'emploi. Ce qui n'est pas documenté dans la mise à jour est que l'impact sur le salaire est lui aussi drastique. Les personnes ayant une scolarité postsecondaire améliorent non seulement leur taux d'emploi mais aussi leur taux de salaire.

Il ne fait donc aucun doute que pour soutenir le taux d'emploi, l'éducation postsecondaire doit continuer à être accessible. Elle doit aussi demeurer de bonne qualité, ce qui implique que les institutions de haut savoir doivent disposer des ressources requises pour offrir une formation de qualité comparable à celle offerte sur le continent. C'est le pré requis pour que les

³² Beine et Coulombe (2001), p. 10. Le texte entre parenthèses a été ajouté afin de préciser le sens de la citation.

³³ La logique de l'appréciation est qu'elle fera disparaître des emplois dans les régions importatrices de produits de base, libérant ainsi des travailleurs qui pourront aller migrer vers l'Alberta et de la Saskatchewan afin de combler les nouveaux emplois qui s'y créent.

entreprises trouvent ici la main d'œuvre qualifiée qu'elles recherchent. Agir autrement serait sacrifier le futur.

BIBLIOGRAPHIE

ARCHAMBAULT, R. et M. FORTIN (2001), «The Beveridge Curve and Unemployment Fluctuations in Canada», », *Canadian Journal of Economics - Revue canadienne d'économique* 34(1), 58-81.

BANQUE DU CANADA, Rapports annuels de 1990 à 1994.

BEAUDRY, P. et T. LEMIEUX (1999), «The Evolution of the Female Participation Rate in Canada, 1976-1994: A Cohort Analysis.», *Canadian Business Economics* 7(2), 57-70.

BEINE, M. et S. COULOMBE (2001), «Should Canadian Regions Adopt the U.S. Dollar?», document non publié.

BLANCHARD, O. J. et P. DIAMOND (1989), «The Beveridge Curve.», *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1-60.

BROWNE, L. E. (1991), «The Role of Services in New England's Rise and Fall: Engine of Growth or Along for the Ride?», *New England Economic Review*, July/August 1991, 27-44.

CARD, D. et W. C. RIDDELL (1993), «A Comparative Analysis of Unemployment in the United States and Canada.», dans *Small Differences that Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States* (D. Card et R. B. Freeman éditeur, Chicago, University of Chicago Press.

CASE, K. E. (1991), «The Real Estate Cycle and the Economy: Consequences of the Massachusetts Boom of 1984-87.», *New England Economic Review*, September/October 1991, 37-46.

COURCHESNE, T. (1998), «Towards A North American Common Currency: An Optimal Currency Area Analysis.», document présenté à la Sixth Bell Canada Papers Conference *Room to Manoeuvre? Globalization and Policy Convergence*, Queen's University, Kingston, Ontario, 5-6 novembre 1998.

CROW, J. (1988), «The work of Canadian monetary policy.» (The Eric J. Hanson Memorial Lecture, University of Alberta), *Revue de la Banque du Canada*, février 1988, 3-17.

DODGE, D. (2001), «L'approche du Canada en matière de politique monétaire : le bon choix pour les Canadiens.», Allocution prononcée par David Dodge, gouverneur de la Banque du Canada, devant la chambre de commerce d'Edmonton, Alberta le 26 juin 2001, www.banqueducanada.ca/fr/discours/sp01-6f.htm.

DUGAN, B. et B. ROBIDOUX (1999), «Demographic Shifts and Labour Force Participation Rates in Canada.», *Canadian Business Economics* 7, 42-56.

FORTIN, M. et P. FORTIN (1999), «The Changing Labour Force Participation of Canadians, 1969-96: Evidence from a Panel of Six Demographic Groups.» *Canadian Business Economics* 7, 12-24.

FORTIN, P. (1991), «La question de l'emploi au Québec : la photo et le film», texte soumis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec..

FORTIN, P. (1996), «The Great Canadian Slump.», *Canadian Journal of Economics - Revue canadienne d'économie* 29(4), 761-787.

FORTIN, P. (1999), «The Canadian Standard of Living: Is There a Way Up?», C.D. Howe Institute, Benefactors Lecture.

FORTIN, P. (2001, «Has Québec's Standard of Living been Catching Up?», dans *The State of Economics in Canada: Festschrift in Honour of David Slater*, sous la direction de Patrick Grady et Andrew Sharpe, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, Kingston, 2001, pp. 381-402.

FORTIN, P. et M. FORTIN (1997), «Les déterminants du taux d'activité au Canada: une approche par groupes démographiques et par régions.», Communication présentée au congrès de la Société canadienne de science économique, Ecole des hautes études commerciales, Montréal, 14 mai 1997.

FREEDMAN, C. et T. MACKLEM (1998), «A Comment on 'The Great Canadian Slump'.» », *Canadian Journal of Economics - Revue canadienne d'économie* 31(4), 646-665.

GERA, S., W. Gu et Z. Lin (2001), «Technology and the Demand for Skills in Canada: an Industry Level Analysis.», *Canadian Journal of Economics - Revue canadienne d'économie* 34(1), 132-148.

HELLIWELL, J. F. (1998), «How Much Do National Borders Matter? », (Washington DC: Brookings Institution).

JONES, S. R. G. et G. RIDDELL (1996), «Gross Flows of Labour in Canada and the United States», document préparé pour la conférence sur l'écart de chômage entre le Canada et les États-Unis, Ottawa, février 1996.

LAIDLER, D. (1999), «The Exchange Rate Regime and Canada's Monetary Order.», Document de travail 99-7, Banque du Canada.

LEFEBVRE, M. (1997), «Les marchés du travail régionaux : une comparaison entre le Canada et les Etats-Unis.», Document de travail 97-17, Banque du Canada.

LEMIEUX, T. (1999), «Disparités de revenu et croissance de l'emploi : y a-t-il un trade-off ?» dans *L'Après-déficit zéro : des choix de société*, S. Lévesque éd., Association des économistes québécois, Montréal.

McCALLUM, J. (1995), «National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns.», *American Economic Review* 85(3), 615-623. Canada.

McCALLUM, J. (1999), «Sept considérations sur le choix d'un régime de change pour le Canada.», *Conjoncture*, Banque Royale du Canada.

MORISSETTE, R. et X. ZHANG (2001), «Quelles entreprises ont des taux de vacance élevés au Canada ?», Statistique Canada, document de recherche 11F0019MIF No 176.

PARENT, D. (2001), «Return to a High School Diploma and the Decision to Drop Out: New Evidence from Canada.», Série scientifique CIRANO No 2001s-09.

PICOT, G. et A. HEISZ (2000), «Le marché du travail des années 1990.», Statistique Canada, document de recherche, numéro au catalogue 11F0019MPE No 148.

RIDDELL, W. C et A. SWEETMAN (1999), «Human Capital Formation in a Period of Rapid Change.», document préparé pour la conférence *Adapting Public Policy to a Labour Market in Transition*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 18-19 avril 1997.

STATISTIQUE Canada (2000), *Estimations annuelles de l'Emploi, des gains et de la durée du travail 1987- 1999.*, No 72F0002XIB au catalogue.

STATISTIQUE Canada (2000), *Emplois, gains et durée du travail*, No 72-002-XIB au catalogue, juillet 2001.

STATISTIQUE Canada (2001), *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 2000-2026.*, No 91-520-XPB au catalogue.

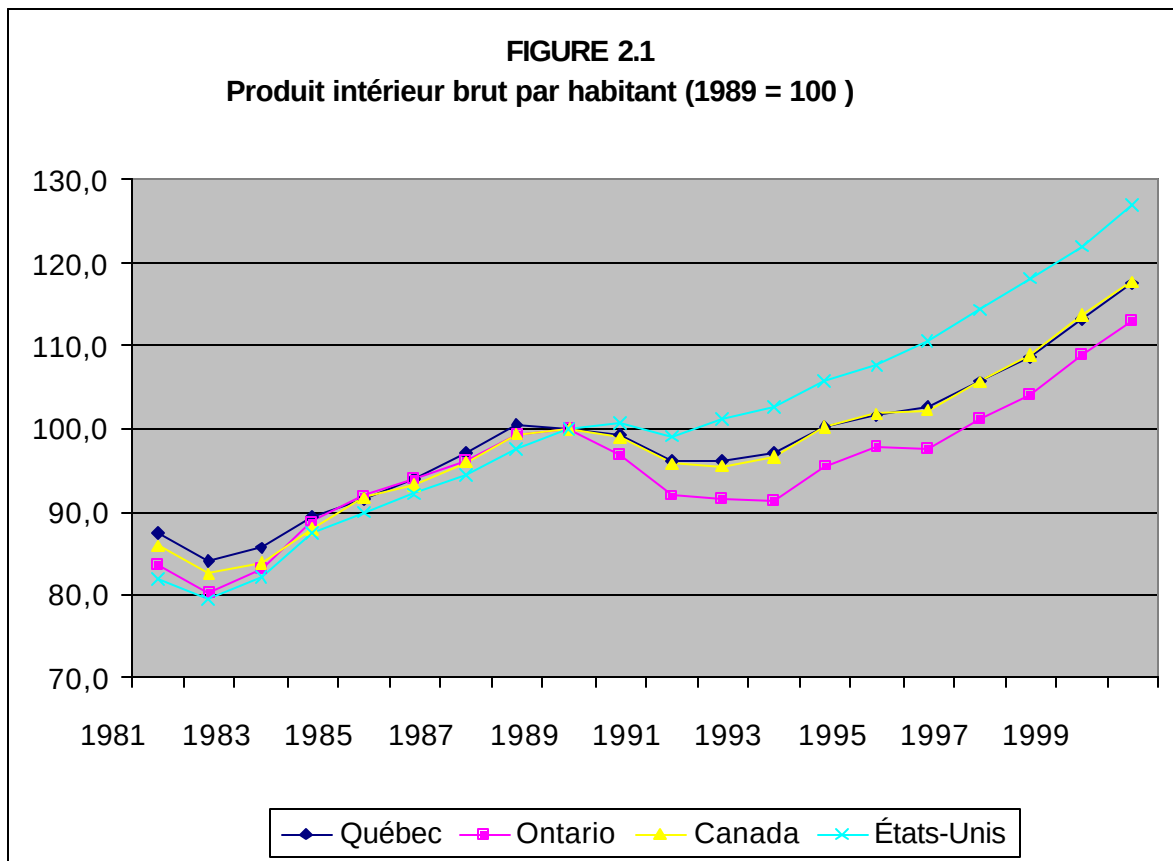
SUNTER, D. (2001), *Démographie et marché du travail.*, Statistique Canada, catalogue No 75-001-XIF au catalogue, 2(2), 3-18.

SUNTER, D. et G. BOWLBY (1998), *L'activité sur le marché du travail dans les années 90.*, Statistique Canada, No 75-001-XPF au catalogue, 2(4), 16-22.

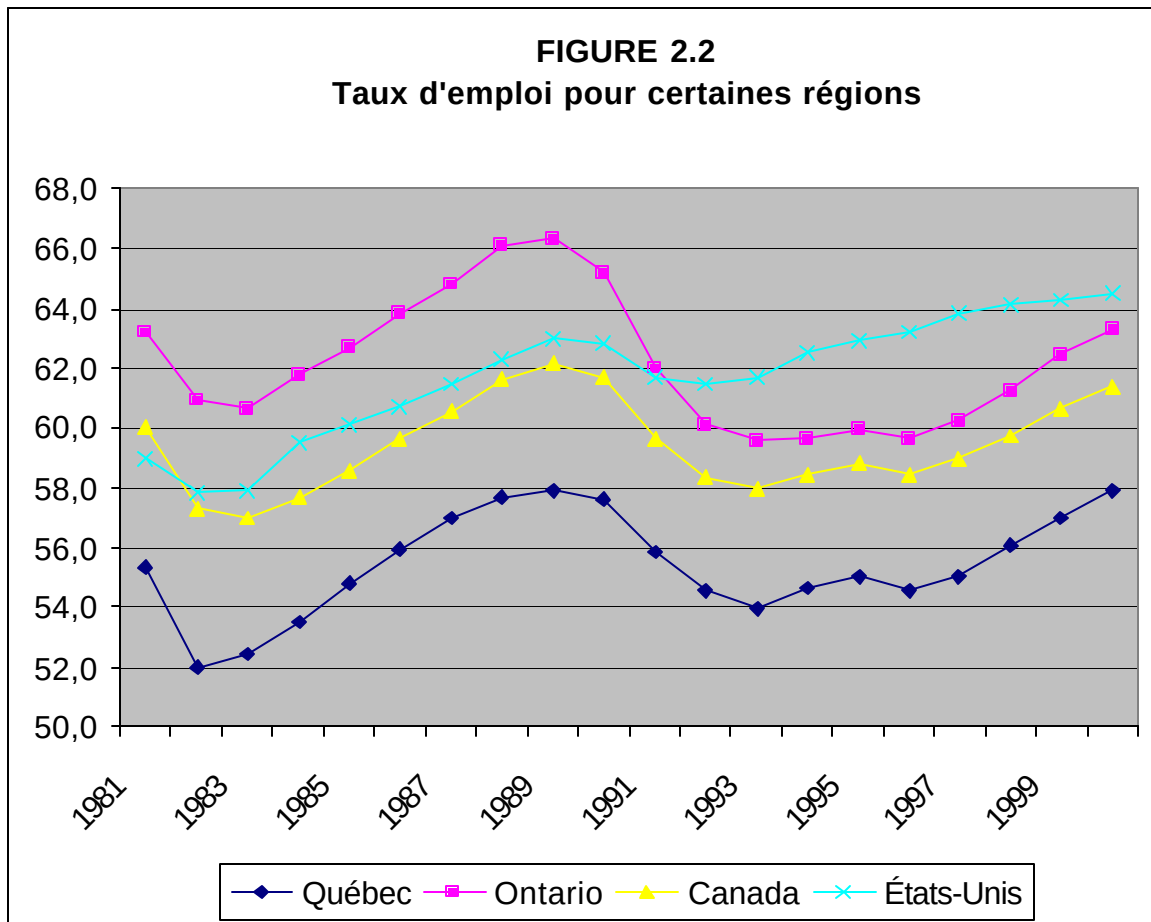
«La question de l'emploi au Québec : la photo et le film» Mise à jour et compléments de 2001

UNITED STATES GOVERNMENT (2001), *Economic Report of the President 2001*,
Unites States Government Printing Office, Washington, D. C.

ANNEXE 1: FIGURES

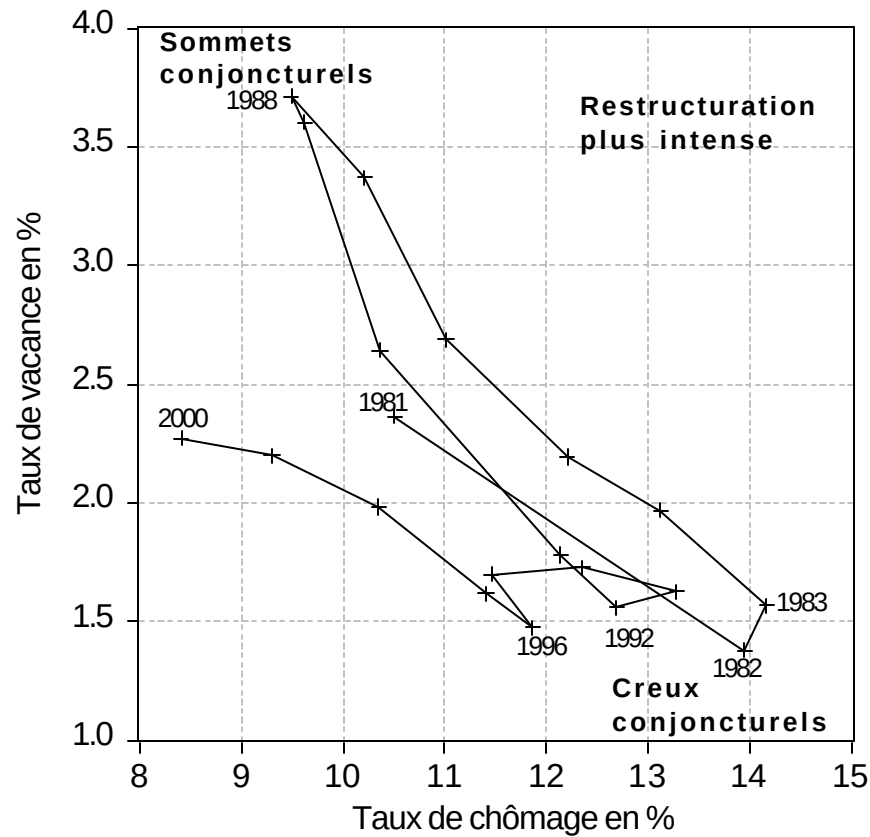


Source : Statistique Canada et Economic Report of the President 2000.

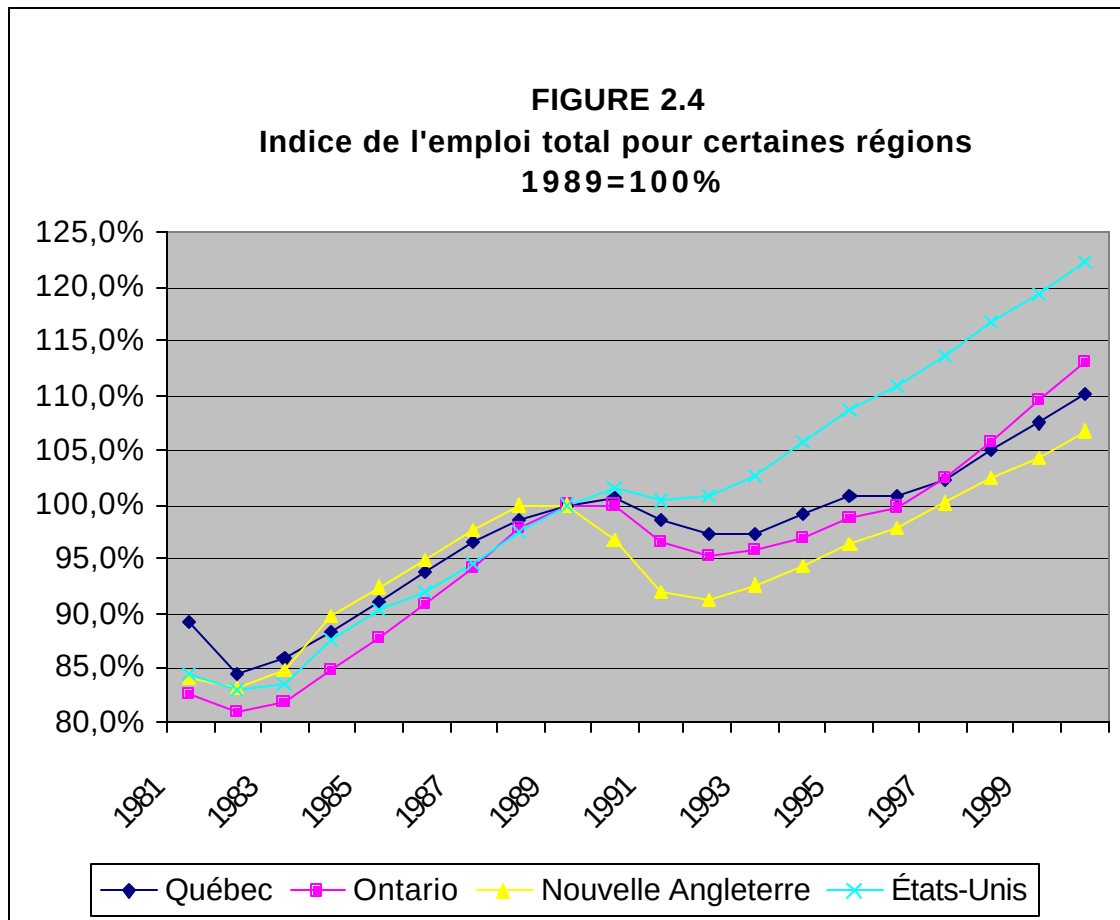


Source : Statistique Canada et U. S. Bureau of Labor Statistics

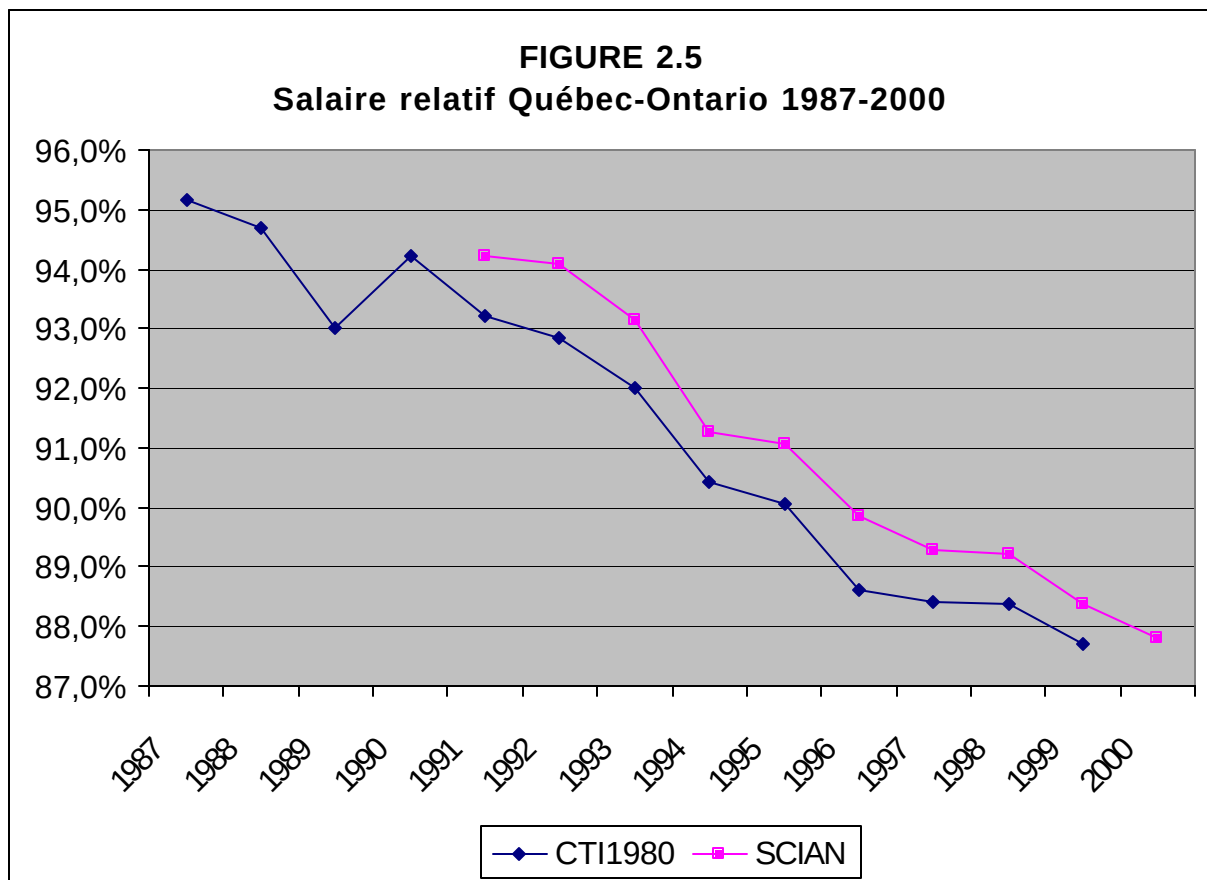
FIGURE 2.3
Courbe de Beveridge québécoise
1981-2000



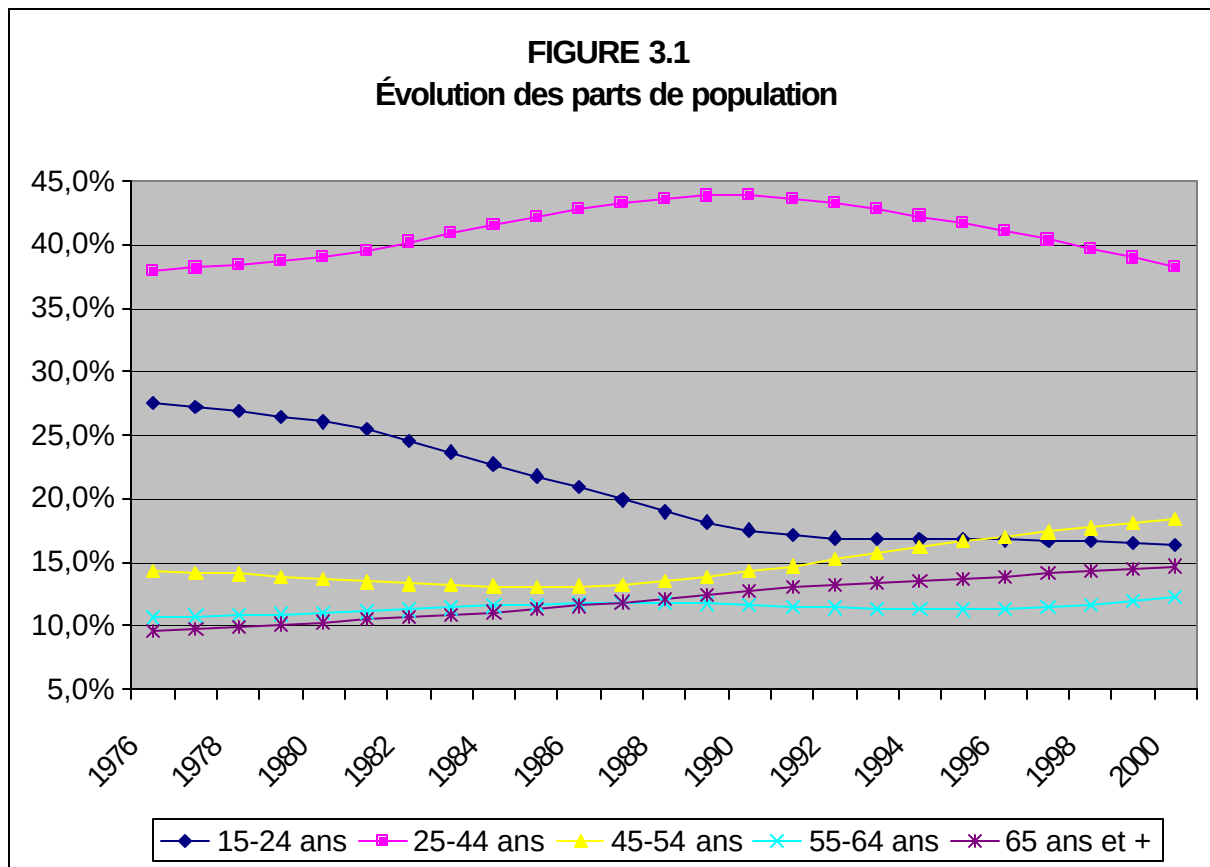
Source : Statistique Canada et calculs de l'auteur



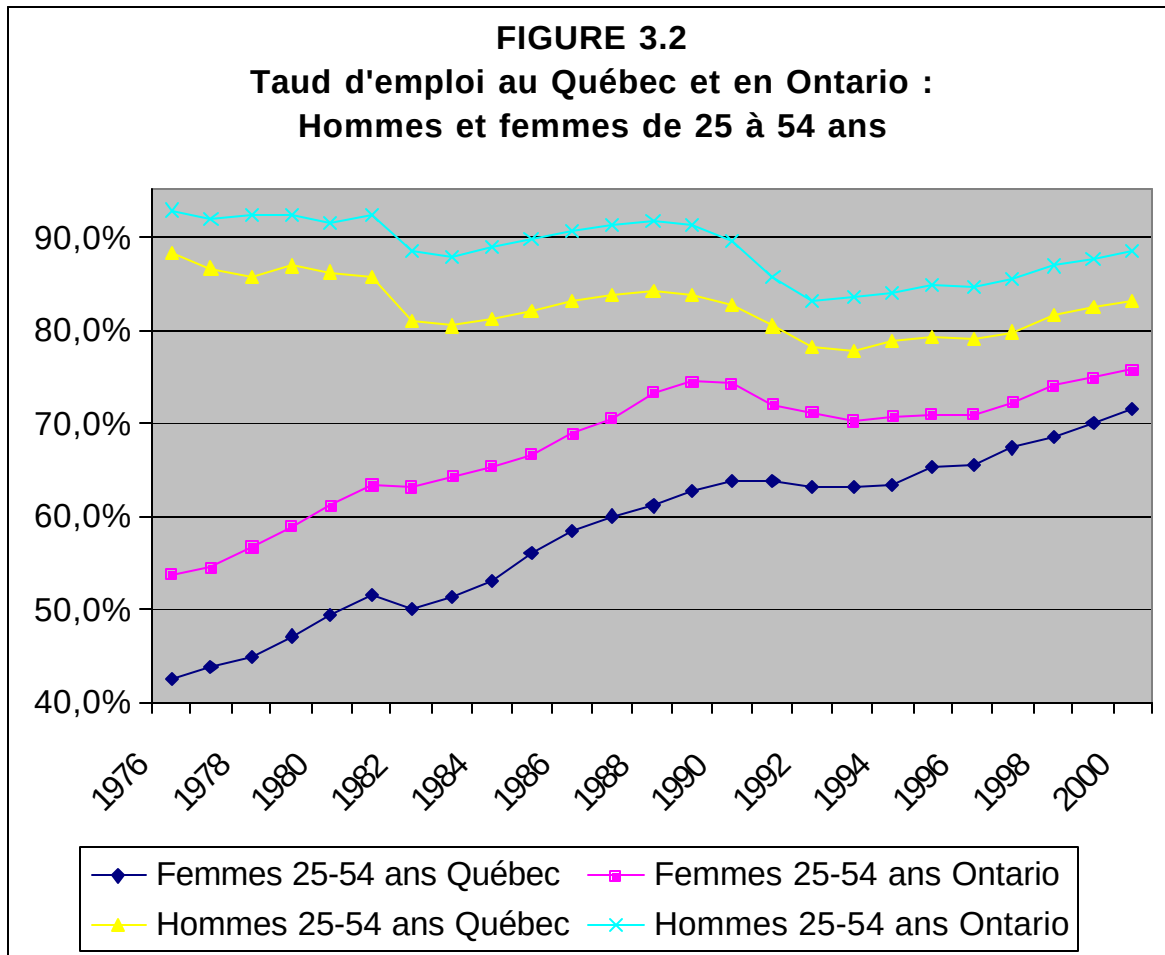
Source : Statistique Canada et U. S. Bureau of Labor Statistics

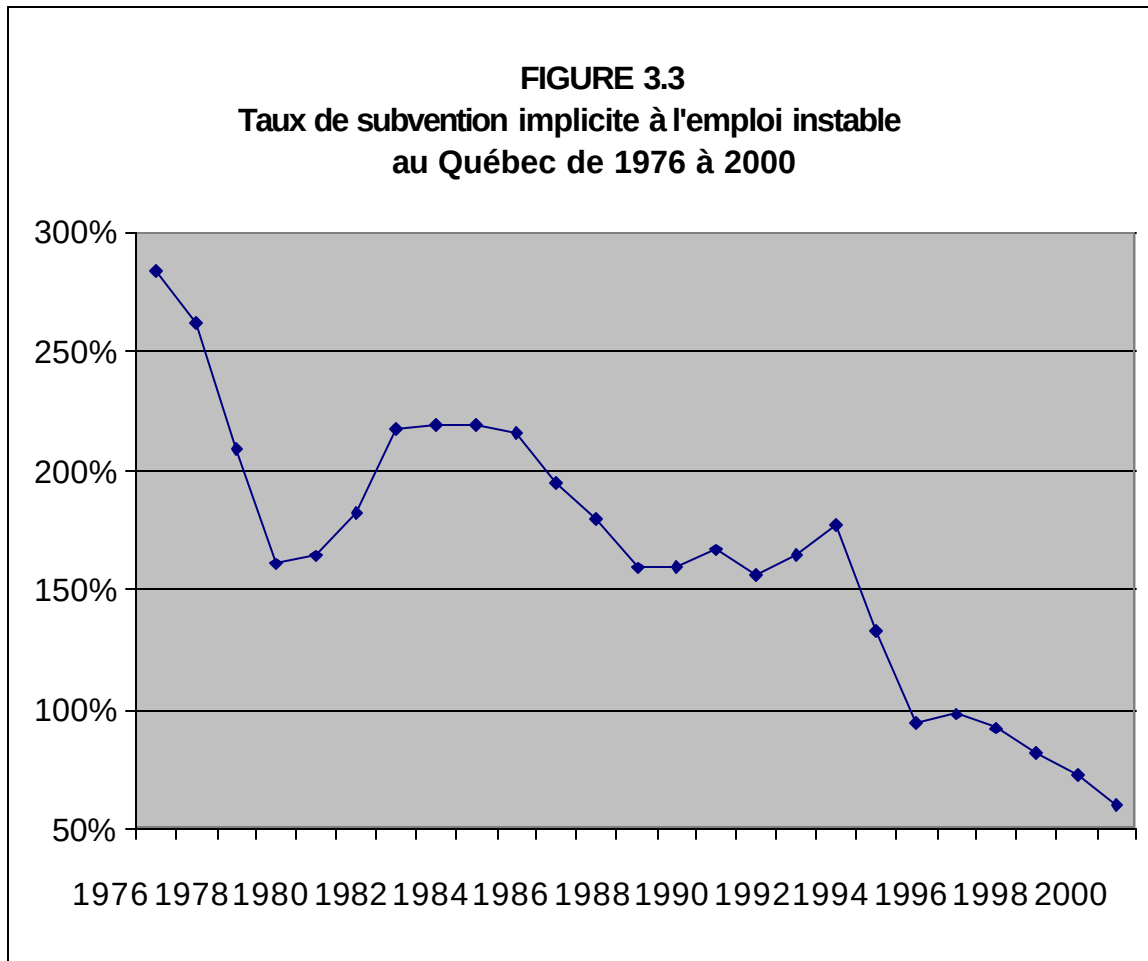


Source : Statistique Canada, catalogues 72F0002XIB et 72-002-XIB. CTI 1980 signifie classification type des industries 1980 alors que SCIAN indique le système de classification des industries de l'Amérique du Nord.



Source : Statistique Canada.





Source : Statistique Canada, Loi sur l'assurance-emploi et calculs de l'auteur.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 243 à 282

Auteur : Daniel Racette

Titre : Intégration financière internationale et interdépendance des politiques macro-économiques nationales

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. La procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis d'identifier un auteur de substitution dans des délais compatibles avec l'échéancier général de la mise à jour des études. L'étude pourrait être mise à jour ultérieurement. Cependant, il existe des analyses plus récentes de la problématique générale de cette étude dans la littérature économique.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 283 à 302

Auteur : Bernard Fortin

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Cependant, le thème de l'étude correspond à celui d'une étude préparée pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté par Vély Leroy; ce dernier a accepté de mettre à jour sa propre étude, intitulée *Les options monétaires d'un Québec souverain*, et sa démarche considère des éléments de l'étude de Bernard Fortin.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 303 à 350

Auteur : Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Titre : Analyse des activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral : évolution et comparaisons inter-provinciales

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Considérant que le thème de cette étude peut faire partie des préoccupations de la Commission sur le déséquilibre fiscal, il est apparu inapproprié de faire mettre à jour cette étude avant la conclusion des travaux de la Commission précitée et ce, en accord avec la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 353 à 391

Auteur : Ministère des Finances du Québec

Titre : La présence du gouvernement fédéral au Québec : les programmes de transferts fédéraux aux provinces, fonctionnement et évolution récente

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Considérant que le thème de cette étude peut faire partie des préoccupations de la Commission sur le déséquilibre fiscal, il est apparu inapproprié de faire mettre à jour cette étude avant la conclusion des travaux de la Commission précitée et ce, en accord avec la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 393 à 566

Auteur : Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Titre : Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'évaluation de l'opportunité de procéder à une mise à jour, opportunité compliquée par le fait que l'étude fut l'œuvre d'un organisme qui n'existe plus, a été effectuée en consultation avec la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Le Bureau de coordination a souscrit à la conclusion de la Secrétaire générale associée que tant la conjoncture actuelle que la complexité de trouver un substitut à un organisme n'existant plus en rendaient inappropriée la mise à jour de cette étude.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 1 à 110

Auteur : José Woehrling

Titre : Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec

MISE À JOUR

Auteur : José Woehrling

Titre : Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec

ANNEXE « A »

Mise à jour de l'étude intitulée

« Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec »

**Produite dans le cadre des travaux de la
Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec**

Par: José Woehrling

En date du 7 janvier 2002

Document complémentaire à l'étude intitulée « Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec », réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*

José Woehrling

Professeur, Faculté de droit, Université de Montréal

Première partie : Rappel des éléments essentiels et des conclusions de l'étude originale

1. Une analyse concrète des règles juridiques internes et internationales qui conditionnent le changement de statut constitutionnel du Québec exige que l'on tienne compte, non seulement de la *légalité* des différentes attitudes susceptibles d'être adoptées par les autorités québécoises et canadiennes, mais également de leur *légitimité*, puisque celle-ci aura une influence déterminante sur la création des rapports de force et, par conséquent, sur l'efficacité et le succès des positions en présence.

I. - Les changements respectant le droit constitutionnel canadien

2. Pour opérer des changements au statut constitutionnel du Québec dans le respect de la Constitution canadienne, il est nécessaire de recourir à la procédure de modification prévue dans la Partie V (articles 38 à 49) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹.

A. - Le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution et les leçons pouvant être tirées de l'échec de l'Accord du Lac Meech - Les

* José Woehrling, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal. L'étude a été publiée dans un document annexé au rapport de la Commission ; voir : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, numéro 2, 1991, pp. 1-110.

¹ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11).

perspectives de succès des revendications constitutionnelles du Québec
dans le contexte de la procédure actuelle de modification de la Constitution

3. La procédure de modification constitutionnelle se divise en cinq modalités. Les articles 44 et 45 permettent la modification de certaines parties de la Constitution du Canada par simple loi fédérale ou provinciale². Les trois autres procédures sont plus complexes et nécessitent une proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'un nombre variable de provinces.

4. Pour la modification des dispositions constitutionnelles applicables à *certaines* provinces seulement, c'est-à-dire une ou plusieurs mais non toutes, l'article 43 réclame le consentement des deux Chambres fédérales et de l'assemblée législative de chaque province « concernée », c'est-à-dire visée par la modification adoptée en vertu de l'article 43. Il faut se demander s'il permet également l'adoption de dispositions entièrement nouvelles, applicables uniquement à une ou plusieurs provinces. Pour certaines raisons analysées dans l'étude, une réponse négative paraît s'imposer. Il ne semble donc pas que l'article 43 permettrait au Québec d'obtenir, avec le seul accord des chambres du Parlement fédéral, une modification constitutionnelle reconnaissant le caractère distinct de la société québécoise comme celle qui était contenue dans l'Accord du lac Meech. En outre, il est clair qu'un renouvellement du fédéralisme exigerait des modifications au partage des compétences qui ne peuvent être réalisées par l'entremise de l'article 43. Enfin, la procédure de l'article 43 ne permettrait pas la sécession d'une province.

5. L'article 41 accorde un droit de veto à chacune des dix provinces et aux autorités fédérales. L'alinéa 41a) vise « la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur ». On constatera plus loin que cette disposition a pour effet de soumettre à la règle de l'unanimité non seulement l'abolition de la

² On examinera plus loin la portée du pouvoir de modification constitutionnelle des législatures provinciales prévu à l'article 45, en analysant les conditions dans lesquelles pourrait être adoptée une nouvelle Constitution québécoise. Quant au pouvoir de modification du Parlement fédéral, qui découle de l'article 44, il ne présente pas d'intérêt pour les problèmes qui nous occupent.

monarchie au niveau d'une province, mais également la modification des institutions parlementaires provinciales. L'alinéa 41c), combiné avec l'alinéa 43b), vise certaines dispositions constitutionnelles relatives à l'usage du français ou de l'anglais. Il s'agit notamment de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³, qui contient en particulier une disposition appelée « clause Canada », en application de laquelle doivent être admis à l'école publique anglaise au Québec les enfants dont l'un des parents a reçu son instruction en anglais au Canada. La Cour suprême s'est fondée sur cette disposition pour invalider l'article 73 de la *Charte de la langue française* (ou *Loi 101*)⁴ qui réservait le droit de fréquenter l'école publique anglaise aux seuls enfants dont l'un des parents avait reçu son instruction en anglais au Québec⁵. La procédure de l'unanimité serait donc requise pour modifier ou abroger l'article 23 de la *Charte*, si l'on voulait redonner sa validité à l'article 73 de la *Loi 101* ou, de façon plus générale, conférer au Québec une compétence pleine et entière en matière linguistique⁶. L'alinéa 41d), tout comme l'alinéa 42(1)d)⁷, soulève un problème d'interprétation complexe. Les dispositions concernant la Cour suprême étant contenues dans la *Loi sur la Cour suprême*⁸, il faut se demander si cette dernière a été enchâssée de façon implicite dans la Constitution, ou si les mentions faites dans les deux articles n'ont pas plutôt pour objet d'indiquer les modalités qui devront être utilisées pour l'y enchâsser à l'avenir. Quelle que soit l'interprétation retenue, les changements réclamés par le Québec à l'époque de l'Accord du lac Meech, à savoir la constitutionnalisation des dispositions prévoyant que trois des neuf juges doivent provenir du Québec, nécessiteraient l'accord des deux Chambres fédérales et de toutes les provinces

³ La *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-dessous la *Charte*) est la Partie I (art. 1 à 34) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

⁴ *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.

⁵ *P.G. Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

⁶ Il y a discussion, en doctrine, pour savoir si la modification de l'article 23 de la *Charte canadienne* requiert la procédure normale de l'article 38 ou la procédure de l'unanimité de l'article 41, la majorité des auteurs optant pour cette deuxième solution. La question n'a pas encore été tranchée par les tribunaux.

⁷ L'alinéa 42(1) prévoit que la procédure générale de modification, inscrite à l'article 38, s'applique notamment pour les questions suivantes : « d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada ».

⁸ *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26.

dans la mesure où cela touche la *composition* de la Cour. Enfin, l'alinéa 41e) vise les articles 38 à 49 qui forment la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par conséquent, aucune disposition relative à la procédure de modification ne peut être modifiée autrement que selon la règle de l'unanimité. Comme on le sait, le Québec réclamait, avec l'Accord du Lac Meech, deux amendements à la procédure de modification, le premier pour se voir reconnaître un droit de veto supplémentaire, le deuxième pour élargir le droit à la compensation financière en cas d'exercice par une province du « droit de retrait » prévu à l'article 38(3).

6. La procédure de modification « normale », prévue aux articles 38 à 40 et 42, s'applique pour toutes les questions ne relevant pas d'une des autres procédures. Elle doit notamment être utilisée pour modifier les dispositions relatives à la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les législatures des provinces, ainsi que celles de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Sa mise en œuvre nécessite l'accord des deux chambres fédérales et d'au moins deux tiers des provinces (soit sept sur dix), dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. Les alinéas 38(3) et (4) prévoient un « droit de désaccord », plus communément appelé « droit de retrait », qu'une province peut exercer à l'égard de toute modification « dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial ». Une modification à l'égard de laquelle une, deux ou trois provinces ont validement exercé leur droit de retrait est « sans effet » dans les provinces considérées. Le droit de retrait doit être distingué du droit de veto, qui permet d'empêcher complètement l'adoption d'une modification constitutionnelle. Conformément à l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les provinces qui exercent le droit de retrait à l'égard d'une modification relative à un transfert de compétences provinciales au Parlement canadien n'ont droit à une compensation financière que lorsque le transfert a lieu en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels. On sait qu'une des modifications demandées par le Québec avec le défunt Accord du lac Meech consistait à élargir la compensation financière à *tous les cas* d'exercice du droit de retrait.

7. Une province ne peut exercer ni droit de veto ni droit de désaccord à l'égard des modifications visées par l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, parmi

lesquelles on trouve la modification des institutions centrales (Cour suprême, Sénat et Chambre des communes), la création de nouvelles provinces et le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires. Ainsi, par exemple, le Québec ne pourrait pas s'opposer à une réforme du Sénat contraire à ses intérêts, ni s'en retirer. Pour tenter de corriger cette situation, le gouvernement du Québec avait réclamé en 1986 un droit de veto sur les modifications visées à l'article 42. À la suite des négociations, le gouvernement québécois avait accepté qu'un pareil droit de veto soit reconnu à *toutes* provinces et qu'une disposition soit insérée dans l'Accord du lac Meech pour prévoir que les modifications visées à l'article 42 relèvent à l'avenir de la règle de l'unanimité.

8. Deux principales leçons peuvent être tirées des péripéties qui ont mené à l'échec de l'Accord du lac Meech. Elles font craindre que la procédure de modification fonctionnera tout aussi difficilement à l'avenir que cela a été le cas entre 1987 et 1990, ce qui justifie un certain pessimisme quant aux probabilités que le Québec puisse obtenir dans un avenir prévisible les réformes qu'il réclame. La première constatation porte sur la tendance des politiciens à marchander les changements constitutionnels, ce qui amène à réunir plusieurs modifications à l'intérieur d'une même résolution et à superposer ou à cumuler les exigences des différentes modalités de la procédure de modification. La seconde concerne le phénomène de «globalisation» du processus de modification constitutionnelle, qui consiste dans la multiplication des intervenants et augmente par conséquent la difficulté de parvenir à un consensus.

9. Le processus de modification de la Constitution donne inévitablement lieu à des négociations mettant aux prises le gouvernement central et les provinces, au cours desquelles les amendements désirés par chacun des protagonistes font l'objet d'un marchandage. La Constitution canadienne n'impose pas que les modifications constitutionnelles soient adoptées séparément les unes des autres (une à la fois, si l'on préfère), comme c'est le cas, par exemple, en Suisse. Plusieurs modifications, portant chacune sur des questions différentes, seront par conséquent insérées dans la même résolution destinée à être adoptée comme un tout indivisible par les chambres fédérales et les assemblées législatives provinciales. Dès lors, les exigences des diverses procédures de modification applicables seront superposées ou cumulées, c'est-à-dire devront *toutes* être respectées. Ce facteur

aura un effet « multiplicateur » sur la rigidité de la procédure de modification et les difficultés de sa mise en oeuvre. Ainsi, dans le cas d'un projet « indivisible » regroupant des modifications relevant, les unes de la procédure « 7 et 50 », les autres de la procédure de « l'unanimité sélective », le projet dans son ensemble ne pourrait être adopté qu'avec l'accord de sept provinces représentant la moitié de la population, à condition que, parmi elles, figurent toutes les provinces concernées par certaines des modifications contenues dans le projet.

10. Une autre cause de l'échec de l'Accord du lac Meech tient au fait que ce projet de réforme constitutionnelle, qui était d'abord destiné à satisfaire les conditions du Québec, s'est rapidement « globalisé ». Les provinces récalcitrantes, les peuples autochtones et certains groupes (par exemple les francophones du Nouveau-Brunswick, les anglophones du Québec, les associations féministes du Canada anglais, certaines communautés culturelles et ethniques issues de l'immigration) ont voulu profiter de l'occasion pour obtenir la satisfaction de leurs propres revendications constitutionnelles.

11. On constate que l'échec de l'Accord du Lac Meech est principalement dû à l'incompatibilité qui s'est faite jour entre les positions constitutionnelles du Québec et celles d'une grande partie du Canada anglais. Si en 1990 le Canada anglais a refusé les cinq conditions minimales du gouvernement Bourassa, il serait illusoire de croire qu'il sera prêt à y souscrire dans un avenir prévisible, voire à accepter des conditions plus exigeantes.

B. - L'adoption d'une nouvelle Constitution du Québec à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel

12. Le projet d'une nouvelle Constitution provinciale du Québec, dans laquelle un certain nombre de règles actuellement éparses seraient rassemblées et éventuellement complétées, a été épisodiquement avancé au cours des dernières décennies. La Constitution du Québec se compose actuellement d'éléments qu'on peut ranger en deux catégories : d'une part, certaines dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*; d'autre part, des composantes diverses : lois organiques, conventions constitutionnelles, règles de *common law* et décisions judiciaires. Pour ce qui est des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*

servant de constitution provinciale au Québec, la législature québécoise était autorisée dès 1867 à en modifier certaines, d'autres ne pouvant cependant l'être que par le Parlement de Londres. Celles-ci servent en quelque sorte de Constitution formelle au Québec, puisqu'elles ne peuvent aujourd'hui encore être amendées que par le biais de la procédure de modification de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dont la mise en oeuvre exige que le Québec obtienne l'accord des autorités fédérales et d'un certain nombre d'autres provinces et même, dans certains cas, de toutes celles-ci. Le pouvoir constituant du Québec, en tant que province canadienne, défini dans l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁹, est donc limité et une nouvelle Constitution québécoise devrait rester compatible avec la Constitution du Canada.

13. Dans diverses décisions, la Cour suprême du Canada a jugé que le pouvoir constituant des législatures provinciales ne permet pas la modification des dispositions des constitutions provinciales qui pourraient être considérées comme contenant «une condition fondamentale de l'union formée en 1867» ou encore qui seraient «essentielles à la mise en oeuvre du principe fédéral». Au surplus, ce pouvoir ne permettrait pas «de provoquer des bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien».

14. L'article 4 de la *Charte canadienne des droits et libertés* fixe à cinq ans le mandat maximal des assemblées législatives provinciales (et de la Chambre des communes). L'article 3 de la *Charte* garantit le droit de vote et d'éligibilité aux élections provinciales et l'article 5 dispose que les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

15. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* institue le bilinguisme parlementaire, législatif et judiciaire pour l'État fédéral et pour le Québec. La Cour

⁹ En combinant l'article 45 avec l'alinéa 41a), qui prévoit que les modifications relatives à la charge de Reine, de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur exigent le consentement des deux Chambres fédérales et de toutes les assemblées législatives provinciales, l'on constate que le nouveau pouvoir de modification des législatures des provinces équivaut à celui qui était prévu à l'ancien alinéa 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5.

suprême a jugé que l'article 133 s'applique également à la législation déléguée et aux tribunaux administratifs. En autant qu'il s'applique au Québec, l'article 133 ne pourrait être modifié que par accord entre les autorités québécoises et les autorités fédérales.

16. L'alinéa 41a) de la *Loi constitutionnelle de 1982* soustrait «la charge de Reine [...] et celle de lieutenant-gouverneur» au pouvoir de modification constitutionnelle des provinces, si bien qu'il enchâsse la monarchie et l'on peut sans doute conclure qu'il a également pour effet indirect d'enchâsser les règles essentielles du système parlementaire (le «gouvernement responsable»), étant donné le rôle clé qu'y tient le lieutenant-gouverneur, sur le plan juridique sinon politique. Le pouvoir constituant des provinces ne leur permettrait pas, par conséquent, d'adopter un système présidentiel à l'américaine.

17. Le pouvoir constituant des provinces a permis à celles dont la législature était à l'origine bicamérale d'abolir leur chambre haute¹⁰. Il leur permettrait sans doute aujourd'hui de reconstituer une deuxième chambre, destinée par exemple à assurer une meilleure représentation régionale.

18. Il faut se demander si les provinces ont la possibilité d'instaurer un système référendaire *décisionnel* (un système référendaire purement *consultatif*, comme celui qui existe actuellement au Québec, ne soulève aucun problème constitutionnel, dans la mesure où ses résultats ne sont pas contraignants sur le plan juridique). Selon la jurisprudence et les auteurs, il serait possible d'ajouter au système parlementaire certains éléments de démocratie directe, en donnant à la population le droit d'initier des référendums et en soumettant l'adoption de certaines lois à l'approbation populaire. Par contre, il serait interdit de superposer un système référendaire entièrement autonome au système législatif traditionnel et, *a fortiori*, de remplacer complètement celui-ci par celui-là.

19. En conclusion, il faut constater que la liberté du Québec de modifier sa Constitution interne est moins grande qu'il n'y paraît à la seule lecture des

¹⁰ La législature du Québec a aboli le Conseil législatif en 1968, l'Assemblée législative étant, par la même occasion, rebaptisée Assemblée nationale : *Loi sur la législature*, L.R.Q. 1977, c. L-1, art. 1.

dispositions pertinentes.

20. L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* attribue le pouvoir constituant pour le Québec à la législature provinciale, ce qui signifie qu'une nouvelle constitution doit nécessairement être adoptée par celle-ci. Mais rien n'empêcherait de subordonner l'adoption de la loi contenant une nouvelle constitution à l'approbation populaire. Enfin, il serait possible de confier la rédaction de la constitution à une assemblée constituante, à condition de faire adopter le projet ainsi élaboré par la législature provinciale.

21. Il existe des techniques juridiques qui permettraient de conférer à une nouvelle Constitution québécoise une certaine suprématie sur les autres lois québécoises, existantes et à venir, c'est-à-dire de «l'enchâsser», en prévoyant par exemple sa modification par une majorité renforcée des membres de l'Assemblée nationale ou encore par approbation populaire à l'occasion d'un référendum.

C. - La sécession du Québec avec l'approbation du Canada anglais

22. Si le Québec décidait de se séparer du Canada pour devenir souverain, il pourrait en théorie y parvenir en respectant la Constitution canadienne, à condition d'utiliser la procédure de modification contenue dans la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

23. Aucune disposition de la Partie V ne prévoit expressément la sécession d'une province, mais comme la Constitution du Canada peut être entièrement modifiée selon l'une des procédures prévues, c'est-à-dire qu'aucune de ses caractéristiques n'est absolument intangible, il s'agirait seulement d'identifier celle des modalités s'appliquant en l'espèce. En éliminant les procédures qui, pour une raison ou une autre, ne permettraient pas une sécession, on arrive à la conclusion que celle-ci nécessiterait soit la procédure de l'unanimité de l'article 41, soit la procédure «7 et 50» de l'article 38. La question continue d'être débattue entre les spécialistes, une majorité étant d'avis que c'est la procédure de l'unanimité qui serait nécessaire. Le fait qu'un gouvernement provincial sécessionniste obtienne l'appui de sa population lors d'un référendum ne changerait rien aux données juridiques du problème, mais serait évidemment de nature à conférer à la démarche une légitimité politique fort

importante dans les circonstances.

24. Si la sécession d'une province s'effectuait sous l'empire de la Constitution canadienne, l'intégrité territoriale de la province sécessionniste serait garantie par certaines dispositions constitutionnelles qui prévoient que les frontières d'une province ne peuvent être modifiées sans son consentement.

25. Le principe même de l'accession à l'indépendance devrait recevoir une approbation démocratique. Seul un mandat clair et fort de la population créerait un rapport de force susceptible de placer le gouvernement du Québec dans une bonne position de négociation.

26. Les négociations avec le Canada anglais devraient respecter le cadre établi par la procédure de modification prévue par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Rien n'interdirait aux provinces de déléguer aux autorités fédérales le soin de négocier la séparation avec le Québec, mais il serait étonnant que beaucoup de gouvernements provinciaux décident d'adopter cette attitude. Il paraît plus vraisemblable qu'ils voudraient participer directement aux négociations.

27. Les négociations avec le Canada anglais devraient nécessairement porter sur le transfert de la souveraineté et la succession d'États et, si les différentes parties le désiraient, pourraient aussi porter sur la conclusion d'une association économique et politique plus ou moins étroite. Les négociations pourraient également porter sur les droits respectifs de la minorité anglophone du Québec et des minorités francophones du reste du Canada et conduire à la conclusion d'accords de réciprocité.

28. Les droits des peuples autochtones du Québec soulèveraient sans doute des difficultés particulières. Ces derniers réclament d'ores et déjà, dans le cadre constitutionnel actuel, l'exercice du droit à l'autodétermination interne sous la forme d'une autonomie gouvernementale et l'on peut facilement prévoir qu'ils continueraient d'en faire autant à l'occasion des efforts du Québec pour accéder à l'indépendance, ou encore après cette accession.

29. En même temps que se dérouleraient les négociations avec le Canada anglais,

une nouvelle Constitution d'un Québec souverain devrait être préparée et adoptée en vue de son entrée en vigueur lors de l'accession à l'indépendance. Le contenu de ce projet ne serait pas soumis aux limitations qui s'imposeraient dans le cas d'une constitution destinée à s'appliquer dans le cadre fédéral actuel. L'organe chargé de préparer la future Constitution québécoise serait donc libre de ses choix, du moins dans la limite des engagements internationaux auxquels un Québec souverain accepterait de se soumettre, y compris ceux découlant d'une éventuelle association économique et politique avec le Canada.

30. L'expression «succession d'États» s'entend de la substitution d'un État (l'État «successeur») à un autre (l'État «prédécesseur») dans la souveraineté à l'égard d'un territoire et dans la responsabilité des relations internationales de celui-ci. Les questions soulevées par cette situation sont principalement régies par le droit international public. Sur le plan interne, les problèmes relatifs à la succession d'États portent essentiellement sur le remplacement de l'ordre juridique de l'État prédécesseur par celui de l'État successeur en ce qui concerne le territoire, la population et les pouvoirs publics. Toutes ces questions étant très techniques (et ayant également fait l'objet d'études plus spécifiques commandées par la Commission à d'autres experts), il n'a pas été jugé utile d'inclure dans la présente synthèse un résumé des développements qui y sont consacrés dans l'étude originale.

II. - Les changements ne respectant pas le droit constitutionnel canadien : la sécession unilatérale du Québec

A. - Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit de sécession en droit international

31. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut s'exercer non seulement par l'accession à la *souveraineté externe*, mais également par l'autodétermination *sur le plan interne*, à l'intérieur d'un État englobant, c'est-à-dire par le biais de divers régimes de décentralisation et d'autonomie gouvernementale. Pour la très grande majorité des auteurs ayant examiné la question, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'entraîne un droit à l'autodétermination *externe* - à l'indépendance - que dans le cas des peuples coloniaux et, en dehors du contexte colonial,

uniquement dans les situations où un peuple est victime, de la part de l'État englobant, d'oppression, de traitement inégalitaire et discriminatoire et d'atteinte aux droits de l'homme, dans les cas d'absence de gouvernement représentatif, ou encore, mais le consensus est moindre sur ce point, lorsque son droit à l'autodétermination interne n'est pas respecté. Même si le peuple québécois a été victime dans le passé d'injustices, celles-ci n'ont pas été graves au point de justifier un droit à la sécession. Ensuite, il ne fait pas de doute que le Canada possède un gouvernement représentant l'ensemble de sa population sans discrimination. Enfin, le peuple québécois exerce le droit de disposer de lui-même sur le plan interne, dans la mesure où il a le contrôle d'un État fédéré et de son appareil politique et jouit par conséquent d'une autonomie interne importante, et il paraît difficile d'affirmer que l'échec de l'Accord du lac Meech équivaut à une négation du droit des Québécois à l'autodétermination interne.

32. Si le droit international ne confère pas un *droit* à la sécession aux peuples qui ne sont pas en situation coloniale ou en situation de domination ou d'oppression, il ne leur interdit cependant pas davantage de tenter de se séparer de l'État dans lequel ils sont englobés. Le succès d'une telle tentative dépendra de la capacité des autorités sécessionnistes d'exercer de façon effective leur autorité sur le territoire sur lequel elles revendiquent la souveraineté. Quant à la reconnaissance internationale de l'entité sécessionniste, elle dépendra de l'attitude des autres États, qui se comporteront évidemment en fonction d'une analyse politique de la situation et de leurs propres intérêts.

B. - Les modalités d'une sécession unilatérale et les conséquences de celle-ci selon qu'elle réussirait ou échouerait

33. Il n'existe aucune exigence de forme particulière pour une déclaration unilatérale d'indépendance et aucune règle de droit international ne précise le contenu que celle-ci doit avoir¹¹.

¹¹ On ne peut même pas prétendre que le droit international exige la tenue d'un référendum pour constater l'approbation de la population concernée à la mise en oeuvre du droit à l'autodétermination; voir : Luzius WILDHABER, « Le droit à l'autodétermination et les droits des minorités linguistiques en droit international » dans *Langue et droit - Actes du Premier Congrès de*

34. Une déclaration unilatérale d'indépendance, pour avoir le poids de la légitimité démocratique, devrait avoir été approuvée par la population de façon claire et en réponse à une question dépourvue d'ambiguïté. Pour limiter les incertitudes et les inconvénients, et assurer la continuité juridique, elle devrait prévoir que seules les lois fédérales actuelles (et non pas futures) continuent de s'appliquer au Québec, à moins qu'elles ne soient expressément abrogées ou modifiées par le Parlement québécois.

35. En cas de sécession unilatérale, l'État englobant commencera généralement par s'y opposer, toujours par des moyens juridiques et souvent par la force. Les déclarations des politiciens canadiens laissent espérer que le gouvernement fédéral s'abstiendrait de tout recours à la force en cas de sécession unilatérale et démocratique du Québec. Sans recourir à la force, les autorités fédérales pourraient également choisir de combattre la sécession du Québec par tous les moyens juridiques que le droit canadien met à leur disposition : organisation d'un référendum au Québec et/ou dans le reste du Canada; contestation devant les tribunaux des actes du gouvernement sécessionniste; mise en vigueur de la *Loi sur les mesures d'urgence*; poursuites pénales contre les membres du gouvernement sécessionniste et ceux qui refusent de respecter les lois canadiennes; etc. Autrement dit, deux ordres juridiques antagonistes s'affronteraient alors sur le territoire du Québec : l'ordre fédéral et la Constitution canadienne, d'une part; les lois et la Constitution québécoises, de l'autre. S'ouvrirait alors pour les Québécois une période plus ou moins longue d'insécurité juridique, puisque chacun devrait décider à quelle légalité il choisit d'obéir lorsque, par exemple, une autorité fédérale l'inviterait à se conformer à une norme fédérale qui contredit une norme québécoise, ou inversement. La sécession serait considérée comme réussie si, durant un temps suffisamment long, les autorités québécoises parvenaient à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et, au contraire, réussissaient à y faire régner l'ordre juridique découlant de leurs propres lois et décisions. Le Québec devrait alors être considéré comme un nouvel État souverain, puisqu'il en réunirait les éléments constitutifs (population, territoire, gouvernement). Dans un

l'Institut international de droit linguistique comparé (sous la dir. de Paul Pupier et José Woehrling), Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, p. 117, à la p. 126.

premier temps, le Canada refuserait probablement de reconnaître le Québec comme État. Cependant, si l'existence du Québec était reconnue par un nombre suffisant d'autres États et qu'il était admis dans les organisations internationales, le Canada trouverait probablement opportun, au bout d'un certain temps, de le reconnaître à son tour. Étant donné l'imbrication géographique et économique des deux pays, la non-reconnaissance finirait en effet très rapidement par entraîner pour le Canada plus d'inconvénients qu'elle ne lui apporterait d'avantages politiques.

36. Même si la naissance d'un nouvel État est un fait dont l'existence ne dépend pas de la reconnaissance des États existants, celle-ci conditionne dans une certaine mesure les *effets* internationaux de la souveraineté de l'État nouveau. Malgré son caractère principalement déclaratif, la reconnaissance est donc plus qu'une simple formalité, car elle modifie la situation juridique de l'État reconnu sur le plan de *l'exercice* de ses compétences étatiques.

37. La reconnaissance est un acte juridique libre et discrétionnaire. Chaque État décide donc de l'opportunité de la reconnaissance d'un État nouveau. Il n'existe aucune obligation de reconnaître, ni de devoir de ne pas reconnaître (sauf en cas de création d'un nouvel État par l'usage illicite de la force). Néanmoins, la pratique internationale récente, alimentée par l'apparition de nouveaux États en Europe orientale et dans l'ancienne Union soviétique, suggère qu'un nouveau pays obtiendra d'autant plus facilement la reconnaissance internationale que l'accession à la souveraineté aura été le fruit d'une décision claire, prise de façon démocratique, et que le nouvel État se sera engagé à garantir les droits des minorités présentes sur son territoire et à respecter les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales. Pour les États étrangers, en cas de sécession unilatérale du Québec, l'attitude prise par les autorités canadiennes aurait une influence considérable, surtout dans les premiers temps. Si le Canada décidait de reconnaître rapidement la souveraineté du Québec, les États étrangers n'auraient évidemment aucune raison de ne pas en faire autant. À l'inverse, si le Canada refusait, pendant un temps plus ou moins long, de reconnaître l'indépendance du Québec, les États étrangers éprouveraient sûrement une certaine réticence à adopter la position inverse, puisque ceci les amènerait à poser un geste qu'Ottawa considérerait comme inamical, voire hostile, et les ferait donc entrer en conflit avec l'État canadien.

38. La sécession échouerait si les autorités fédérales réussissaient, par des moyens juridiques ou par la force, à maintenir le respect de l'ordre juridique canadien sur le territoire du Québec et à empêcher l'application des lois et des décisions des autorités sécessionnistes.

C. - L'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale

39. Si une la sécession unilatérale échouait, le Québec continuerait de faire partie de la fédération canadienne et le problème de son intégrité territoriale se poserait dans le cadre de la Constitution du Canada. Or celle-ci prévoit que le territoire d'une province ne peut être modifié sans le consentement de ses autorités législatives.

40. Si la sécession donnait lieu à des hostilités et si le gouvernement fédéral obtenait par la force le contrôle d'une partie du territoire québécois, le gouvernement sécessionniste réussissant quant à lui à conserver le contrôle de la partie restante, le territoire devrait être partagé, à la fin des hostilités, entre l'ancien État englobant et le nouvel État né de la sécession.

41. Enfin, si la sécession réussissait et que le Québec devenait un État souverain, le principe d'exclusivité et d'inviolabilité du territoire des États que pose le droit international empêcherait les autres États, y compris le Canada, de porter atteinte au territoire québécois.

Deuxième partie : observations, commentaires et analyses complémentaires rendus nécessaires par l'évolution de la conjuncture de la dernière décennie

Sommaire

I. - Les changements respectant le droit constitutionnel canadien

A. - Les perspectives de succès des revendications constitutionnelles traditionnelles du Québec

1. - Les réformes nécessitant le recours à la procédure de modification constitutionnelle

a) Les nouveaux éléments qui alourdissent la procédure de modification constitutionnelle

- (1) Les usages et conventions apparus à l'occasion du processus de l'Accord de Charlottetown
- (2) L'adoption dans certaines provinces d'une exigence référendaire en matière de modification de la Constitution
- (3) L'adoption par le Parlement fédéral d'une loi instituant des " vetos régionaux "

b) Un nouvel élément susceptible de faciliter la mise en œuvre de la procédure de modification constitutionnelle : l'obligation de négocier dégagée par la Cour suprême du Canada dans le Renvoi sur la sécession du Québec

c) Le recours à la procédure allégée (ou " bilatérale ") de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour satisfaire certaines revendications traditionnelles du Québec

- (1) Les conditions à remplir pour recourir à la procédure de l'article 43 et la mettre en œuvre
- (2) Les modifications susceptibles d'être adoptées grâce à la procédure de l'article 43 pour satisfaire certaines demandes traditionnelles du Québec

2. - Les réformes ne nécessitant pas le recours à la procédure de modification

constitutionnelle

- a) Les initiatives fédérales adoptées au lendemain du référendum de 1995 (Loi sur les vetos régionaux et résolution parlementaire sur le caractère distinct du Québec)
- b) Les initiatives provinciales adoptées à la suite du référendum de 1995 (la Déclaration de Calgary et l'Entente de Saskatoon)
- c) L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) de 1999

B. - La sécession du Québec dans le respect de la Constitution canadienne

1. - La décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit constitutionnel encadrant une éventuelle sécession

- a) Les principes constitutionnels applicables
- b) L'application des principes à la problématique de la sécession

2. - La *Loi de clarification* et les conditions d'une sécession respectant la Constitution canadienne

- a) La clarté de la question référendaire
- b) La clarté de la majorité en faveur de la sécession
- c) Les participants à la négociation et les questions soumises à négociation

3. - La *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*

4. - La ratification d'un accord négocié sur la sécession par la procédure de modification constitutionnelle : l'hypothèse d'une impasse et les moyens de la dénouer

- a) Les risques d'impasse
 - (1) Le recours au référendum
 - (2) L'opposition des peuples autochtones du Québec
- b) Les moyens permettant de dénouer une impasse

II. - Les changements ne respectant pas le droit constitutionnel canadien: la sécession

unilatérale

A. - La décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit international encadrant une éventuelle sécession

B. La problématique de l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale

1. - Les conclusions du Rapport Pellet sur la garantie de l'intégrité territoriale d'une entité sécessionniste

2. - Les critiques dirigées contre les conclusions du Rapport Pellet

a) Les critiques juridiques

b) Les critiques politiques

Nous conserverons le plan général qui avait été adopté pour l'étude originale. Dans un premier temps, nous verrons les changements de statut politique et constitutionnel du Québec susceptibles d'être réalisés en respectant la Constitution canadienne, pour examiner ensuite les changements ne respectant pas le droit constitutionnel canadien, c'est-à-dire l'hypothèse d'une sécession unilatérale du Québec.

I. - Les changements respectant le droit constitutionnel canadien

Dans l'étude originale, nous avons étudié trois sortes de changements susceptibles, au moins en théorie, d'être apportés au statut constitutionnel du Québec dans le respect de la Constitution canadienne : en premier lieu, les changements à la Constitution du Canada destinés à satisfaire certaines revendications constitutionnelles du Québec pour un nouveau partage des pouvoirs et pour une reconnaissance de son caractère distinct, revendications avancées depuis une quarantaine d'années et parfois qualifiées de « traditionnelles » (pour simplifier l'analyse, nous avons axé notre analyse sur les exigences dites « minimales » posées par le gouvernement Bourassa en 1986 et reprises dans l'Accord du lac Meech) ; en second lieu, les changements à la Constitution provinciale du Québec qui permettraient l'adoption de solutions nouvelles en matière de régime politique et de structure gouvernementale ; enfin, en troisième

lieu, l'accession du Québec à l'indépendance, ou si l'on préfère la sécession, avec l'accord des autorités fédérales et des autres provinces. L'évolution de la conjoncture depuis 1991 rend nécessaire une nouvelle analyse de la première et de la troisième question, pour lesquelles des éléments nouveaux sont apparus, mais non de la seconde, dont les déterminants n'ont pas été modifiés.

A. - Les perspectives de succès des revendications constitutionnelles traditionnelles du Québec

Entre 1986 et 1992, on a tenté de satisfaire certaines des revendications constitutionnelles traditionnelles du Québec par deux projets successifs de réforme constitutionnelle formelle, le premier axé presque entièrement sur les demandes du Québec (l'Accord du lac Meech), le second prenant également en compte les revendications d'autres « demandeurs », principalement les provinces de l'Ouest (avec un projet de réforme du Sénat) et les peuples autochtones (avec un projet de création d'un troisième niveau de gouvernement destiné à permettre à ces peuples d'exercer une certaine autonomie gouvernementale). L'échec de ces tentatives a convaincu certains acteurs politiques et une partie de la population, surtout en dehors du Québec, qu'il valait mieux essayer d'adopter certaines réformes par des voies non constitutionnelles, ne nécessitant pas le recours à la procédure de modification de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, trop difficile à mettre en œuvre. Par contre, au Québec, la modification formelle de la Constitution reste la voie privilégiée par ceux qui recherchent une réforme du fédéralisme canadien et une reconnaissance du caractère distinct du Québec. Nous traiterons donc successivement des perspectives de succès des revendications québécoises dans le contexte du recours à la procédure de modification constitutionnelle, puis dans celui des tentatives de réforme ne faisant pas appel à cette procédure.

1. - Les réformes nécessitant le recours à la procédure de modification constitutionnelle

Depuis 1991 et l'étude originale, divers nouveaux éléments sont apparus, l'un d'entre eux susceptible de faciliter marginalement la réussite de tentatives de modifications constitutionnelles destinées à satisfaire le Québec, plusieurs autres susceptibles, au contraire, de la compliquer davantage. Nous les examinerons à

tour de rôle en commençant par les seconds. Par ailleurs, un certain nombre de modifications constitutionnelles, dont une applicable au Québec seulement, ont été adoptées depuis 1991 grâce à la procédure dite « bilatérale » de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui ne nécessite que le consentement des autorités fédérales et de celles de la ou des province(s) concernée(s). Ces précédents peuvent laisser penser que cette procédure allégée, et donc plus facile à mettre en œuvre, pourrait permettre d'adopter des modifications destinées à satisfaire certaines des revendications traditionnelles du Québec. Nous examinerons donc cette hypothèse.

a) Les nouveaux éléments qui alourdissent la procédure de modification constitutionnelle

Trois principaux nouveaux éléments sont encore venus alourdir la procédure de modification constitutionnelle, dont l'échec de l'Accord du lac Meech avait déjà démontré la rigidité et les difficultés. Il s'agit, en premier lieu, de certains usages ou conventions apparus à l'occasion de la préparation et du rejet de l'Accord de Charlottetown en 1991 et en 1992 ; en second lieu, de l'adoption dans certaines provinces de lois assujettissant le consentement provincial en matière de modification constitutionnelle à des exigences préalables de consultation de la population par référendum ; en troisième lieu, de l'adoption, en 1996, par le Parlement canadien, d'une loi établissant des « veto régionaux ». Ces divers éléments apportent chacun des complications supplémentaires et, au surplus, leur combinaison et leur interaction risquent d'augmenter encore l'effet d'alourdissement sur la procédure de modification constitutionnelle.

(1) Les usages et conventions apparus à l'occasion du processus de l'Accord de Charlottetown

Parmi les nombreuses critiques s'adressant à l'Accord du lac Meech, l'une était dirigée contre le caractère peu démocratique du processus qui avait servi à l'élaborer, l'Accord ayant été négocié à huis clos par les onze Premiers ministres de l'époque. Par la suite, l'accord a bien été soumis aux corps législatifs qui devaient l'adopter sous la forme d'une résolution d'agrément — dans certains cas on tint même une commission parlementaire ou des audiences publiques — mais

sans que les députés puissent y apporter des modifications. En effet, prétendaient les chefs de gouvernement signataires, le moindre changement significatif serait de nature à menacer l'équilibre péniblement réalisé et mettrait donc en danger l'existence même de l'accord. Autrement dit, les parlementaires étaient invités à entériner purement et simplement le résultat des tractations des onze chefs de gouvernement.

Rien n'empêche cependant de faire fonctionner la procédure de modification de manière plus ouverte et plus démocratique, comme l'illustre le processus qui a conduit à l'Accord de Charlottetown et le référendum qui a été organisé pour permettre à la population de se prononcer sur celui-ci. Cependant, les exigences supplémentaires ainsi ajoutées à la procédure de modification rendront celle-ci encore beaucoup plus difficile. En septembre 1991, quinze mois après l'échec de l'Accord du lac Meech, le gouvernement fédéral (dirigé à l'époque par M. Brian Mulroney) présentait de nouvelles propositions de renouvellement constitutionnel. Un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes était créé pour parcourir le Canada dans le but de recueillir les réactions à ces propositions et de suggérer, le cas échéant, des modifications. Le rapport du Comité a été déposé le 28 février 1992¹². En outre, à partir de la fin du mois de janvier, une série de cinq conférences fut organisée pour permettre à certains groupes d'intérêt et à des personnes choisies dans le grand public de discuter les propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral. Entre le 12 mars et le 7 juillet 1992, les recommandations du Comité mixte allaient servir de base de discussion lors d'une série de rencontres entre les représentants des autorités fédérales, des provinces (le Québec excepté), des territoires et des quatre organisations représentant les peuples autochtones. À partir du 4 août 1992, se tinrent ensuite un certain nombre de réunions des premiers ministres, fédéral et provinciaux, auxquelles accepta de participer le chef du gouvernement du Québec de l'époque, M. Robert Bourassa. Elles devaient aboutir, le 28 août, à un accord constitutionnel appelé l'Accord de Charlottetown. Pour éviter qu'on leur fasse à nouveau le reproche de ne pas avoir associé la population à la décision, les onze Premiers ministres décidèrent de

¹² *Un Canada renouvelé*, Rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada (Coprésidents : Gérald Beaudoin et Dorothy Dobie), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1992.

soumettre le projet de réforme constitutionnelle au peuple, qui le repoussa — tant au Québec que dans cinq autres provinces — lors d'un référendum qui eut lieu le 26 octobre 1992.

Le référendum de 1992 constitue, sur le plan politique, un précédent qu'il sera sans doute difficile d'ignorer à l'avenir¹³. Toute nouvelle tentative de réforme constitutionnelle d'une ampleur comparable aux accords de Meech ou de Charlottetown devra donc vraisemblablement être soumise à la population. Pour certains spécialistes, cette exigence fait l'objet d'une convention constitutionnelle. Même si ce n'était pas le cas, peu de politiciens fédéraux ou provinciaux voudront encourir l'impopularité résultant d'une tentative de modifier la Constitution sans recourir au référendum¹⁴. Cependant, le précédent de Charlottetown montre précisément qu'il est beaucoup plus difficile d'obtenir l'accord du peuple que celui des seuls décideurs politiques : les électeurs ne sont pas prêts aux mêmes compromis que les politiciens professionnels (l'Accord de Charlottetown, rejeté par

¹³ L'idée selon laquelle toute modification importante de la Constitution devra désormais être approuvée préalablement par référendum (en vertu d'une convention constitutionnelle et bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence juridique contenue dans la *Loi constitutionnelle de 1982*) a de nombreux défenseurs au Canada anglais ; voir parmi beaucoup d'autres : Peter RUSSELL & Bruce RYDER, *Ratifying a Postreferendum Agreement on Quebec Sovereignty*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1997 (Commentaire no 97), p. 19 ; Patrick BOYER, *Direct Democracy in Canada : The History and Future of Referendums*, Toronto, Dundurn Press, 1992, p. 254. Sur les facteurs apparus depuis une dizaine d'années qui alourdissent le fonctionnement de la procédure de modification, voir : Benoît PELLETIER, « Le face à face entre le projet sécessionniste québécois et la Constitution du Canada », (1997) *Revue du Barreau*, 341, 382 suiv.

¹⁴ Lors du référendum sur l'Accord de Charlottetown, rien n'avait été précisé sur le type de majorité populaire nécessaire pour ratifier l'Accord. Étant donné les résultats négatifs du référendum, la question n'a pas été vidée, mais elle se posera à l'avenir s'il y a un nouveau référendum pour modifier la Constitution. Il semble assez clair qu'il devra alors s'agir d'une double majorité : une majorité au niveau pan-canadien bien sûr, mais également dans chacune des «régions» du Canada. Les quatre «régions» traditionnelles sont le Québec, l'Ontario, les provinces de l'Atlantique (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard) et les provinces de l'Ouest (Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique). Il faut cependant souligner que depuis quelques années la Colombie-Britannique réclame d'être considérée comme une cinquième «région», ce qu'elle a obtenu dans le cadre d'une loi fédérale adoptée en février 1996, dans laquelle est institué un système de «vetos régionaux»; voir *infra*.

la population, avait cependant obtenu l'assentiment des onze premiers ministres). Cette constatation se vérifie d'ailleurs dans la plupart des pays où la modification constitutionnelle se fait par référendum, comme l'Australie ou la Suisse : le peuple est généralement conservateur et méfiant dans ce domaine et il a tendance à refuser plutôt qu'à accepter les modifications qui lui sont soumises.

L'association des dirigeants des deux territoires (ils sont devenus trois depuis) et des leaders autochtones aux négociations qui ont conduit à l'Accord de Charlottetown risque d'être invoquée comme constituant un autre précédent politique. Pour ce qui est des peuples autochtones, certains constitutionnalistes du Canada anglais vont d'ailleurs plus loin et prétendent que l'accord de ces peuples est requis pour toute modification de la Constitution affectant leurs intérêts, soit parce qu'une convention constitutionnelle serait apparue à cet effet, soit du moins parce que les autorités fédérales, qui jouent à leur égard un rôle fiduciaire, devraient refuser toute modification constitutionnelle qui ne recevrait pas l'approbation des représentants des peuples autochtones¹⁵.

(2) L'adoption dans certaines provinces d'une exigence référendaire en matière de modification de la Constitution

La Colombie-Britannique et l'Alberta ont adopté des lois qui imposent la tenue d'un référendum avant que leur assemblée législative provinciale ne puisse approuver une modification constitutionnelle¹⁶. Comme on l'a mentionné précédemment,

¹⁵ L'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit la *participation* des représentants des peuples autochtones aux discussions relatives à la modification des dispositions constitutionnelles qui les concernent plus particulièrement; cet article ne prévoit cependant pas la nécessité de leur *consentement* à de telles modifications. Cette question sera reprise plus loin dans cette étude.

¹⁶ *Constitutional Amendment Approval Act*, R.S.B.C. 1996, c. 67, art. 1 ; *Referendum Act*, R.S.B.C. 1996, c. 400. Art. 4 et 5 ; *Constitutional Referendum Act*, S.A. 1992, c. 22.25, art. 2 et 4(1). Un auteur a suggéré qu'on pourrait soutenir qu'en cherchant à modifier la procédure de modification de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ces lois provinciales sont inconstitutionnelles : Sébastien GRAMMOND, « Une province peut-elle subordonner l'approbation d'une modification constitutionnelle à la tenue d'un référendum ? », (1997) 38 *Cahiers de droit*, 569, 580 suiv. Cependant, cela paraît plus difficile depuis que la Cour suprême, dans le *Renvoi sur la sécession*, a reconnu la place du principe démocratique comme principe structurel sous-jacent de

l'accord de la population dans ce domaine est généralement plus difficile à obtenir que celui des politiciens de métier. En outre, comme les péripéties entourant l'échec de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown l'ont montré, la principale demande constitutionnelle des provinces de l'Ouest porte sur une réforme du Sénat canadien calquée sur le modèle « triple E » (c'est-à-dire un Sénat élu, ayant de grands pouvoirs, où chaque province serait représentée par un nombre égal de sénateurs). Une telle réforme constituerait en quelque sorte la monnaie d'échange contre une éventuelle reconnaissance du caractère distinct du Québec ou d'autres revendications québécoises. Or le Québec ne saurait accepter un nouveau Sénat revêtu de pouvoirs importants dans lequel sa représentation serait diminuée de 22,8% des sénateurs, qu'elle est à l'heure actuelle à seulement 10%. Cette incompatibilité entre les demandes constitutionnelles des provinces de l'Ouest et les intérêts du Québec rend fort peu probable une acceptation populaire, dans ces provinces, d'une réforme constitutionnelle destinée à satisfaire le Québec¹⁷.

(3) L'adoption par le Parlement fédéral d'une loi instituant des « vetos régionaux »

La *Loi constitutionnelle de 1982* accorde aux autorités fédérales un droit de veto sur toutes les modifications constitutionnelles relevant d'une des trois procédures qui exigent un accord fédéral-provincial. En janvier 1996, pour donner suite aux promesses faites durant la campagne référendaire québécoise de l'automne précédent, M. Jean Chrétien a fait adopter par le Parlement canadien une loi

la Constitution canadienne. D'autres provinces, comme le Manitoba, exigent des audiences publiques avant la ratification d'une modification constitutionnelle, ce qui constitue un autre facteur d'alourdissement de la procédure.

¹⁷ L'Accord de Charlottetown contenait une réforme de la Chambre haute qui devait fatalement mécontenter les tenants du Sénat «triple E» puisque, si le Sénat proposé était «égal» et élu, il n'était de loin pas aussi efficace que ces derniers l'auraient voulu. Il n'est donc pas étonnant de constater que l'accord a été rejeté dans les quatre provinces de l'Ouest, qui se voyaient frustrées d'une réforme qui constitue leur principale revendication depuis le milieu des années soixante-dix, de façon encore plus décisive qu'au Québec (par une majorité de 63,1% des électeurs). Sur la problématique de la réforme du Sénat canadien, voir : José WOEHLING, «Les enjeux de la réforme du Sénat canadien», (1992) 23 *Revue Générale de Droit* 81.

prévoyant que le gouvernement fédéral devra s'abstenir de donner son accord aux modifications constitutionnelles adoptées en vertu de la procédure « 7 et 50 » (et pour lesquelles il n'existe pas de droit de désaccord) qui n'auraient pas obtenu le consentement du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, d'au moins deux des quatre provinces de l'Atlantique (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Ile-du-Prince-Édouard) et d'au moins deux des trois provinces des Prairies (Manitoba, Saskatchewan et Alberta), représentant dans ces deux derniers cas au moins la moitié de la population de la région considérée¹⁸. Ce faisant, on s'inspirait de la formule des «vetos régionaux» qui avait déjà été envisagée lors des discussions constitutionnelles des années 1970, avec cette différence que la Colombie-Britannique, qui faisait partie d'une des quatre régions traditionnelles — les provinces de l'Ouest —, forme désormais une nouvelle et cinquième «région». Dans les faits, cette formule donne en plus un droit de veto «informel» à l'Alberta, puisque cette province abrite 54,6% de la population totale des trois provinces des Prairies. Une telle solution ne répond cependant pas aux demandes traditionnelles du Québec car le droit de veto qui lui est ainsi « prêté » n'est pas constitutionnellement garanti, mais repose sur une loi fédérale ordinaire, si bien qu'il est à la merci d'un changement de volonté politique à Ottawa. Par ailleurs, tant que cette loi sera en vigueur, elle aura pour effet de rendre beaucoup plus difficiles les modifications constitutionnelles auxquelles elle s'applique, celles-ci devant désormais recevoir le consentement de sept provinces au moins (au nombre desquelles doivent figurer impérativement le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et, pour les raisons mentionnées précédemment, l'Alberta), représentant ensemble non plus 50%, mais plus de 90% de la population canadienne. Parmi les modifications soumises désormais à cette procédure considérablement alourdie, on retrouve la plupart de celles qui étaient prévues dans l'Accord du lac Meech à la demande du gouvernement formé à l'époque par le Parti libéral du Québec¹⁹.

¹⁸ *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C.1966, ch. 1.

¹⁹ Au sujet de cette loi fédérale sur les « vetos régionaux », voici comment s'expriment deux constitutionnalistes du Canada anglais : Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Scarborough, Carswell, 2000, p. 84 : « Even by the standard of accommodating the concerns of Quebec, the regional veto statute was probably an unwise initiative, because it makes the Constitution even more difficult to amend, and further reduces the faint hope of genuine constitutional change » ;

- b) Un nouvel élément susceptible de faciliter la mise en œuvre de la procédure de modification constitutionnelle : l'obligation de négocier dégagée par la Cour suprême du Canada dans le Renvoi sur la sécession du Québec

Le 20 août 1998, la Cour suprême du Canada rendait sa décision sur l'éventuelle sécession du Québec²⁰. Il s'agissait d'un avis consultatif dans lequel la Cour répondait aux trois questions qui lui avaient été soumises par le gouvernement fédéral canadien en septembre 1996 :

- 1) L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
- 2) L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
- 3) Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

Roger GIBBINS, *Time Out : Assessing Incremental Strategies for Enhancing the Canadian Political Union*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1997 (Commentaire no 88), p. 12 : « [...]the five-region veto effectively freezes the constitutional status quo » ; et plus loin, à la p. 25 : « The combination of provincial legislation and parliamentary modifications to the amending formula means that any attempt to constitutionally recognize Quebec as a distinct society must pass a provincial referendum in both Alberta and British Columbia : the 7/50 formula no longer applies. Referendums in the two western provinces are not in the cards ».

²⁰ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998] 2 R.C.S. 217. Les renvois au texte sont aux paragraphes de la décision.

Dans sa réponse à la première question, la Cour a examiné non seulement les dispositions écrites de la Constitution du Canada, mais également – et surtout - les principes constitutionnels sous-jacents, non écrits, à savoir le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des droits des minorités. Elle a conclu que le principe démocratique fonde l'obligation, qui s'impose à tous les partenaires de la fédération, d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte d'un désir de changement exprimé par la population d'une province : « La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations »²¹. Autrement dit, lorsqu'une province ou le gouvernement fédéral (qui sont les « participants de la Confédération ») prend l'initiative de proposer une modification constitutionnelle²², les principes du fédéralisme et de la démocratie mettent à la charge des autres participants une obligation générale de négocier de bonne foi. Une telle obligation s'applique même si la modification proposée est la sécession d'une province.

Si l'obligation de négocier s'applique à une demande de modification pour la sécession d'une province, dont l'effet serait de remettre en cause le fonctionnement du système constitutionnel en vigueur, voire son existence, elle vaut également, à plus forte raison, pour les propositions s'inscrivant dans le fonctionnement normal et continu du système, comme celles par exemple qui portent sur le renouvellement du fédéralisme ou la reconnaissance du caractère distinct du Québec. Dès lors, certains affirment que l'obligation de négocier serait de nature à faciliter l'adoption des modifications traditionnellement réclamées par le Québec, dans la mesure où

²¹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, parag. 88 ; voir aussi le parag. 69 : « La *Loi constitutionnelle de 1982* exprime ce principe en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l'existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement ».

²² En vertu de l'article 46(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'initiative des modifications constitutionnelles appartient au Sénat, à la Chambre des communes et à chacune des assemblées législatives provinciales. À souligner que la Cour suprême ne mentionne cependant pas cette disposition dans sa décision.

elle pourrait être invoquée contre les partenaires fédératifs faisant preuve de mauvaise volonté dans leur participation au processus de modification²³. On laisse entendre que si cette obligation de négocier avait été connue à l'époque, le Manitoba et Terre-Neuve auraient eu plus de difficultés à s'opposer jusqu'à la fin à l'Accord du lac Meech comme ils l'ont fait, entraînant ainsi son échec.

Cependant, si l'obligation de négocier est susceptible de faciliter la mise en œuvre de la procédure de modification pour des propositions de modifications autres que la sécession d'une province, ce ne serait, à notre avis, que de façon marginale et probablement non décisive, parce qu'elle ne serait accompagnée d'aucune sanction. En effet, la Cour a clairement affirmé qu'elle se refuserait à sanctionner une telle obligation, malgré son caractère juridique, celle-ci n'étant pas, selon elle, « justiciable ». Dans le cas de la sécession, cette absence de sanction judiciaire et juridique serait compensée par l'existence d'une sanction politique tenant aux réactions de la communauté internationale. En effet, dit la Cour, celle-ci serait d'autant plus portée à reconnaître une entité sécessionniste que l'État englobant aurait manqué de bonne foi dans la négociation des modalités de la sécession et, inversement, d'autant moins que l'absence de bonne fois serait imputable aux sécessionnistes. Or un tel recours au jugement de la communauté internationale ne peut, par définition, jouer que pour la question de la sécession qui, si elle faisait l'objet d'une déclaration unilatérale, se projetterait forcément sur la scène internationale, les États tiers étant obligés de prendre position, soit en reconnaissant l'entité sécessionniste, soit en s'abstenant de le faire. Une autre proposition de modification constitutionnelle, fût-elle appuyée par un référendum, par exemple pour le renouvellement du fédéralisme, la reconnaissance du caractère distinct du Québec ou le Sénat «triple E», donnerait également lieu à une obligation constitutionnelle de négocier, mais la conduite et le résultat de ces négociations resteraient évidemment une affaire purement interne, n'intéressant

²³ Voir par exemple André BURELLE, « Programme constitutionnel : le PLQ refuse de se donner les moyens de sa politique », *Le Devoir*, vendredi 23 novembre 2001 : « Dans son jugement sur le droit de sécession, le plus haut tribunal du pays a conclu, en effet, que le reste du Canada est tenu, en vertu de la Constitution, de négocier de bonne foi toute proposition de réforme qu'un des partenaires de la fédération aura fait approuver par référendum clair sur une question claire. En tablant sur cette obligation, les fédéralistes réformistes du Québec peuvent «remettre la rondelle au jeu» et faire sauter les verrous qui cadenassent aujourd'hui la porte du changement ».

nullement la communauté internationale²⁴.

Le sort réservé par les premiers ministres fédéral et provinciaux à l'obligation contenue dans l'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet d'illustrer par analogie le caractère peu contraignant de l'obligation de négocier dégagée par la Cour suprême dans le Renvoi sur la sécession. En effet, cette disposition prévoyait l'obligation de réexaminer, dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les dispositions relatives à la procédure de modification contenues dans la Partie V de celle-ci²⁵. Autrement dit, il s'agissait d'une obligation de discuter – ou si l'on préfère de négocier - les changements éventuellement nécessaires à la procédure de modification. Or que s'est-il passé ? Lors d'une rencontre des premiers ministres fédéral et provinciaux en juin 1996, laquelle avait été convoquée pour discuter principalement d'autres sujets, *une période de quelques minutes*, pendant laquelle le Premier ministre québécois de l'époque, M. Bouchard, s'est sciemment absenté de la salle de réunion, a été consacrée au réexamen de la procédure de modification constitutionnelle prévu à l'article 49. Lors de la conférence de presse qui a suivi, le Premier ministre fédéral, M. Chrétien, a déclaré qu'il considérait que l'obligation constitutionnelle prévue dans cet article avait été satisfaite²⁶. On peut imaginer sans peine des situations

²⁴ Sur l'inefficacité de l'obligation de négocier dans le cas d'une tentative de modification constitutionnelle en dehors du contexte de la sécession, voir Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, « The Quebec Secession Reference ((1998) 2 S.C.R. 217) and the judicial arbitration of conflicting narratives about law, democracy, and identity », (1999) 23 *Vermont Law Review* 793, 834 : « Considering that the constitutional duty to negotiate identified by the Supreme Court in the Quebec secession reference does not impose any obligation of result, it is hard to see what difference it would really make should it be applied beyond the specific context of provincial secession ».

²⁵ « Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie ».

²⁶ Pour plus de détails sur ces événements, voir : John D. WHYTE, « A Constitutional Conference Shall be Convened... : Living with Constitutional Promises », (1996) 8 *Constitutional Forum*, 15-19. L'auteur souligne, à la p. 18, qu'une autre disposition, similaire, de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'ancien article 37, qui prévoyait la convocation, dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi, d'une conférence constitutionnelle sur les questions intéressant les peuples autochtones, a eu des effets plus positifs, cette conférence ayant eu véritablement eu lieu et ayant conduit à l'adoption

où l'obligation de négocier une proposition de modification constitutionnelle serait traitée avec à peine plus de conviction. Le seul élément qui serait de nature à convaincre les acteurs politiques de faire des efforts réels de négociation serait leur anticipation d'une sanction politique, c'est-à-dire populaire ou électorale, dans le cas contraire. Une telle sanction serait d'autant plus à craindre que la proposition de modification en cause aurait recueilli, dans la province concernée, un appui populaire important, si possible par l'entremise d'un référendum. Cependant, dans ce cas, l'incitatif à négocier de bonne foi serait davantage la pression politique exercée par les résultats du référendum que l'obligation de négocier, « juridique mais non justiciable », que la Cour a fait découler de la Constitution.

Pour conclure sur le sujet, si la tenue d'un référendum positif est évidemment de nature à donner plus de poids politique à une proposition de modification constitutionnelle, surtout si l'appui de la population est massif plutôt que marginal, il ne nous semble pas, par contre, que la Cour suprême en fasse une condition pour que naisse l'obligation juridique de négocier en dehors du contexte particulier de la sécession. En effet, si le caractère extraordinaire d'un projet de sécession justifie qu'on exige un référendum pour l'appuyer, le fait de généraliser une telle exigence à toutes les propositions de modification constitutionnelle, pour qu'il y ait obligation de négocier, aurait pour effet de modifier fondamentalement la procédure de modification de la Partie V. Or il est difficile d'imaginer qu'une telle réforme, qui nécessite en principe la procédure de l'unanimité, puisse être le résultat d'une simple décision judiciaire. Par conséquent, nous estimons que l'obligation de négocier apparaît, en dehors du contexte de la sécession, dès qu'un gouvernement provincial fait adopter par son assemblée législative une proposition formelle de

d'une modification constitutionnelle qui ajoutait un nouvel article 35.1 (*Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*, TR/84-102). Certains ont prétendu que l'obligation découlant de l'article 49 avait été remplie par les discussions sur les modifications à la procédure de modification constitutionnelle contenues dans les accords du Lac Meech et de Charlottetown. Cependant, on peut répondre à cet argument, comme le fait le professeur Whyte, que l'article 49 exigeait un réexamen beaucoup plus global de cette procédure, qui n'a pas eu lieu. Sur cette question, voir également : Dwight NEWMAN, « Reconstituting Promises to Negotiate in Canadian Constitution-Making », (1999) 10 *National Journal of Constitutional Law*, 1.

modification constitutionnelle, que celle-ci ait ou non fait l'objet d'un référendum²⁷. Le principe de « courtoisie » fédérale (*federal comity*) suffit à fonder l'obligation, dans tous les cas, des partenaires de la fédération de négocier de bonne foi les propositions de modification avancées par l'un d'entre eux.

c) Le recours à la procédure allégée (ou « bilatérale ») de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour satisfaire certaines revendications traditionnelles du Québec

Dans l'étude originale, nous avons émis l'opinion que la procédure simplifiée de l'article 43, qui n'exige que le consentement des autorités fédérales, d'une part, et de celles de la ou des provinces concernées, d'autre part, ne permettrait pas d'adopter des modifications destinées à satisfaire les revendications du Québec. Depuis 1991, l'article 43 a permis l'adoption de plusieurs modifications bilatérales, dont une qui concerne le Québec, et ces précédents, qui n'existaient pas au moment de la rédaction de l'étude originale, permettent aujourd'hui de mieux évaluer la portée de la procédure simplifiée qu'on y trouve. C'est pourquoi il convient d'examiner à nouveau cette procédure, toujours dans l'intention d'établir si elle permettrait de répondre à certaines revendications constitutionnelles du Québec.

(1) Les conditions à remplir pour recourir à la procédure de l'article 43 et la mettre en oeuvre

En premier lieu, pour pouvoir être adoptée en vertu de l'article 43, une modification constitutionnelle doit venir modifier une disposition déjà existante de la Constitution du Canada, applicable à certaines provinces seulement, ou, du moins, pouvoir y être raccrochée, dans le sens qu'elle se situe dans le domaine couvert par une telle disposition ou est relative à une « question » traitée par celle-ci. Outre les arguments de textes, une pareille condition peut s'appuyer sur la logique constitutionnelle. Le principe général, dans un système fédéral, est celui de

²⁷ En vertu de l'article 46(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'initiative des modifications constitutionnelles appartient au Sénat, à la Chambre des communes et à chacune des assemblées législatives provinciales.

l'égalité de statut des entités fédérées, qui entraîne l'application uniforme des dispositions constitutionnelles à leur endroit. L'asymétrie et les statuts particuliers constituent l'exception par rapport à la règle. Les dispositions existantes de la Constitution du Canada qui ne s'appliquent qu'à certaines provinces identifient en quelque sorte les domaines dans lesquels le Constituant a jugé bon de créer des asymétries et des statuts particuliers et en marquent les frontières. Dans ces domaines, l'article 43 permet des modifications constitutionnelles qui ne s'appliqueront qu'aux provinces qui les auront acceptées. Mais en dehors de ces domaines, la création d'une nouvelle asymétrie constitutionnelle (c'est-à-dire une nouvelle rupture de l'égalité entre les provinces) ne devrait logiquement pas être possible avec l'accord de la ou des seule(s) province(s) intéressée(s), mais devrait exiger l'accord d'une majorité de provinces, c'est-à-dire la procédure normale de modification (ou procédure « 7 et 50 »)²⁸.

Chacune des modifications constitutionnelles adoptées grâce à l'article 43 depuis l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982* l'a été de façon « bilatérale », c'est-à-dire à la suite d'un accord entre les autorités fédérales et celles de la seule province concernée. En outre, chacune peut être raccrochée à une disposition existante de la Constitution du Canada « applicable à certaines provinces seulement » et, plus précisément encore, modifie une telle disposition.

- a) La *Modification constitutionnelle de 1987 (Loi sur Terre-Neuve)*²⁹ est venue modifier l'article 17 des *Conditions de l'adhésion de Terre-Neuve*, une disposition faisant partie de la Constitution du Canada et ne s'appliquant qu'à Terre-Neuve.
- b) La *Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau-Brunswick)*³⁰ est venue modifier l'article 16(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, une disposition ne s'appliquant qu'au Nouveau-Brunswick.
- c) La *Modification constitutionnelle de 1994 (Ile-du-Prince-Édouard)*³¹ est

²⁸ Une preuve en serait le fait que le droit de désaccord, prévu aux alinéas 38(3) et 38(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui permet de créer de nouvelles asymétries, ne peut être exercé que dans le cadre de la procédure normale.

²⁹ *Modification constitutionnelle de 1987 (Loi sur Terre-Neuve)*, TR 88/11.

³⁰ *Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau Brunswick)*, TR 93/54.

³¹ *Modification constitutionnelle de 1994 (Ile-du-Prince-Édouard)*, TR 94/50.

venue modifier une disposition de l'annexe des *Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard* (qui font partie de la Constitution du Canada) qui ne s'applique évidemment qu'à cette province.

- d) La *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve)*³² est venue modifier une nouvelle fois l'article 17 des *Conditions de l'adhésion de Terre-Neuve*.
- e) La *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*³³ est venue modifier, pour le Québec seulement, l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une disposition qui s'appliquait, avant cette modification, à six provinces seulement, dont le Québec. Elle a été adoptée, conformément à l'article 43, par proclamation du gouverneur général autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative du Québec. En faisant disparaître, pour le Québec, les obligations confessionnelles prévues dans cette disposition, la modification a permis la déconfessionnalisation du système scolaire québécois³⁴.
- f) La *Modification constitutionnelle de 1998 (Loi sur Terre-Neuve)*³⁵ est venue modifier à nouveau, pour une troisième fois, l'article 17 des *Conditions de l'adhésion de Terre-Neuve*, en abrogeant la *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve)*, mentionnée précédemment.
- g) Enfin, la *Modification constitutionnelle de 2001 (Terre-Neuve et Labrador)*³⁶ est venue modifier différentes dispositions de l'annexe des Conditions de l'adhésion de Terre-Neuve afin d'y substituer l'expression « Terre-Neuve » par l'expression « Terre-Neuve et Labrador ».

On constate donc que les précédents en matière d'utilisation de l'article 43 confirment l'opinion voulant que la procédure prévue par cet article doit servir à adopter des modifications à une disposition existante de la Constitution « applicable à certaines provinces seulement », ou pouvant être raccrochées à une

³² *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve)*, TR 97/55.

³³ *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, TR 97/141.

³⁴ Sur cette modification, voir : Jean-Pierre PROULX et José WOEHLING, «La restructuration du système scolaire québécois et la modification de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867», (1997) 31 *Revue juridique Thémis* 399.

³⁵ *Modification constitutionnelle de 1998 (Loi sur Terre-Neuve)*, TR 98/25.

³⁶ *Modification constitutionnelle de 2001 (Terre-Neuve et Labrador)*, TR 01/...

telle disposition³⁷.

La seconde condition pour recourir à la procédure de l'article 43 est l'existence d'un « lien tangible » entre la modification projetée et les dispositions destinées à être modifiées. Cette deuxième condition, qui a été mise en lumière par certains auteurs³⁸, semble d'ailleurs devoir découler logiquement de la première, ou pourrait même être considérée comme faisant implicitement partie de celle-ci. L'exigence que les modifications adoptées en vertu de l'article 43 ne soient apportées qu'à des dispositions existantes, applicables à certaines provinces seulement, signifie précisément que le Constituant a voulu cantonner de telles modifications aux domaines et aux questions visées par ces dispositions. Cette exigence perdrait donc tout son sens s'il était possible d'adopter une modification totalement étrangère à une disposition existante, en la rattachant de façon purement formelle à celle-ci. Les tribunaux ne semblent pas jusqu'à présent avoir eu l'occasion de se prononcer sur cette condition du « lien tangible », ce qui s'explique sans doute par le fait que toutes les modifications déjà adoptées grâce à l'article 43, sauf peut-être une, possédaient indubitablement un tel lien - une telle parenté – avec les dispositions qu'elles venaient modifier. La modification possiblement problématique est la *Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau-Brunswick)*, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un début de contestation judiciaire, cependant abandonné en cours de procédure. La requérante, Madame Deborah Coyne, prétendait notamment que la condition du « lien tangible » (elle n'utilisait cependant pas cette expression, que nous avons empruntée au professeur Daniel Proulx) n'était pas remplie de façon satisfaisante. Elle s'appuyait sur le fait que la disposition à laquelle la modification venait se greffer, l'article 16(2) de la *Charte*

³⁷ Quant à la doctrine, si elle n'est pas unanime sur ce point, un fort consensus s'en dégage néanmoins en faveur de cette solution. Pour l'examen des opinions des auteurs de doctrine sur la question, voir : José WOEHLING, « Le recours à la procédure de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour satisfaire certaines revendications traditionnelles du Québec » dans *Mélanges en l'honneur de Gérald-A. Beaudoin*, Scarborough, Carswell (à paraître en 2002).

³⁸ Voir en particulier : Stephen A. SCOTT, « Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes », (1982) 20 *University of Western Ontario Law Review* 247, 296 et 297 ; Daniel PROULX, « La *Modification constitutionnelle de 1997* relative aux structures scolaires au Québec : une mesure opportune et juridiquement solide », (1998) 58 *Revue du Barreau* 41, 63.

canadienne, portait sur le statut du français et de l'anglais en tant que « langues officielles » du Nouveau-Brunswick (c'est-à-dire langues des lois, de la législature, des tribunaux et de l'administration) et sur l'égalité de statut de ces langues quant à leur usage dans les institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick, alors que la modification adoptée portait, entre autres, sur le droit à des institutions d'enseignement distinctes, sujet relevant quant à lui de l'article 23 de la *Charte canadienne*, lequel est relatif à la langue d'instruction et *applicable à toutes les provinces*³⁹. Par contre, le professeur Daniel Proulx estime que la modification en cause était valide : « La validité de cette modification est assurée par le fait que cette nouvelle disposition ne crée pas de droits entièrement nouveaux et distincts de ceux qui sont déjà inscrits dans les textes constitutionnels existants, mais qu'au contraire elle constitue une modification du paragraphe 16(2) traitant des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick, modification du reste encouragée par le paragraphe 16(3) » (qui prévoit que la Charte « ne limite pas les pouvoirs du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais »)⁴⁰.

On constate donc que la condition du lien tangible peut être interprétée de façon plus ou moins rigoureuse, en exigeant, soit que la modification adoptée reste dans le domaine *précis* visé par la disposition modifiée (c'était l'approche retenue par Madame Coyne), soit qu'elle se situe dans le domaine *général* de celle-ci, voire dans un domaine *apparenté* (c'est l'approche que semble retenir le professeur Daniel Proulx). Malheureusement, aucune jurisprudence ne permet encore de trancher entre ces deux points de vue. Pour ce qui est du cas particulier de la modification de 1993 applicable au Nouveau-Brunswick, nous partageons l'avis du professeur Proulx, en considérant que le paragraphe 16(3) fait pencher la balance en faveur de sa validité. En effet, cette dernière disposition autorise le Parlement et les législatures à faire progresser l'égalité de statut du français et de l'anglais sans reprendre, comme le paragraphe 16(2) et le paragraphe 16(1), l'expression qualificative « quant à leur usage dans les institutions de la Législature [Parlement] et du gouvernement du Nouveau-Brunswick [du Canada] ». Par conséquent, il faut

³⁹ Federal Court of Canada, Trial Division ; *Deborah Coyne v. Canada (A.G.)*, Memorandum of Argument. En fin de compte, Madame Coyne retira sa demande, qui fut radiée le 30 juillet 1993.

⁴⁰ *Loc. cit.*, note 38, 65.

croire que le Constituant ne voulait pas limiter les possibilités de progression au seul domaine des « langues officielles ». Cependant, de façon plus générale, dans un contexte où le paragraphe 16(3) ne s'appliquerait pas, nous pensons que la condition du lien tangible devrait être interprétée de façon plutôt rigoureuse, en exigeant un lien avec le domaine *précis* visé par la modification adoptée. En effet, le fait que les statuts particuliers et l'asymétrie constituent une exception par rapport à la règle générale de l'égalité des provinces devrait appeler une interprétation restrictive plutôt qu'extensive de leurs possibilités d'élargissement.

Après avoir examiné les conditions à remplir pour *recourir* à la procédure de l'article 43, il faut à présent considérer celles qui s'imposent dans sa *mise œuvre*. Comme on l'a déjà souligné, l'article 43 exige, pour la modification des dispositions constitutionnelles applicables à certaines provinces seulement, le consentement des deux Chambres fédérales et de l'assemblée législative de « chaque province concernée ». Si l'on tient compte de la version anglaise, plus précise, qui se lit « *each province to which the amendment applies* », il paraît clair que les provinces dont le consentement est requis sont celles auxquelles la *modification projetée* s'applique, plutôt que celles visées par la *disposition* faisant l'objet de la modification. Selon ce point de vue, par exemple, l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, applicable à six provinces seulement, dont le Québec, pouvait être modifié, en vertu de l'article 43, dans le but de le rendre partiellement inapplicable au Québec, avec le seul consentement des deux chambres fédérales et de l'assemblée législative du Québec. Comme on le sait, une telle modification a été effectivement adoptée en 1997 (voir *supra*)⁴¹.

Il faut ensuite s'interroger sur le rôle que jouent les principes structurels sous-jacents de la Constitution, dégagés par la Cour suprême dans le Renvoi sur la sécession, dans la mise en œuvre des procédures de modification, notamment celle de l'article 43. Rappelons qu'il s'agit du principe démocratique, de ceux du

⁴¹ La constitutionnalité de cette modification a été contestée devant les tribunaux, sans succès pour le moment. En effet, la Cour supérieure du Québec a décidé que la *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)* avait été valablement adoptée : voir l'affaire *Potter c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 165 (C.S.). Cette décision est actuellement en appel devant la Cour d'appel du Québec.

fédéralisme, du constitutionnalisme, de la primauté du droit et de la protection des minorités⁴². Si ces principes font naître une obligation de négocier les propositions de modification constitutionnelle et régissent la conduite des négociations, ces limitent-ils également le *contenu* des modifications susceptibles d'être adoptées ? Autrement dit, une modification constitutionnelle parfaitement valide du point de vue du respect de la procédure pourrait-elle être considérée comme invalide parce qu'incompatible avec un des principes ? Par exemple, une modification adoptée conformément à l'article 41 et destinée à abroger l'article 23 de la *Charte canadienne* pourrait-elle être jugée invalide parce que contraire au principe de la protection des minorités ? Une modification adoptée conformément à l'article 41 et destinée à faire du Canada un État unitaire serait-elle invalide car incompatible avec le principe du fédéralisme ? Une réponse affirmative signifierait que la Constitution canadienne contient des éléments absolument intangibles car totalement non susceptibles de modification. Or la Cour réfute expressément une telle possibilité dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*. En effet, elle y rejette la théorie voulant que la sécession d'une province ne soit tout simplement pas autorisée par la Constitution parce qu'il ne s'agirait pas d'une modification, mais d'une « destruction » de celle-ci. Pour la Cour, le fait qu'une éventuelle sécession entraîne des changements profonds n'enlève pas à ceux-ci leur caractère de modifications constitutionnelles : « La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. [Celle-ci], agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en oeuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession du Québec du Canada » (parag. 85). Autrement dit, le fait de

⁴² D'autres principes constitutionnels sous-jacents ont été dégagés par la Cour suprême dans d'autres décisions. Pour un bilan, voir : Robin ELLIOT, « References, Structural Argumentation and the Organizing Principles of Canada's Constitution », (2001) 80 *Revue du Barreau canadien*, 67. Selon l'auteur, les principes structurels reconnus jusqu'à présent par la Cour sont : le fédéralisme, la démocratie, la primauté du droit, la protection des minorités, l'indépendance judiciaire, la position privilégiée des cours supérieures provinciales, certains droits et libertés, la courtoisie interprovinciale, la séparation des pouvoirs, le principe de l'union économique, l'intégrité nationale et l'intégrité de la Constitution. Il faudrait ajouter à la liste du professeur Elliot les privilèges inhérents des assemblées parlementaires : *New Brunswick Broadcasting Corp. c. Nouvelle Écosse*, [1993] 1 R.C.S. 319.

considérer totalement impossibles certaines modifications constitutionnelles, sous le prétexte qu'elles seraient contraires à certains principes implicites, serait lui-même contraire au principe démocratique et à la souveraineté de la « population » du Canada.

Cependant, si les principes structurels sous-jacents ne limitent pas la capacité des pouvoirs constituants canadiens, ils doivent sûrement, par contre, pouvoir jouer un rôle dans l'interprétation des dispositions de la Partie V relatives à la modification de la Constitution. En cas d'obscurité ou d'incertitude des textes, il y aura lieu d'adopter une interprétation de ces dispositions qui soit en conformité avec les principes. On reviendra sur ce point plus loin dans cette étude.

Enfin, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de rappeler que la *Charte canadienne* ne s'applique pas aux autres dispositions de la Constitution du Canada et ne peut donc pas servir à en neutraliser les effets⁴³. En matière de modification constitutionnelle, cela signifie qu'une modification régulièrement adoptée en vertu d'une des trois procédures complexes (procédure normale, unanimité et procédure de l'article 43), et ayant donc valeur supra législative, ne peut être contestée en vertu de la *Charte*, parce qu'elle a, au même titre que la *Charte*, le rang de « loi suprême du Canada »⁴⁴. La Charte n'a pas de valeur « supra constitutionnelle » et elle n'est pas davantage totalement non modifiable (« intangible »). Cependant, si la Charte peut être modifiée ou abrogée, elle ne peut l'être que selon la procédure de modification prescrite, c'est-à-dire la procédure normale (sauf peut-être pour ce qui est de son article 23, qui ne peut probablement être modifié que par l'entremise de la procédure de l'unanimité⁴⁵). Par conséquent, si une modification adoptée grâce à l'article 43 avait des effets directs sur la Charte *au point de pouvoir être considérée comme modifiant celle-ci* (que ce soit d'ailleurs pour la *renforcer* ou pour *l'affaiblir*), elle serait inconstitutionnelle, non comme étant possiblement incompatible avec la Charte, mais comme étant incompatible avec les dispositions de la Partie V sur la

⁴³ Voir, par exemple, *New Brunswick Broadcasting Corp. c. Nouvelle Écosse*, précité.

⁴⁴ Par contre, les modifications constitutionnelles adoptées par loi fédérale ou provinciale ordinaire, en vertu de l'article 44 ou de l'article 45, sont soumises à la Charte.

⁴⁵ Voir note 6.

procédure de modification.

- (2) Les modifications susceptibles d'être adoptées grâce à la procédure de l'article 43 pour satisfaire certaines demandes traditionnelles du Québec

Il faut d'abord identifier les dispositions de la Constitution du Canada auxquelles on pourrait en principe, grâce à l'article 43, apporter une modification applicable au Québec seulement et ne nécessitant que l'accord du Québec et des autorités fédérales. Il s'agira des dispositions « applicables à certaines provinces seulement » et ayant en outre pour effet, directement ou indirectement, en mentionnant le Québec ou sans le mentionner, de créer un statut particulier pour cette province ou, si l'on préfère, de créer une asymétrie entre la situation du Québec et celle des autres provinces⁴⁶ :

- 1) L'article 6 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit : « Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation de la présente loi) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec ». Cette disposition relève pour sa modification, selon la nature de la portion de frontière du Québec ou de l'Ontario que l'on voudrait modifier, soit de l'alinéa 43a) (frontières inter-provinciales), soit de la portée générale de l'article 43, soit de l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1871* (frontières provinciales-fédérales et frontières provinciales-internationales).
- 2) L'Article 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit notamment : « [...] En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre

⁴⁶ Certaines dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'appliquant uniquement au Québec, ou uniquement au Québec et à l'Ontario, relèvent d'une autre procédure de modification que celle de l'article 43. Il est donc inutile de les mentionner ici. Pour une énumération de ces dispositions, voir notre étude mentionnée en note 37.

collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada » et l'alinéa 23(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ajoute : « Les qualifications d'un sénateur seront comme suit: [...] 6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée ».

- 3) Nous savons déjà ce qu'il est de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a été modifié en 1997 grâce à l'article 43 dans son application au Québec (*supra*).
- 4) L'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose : « Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, le parlement du Canada pourra adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et depuis et après la passation de toute loi à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans telles lois, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans la présente loi; mais toute loi du parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adoptée et décrétée par la législature de cette province ». Cet article, qui ne s'applique aujourd'hui qu'à neuf provinces (toutes sauf le Québec), peut donc être modifié grâce à l'article 43. L'analyse traditionnelle de cette disposition veut que l'absence du Québec s'explique pour des raisons tenant au particularisme de son droit privé. Autrement dit, bien qu'il n'y soit pas mentionné (et *parce qu'il* n'y est pas mentionné), l'article 94 crée un statut particulier pour le Québec et, donc, une situation d'asymétrie entre les provinces.
- 5) L'article 97 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce : « Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours de ces provinces, soient rendues uniformes, les juges des cours de ces provinces qui seront nommés par le gouverneur-général devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces

provinces. » et l'article 98 prévoit : « Les juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province ». La superposition des articles 97 et 98 s'explique par une éventuelle mise en œuvre de l'article 94. Si le droit privé était unifié dans les provinces de *common law*, il ne serait plus nécessaire d'exiger que les juges des cours provinciales nommés par le gouvernement fédéral soient choisis parmi les membres des barreaux respectifs des provinces ; comme le Québec, par contre, est soustrait à l'application de l'article 94, conservant ainsi son droit privé particulier, il continuerait d'être nécessaire de lui appliquer cette règle.

- 6) L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit : « Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues. Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues ».
- 7) L'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982* énonce : « (1) L'alinéa 23(1)a) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada. (2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec. (3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada ». Quant à l'alinéa 23(1)a), il prévoit : « (1) Les citoyens canadiens : (a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident, [...]

ont [...] le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue ».

- 8) Par ailleurs, si le Québec voulait s'assujettir aux obligations de bilinguisme prévues aux articles 16(2), 17(2), 18(2) et 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, actuellement applicables au Nouveau-Brunswick seulement, il pourrait y parvenir par une modification adoptée en vertu de l'article 43 avec le seul consentement des autorités québécoises et fédérales.

Les dispositions qui traitent le Québec de façon distincte dans le domaine des droits linguistiques et du droit privé

Comme on l'a constaté, il existe donc deux dispositions constitutionnelles qui traitent le Québec de façon distincte dans le domaine des droits linguistiques.

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique seulement à la province du Québec (mais il contient également un « volet » fédéral) et sa modification par consentement des autorités fédérales, d'une part, et des autorités québécoises, d'autre part, est clairement prévue à l'alinéa 43b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne s'applique qu'au Québec et prévoit l'entrée en vigueur pour le Québec de l'alinéa 23(1)a) de la même loi, lequel garantit certains droits à l'instruction dans la langue de la minorité, après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement de cette province. Cette entrée en vigueur différée n'a cependant pas pour effet de faire de l'alinéa 23(1)a) une disposition applicable uniquement aux neuf autres provinces. Il s'applique clairement aux dix provinces, bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur pour le Québec. De toute façon, il est clair que l'article 23 ne peut pas être modifié par la procédure de l'article 43 ; comme on l'a vu précédemment, sa modification relève soit de l'article 38 (procédure normale), soit, plus probablement, de l'alinéa 41c) (procédure de l'unanimité)⁴⁷. Cependant, la superposition des articles 59 et 23 indique la sensibilité du Constituant à certaines réalités

⁴⁷ Voir note 6.

linguistiques propres au Québec ; l'histoire législative de l'article 59 montre que cette disposition a été adoptée pour tenir compte de la vulnérabilité du français, laquelle pourrait être accentuée par l'ouverture des écoles publiques anglaises du Québec aux anglophones du monde entier (une fois devenus citoyens), ce qui serait le cas si l'alinéa 23(1)a) s'appliquait au Québec.

Quant à l'article 59, s'il peut être modifié grâce à l'article 43, la condition du « lien tangible » fait en sorte qu'il ne serait possible de le modifier que sur le sujet dont il traite, c'est-à-dire les modalités d'entrée en vigueur, à l'égard du Québec, de l'alinéa 23(1)a). Peut-être pourrait-on, par exemple, modifier son alinéa 2 pour prévoir que l'autorisation dont il est question doit nécessairement être donnée par l'assemblée législative québécoise plutôt que, comme le prévoit le texte actuel, par l'assemblée législative *ou* le gouvernement du Québec. Pourrait-on, en vertu de l'article 43, le modifier pour lui faire dire que l'alinéa 23(1)a) n'entrera *jamais* en vigueur pour le Québec ? Il s'agirait alors plutôt d'une modification de l'article 23 lui-même, dont nous avons vu qu'il ne peut pas être modifié en vertu de l'article 43.

Par conséquent, seul l'article 133 de *la Loi constitutionnelle de 1867* pourrait « accueillir » des modifications significatives ne s'appliquant qu'au Québec, et ne nécessitant que l'accord du Québec et du fédéral, relatives aux droits linguistiques. Pourrait-on, grâce à l'article 43, et avec l'accord seulement du Québec et du fédéral, modifier l'article 133 pour y ajouter une disposition interprétative de nature générale inspirée de celle qui était prévue dans l'Accord du lac Meech et énonçant : « Toute interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec [...] la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte. [...] La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec [...] » ? Au moment des discussions portant sur l'Accord du lac Meech, entre 1987 et 1990, il était généralement tenu pour avéré que l'adoption des dispositions sur le caractère distinct du Québec nécessitait la procédure normale de modification⁴⁸. Cependant, dans l'Accord, ces dispositions étaient indissolublement associées à d'autres, qui s'appliquaient

⁴⁸ Voir par exemple, P. HOGG, *op. cit.*, note 19, p. 84 : « It is possible that a distinct society clause could be put in the Constitution under s. 43, that is, with the consent of only Quebec and the Federal Parliament, but the conventional wisdom is that the seven-fifty formula is required ».

également aux autres provinces et aux autorités fédérales et prévoyant notamment « la reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du pays, mais aussi présents au Québec, constitue une caractéristique fondamentale du Canada », et que « le Parlement du Canada et les législatures des provinces ont le rôle de protéger [cette] caractéristique fondamentale du Canada [...] ». Prises isolément, les dispositions relatives au caractère distinct du Québec ne s'appliqueraient qu'au Québec. Par contre, elles ne rempliraient vraisemblablement pas la condition du « lien tangible » et de la « véritable pertinence » avec l'article 133 puisque, selon les affirmations constantes des gouvernements québécois successifs, y compris celui du gouvernement libéral qui était à l'origine de l'Accord du lac Meech, le caractère distinct du Québec ne se limite pas aux caractéristiques linguistiques de la société québécoise.

Pourrait-on plutôt, grâce à l'article 43, et avec l'accord seulement du Québec et du fédéral, modifier l'article 133 pour y ajouter une modification inspirée, dans sa formulation sinon son intention, de la *Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau-Brunswick)*, maintenant inscrite dans l'alinéa 16.1(2) de la *Charte canadienne* et énonçant : « Le rôle de la législature et du gouvernement du Québec de protéger et de promouvoir le statut du français est confirmé » ? La condition du « lien tangible » avec le contenu de l'article 133 serait, à l'évidence, parfaitement remplie. Ensuite, la modification ne s'appliquerait qu'au Québec. On ne pourrait pas prétendre, par ailleurs, qu'elle a des effets, directs ou indirects, sur les droits *linguistiques* garantis par la *Charte canadienne*, puisque celle-ci ne contient aucune disposition relative au bilinguisme législatif, réglementaire, parlementaire ou judiciaire applicable au Québec. En effet, les articles 16(1), 16(2) et 17 à 20 de la Charte ne s'appliquent respectivement qu'aux autorités fédérales et au Nouveau-Brunswick. La seule disposition de la *Charte*, dans ce domaine, applicable au Québec, comme à toutes les autres provinces, est l'article 16(3) dont nous avons déjà vu qu'il énonce : « La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ». L'interprétation la plus courante de cette disposition est qu'elle est destinée à préciser clairement que rien dans la Charte n'interdit au Parlement canadien et aux législatures provinciales de garantir des droits

linguistiques, pour les deux langues officielles, allant *au delà* des garanties contenues dans la Charte⁴⁹. Sous cet angle, l'on pourrait s'appuyer sur plusieurs décisions de la Cour suprême dans lesquelles celle-ci admet que l'égalité puisse exiger un traitement différenciel et préférentiel destiné à neutraliser les désavantages matériels dont souffrent certaines personnes ou certains groupes⁵⁰, pour prétendre que la progression vers l'égalité d'usage du français et de l'anglais, au Québec, exige non seulement la protection mais également la promotion de la langue française, vu sa situation de vulnérabilité, laquelle a d'ailleurs été clairement reconnue par la Cour suprême dans l'arrêt *Ford*⁵¹.

L'utilité d'une telle modification serait que les tribunaux devraient en tenir compte au moment d'interpréter les obligations résultant pour le Québec des droits linguistiques garantis par l'article 133 et en jugeant de la validité de lois québécoises qui, comme la *Charte de la langue française*⁵², régissent le statut et l'usage des deux langues officielles du Canada au Québec et tentent de promouvoir l'usage du français en lui accordant parfois une certaine préférence par rapport à l'anglais. On pourrait alors espérer, mais sans que rien ne soit assuré, que les tribunaux interprètent les obligations de bilinguisme qui s'imposent au Québec de façon moins extensive que cela n'a déjà été le cas si on réussit à leur démontrer que, sur un plan sociolinguistique, certaines formes de bilinguisme officiel nuisent à la protection et à la promotion du français.

Une telle modification pourrait également jouer un certain rôle dans la mise en

⁴⁹ Voir par exemple, P. HOGG, *op. cit.*, note 19, pp. 1067 et 1068.

⁵⁰ Voir, par exemple : *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 39 (« [...] le tribunal appelé à décider s'il y a eu discrimination au sens du par. 15(1) devrait se poser les trois grandes questions suivantes. Premièrement, la loi contestée a) établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou b) omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles? Si tel est le cas, il y a différence de traitement aux fins du par. 15(1) »).

⁵¹ *Ford c. P.G. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712, 777 et 778.

⁵² *Charte de la langue française*, L.Q. 1977, c. 5; L.R.Q., c. C-11.

oeuvre de l'article premier de la *Charte canadienne*, en vertu duquel les tribunaux vérifient la « raisonnable » et la justification des restrictions aux droits et libertés garantis par la Charte. En effet, les lois québécoises portant sur le statut et l'usage du français et de l'anglais, dans les domaines couverts par l'article 133, pourraient être contestées non seulement en vertu de ce dernier, mais également sur la base des dispositions de la *Charte* portant sur le droit à l'égalité (article 15), la liberté d'expression (alinéa 2b), les droits politiques (art. 3), le multiculturalisme (art. 27), etc. Dans ce cas, si les tribunaux concluaient qu'un tel droit est restreint, leur analyse sous l'article premier devrait tenir compte de la modification apportée à l'article 133 (par contre, celle-ci ne serait probablement pas interprétée comme s'appliquant dans les domaines linguistiques autres que ceux de l'article 133, comme la langue du commerce et de l'industrie ou celle des relations entre employeurs et employés). C'est précisément par crainte que la modification évoquée puisse avoir de pareilles conséquences que ses adversaires la dénonceront comme contraire aux droits de la minorité anglo-québécoise et, pour ce qui est de son impact éventuel par l'intermédiaire de l'article premier de la *Charte*, comme ayant des effets sur celle-ci qui en font une modification de la Charte. Le même argument avait été soulevé contre la disposition du caractère distinct dans l'Accord du lac Meech⁵³. Cependant, l'adoption d'une disposition constitutionnelle en dehors de la *Charte*, même si cette disposition devra être prise en compte dans l'interprétation de la *Charte*, n'est évidemment pas une modification de la *Charte*.

Les adversaires de la modification évoquée invoqueront également, sans doute, le principe structurel de la protection des minorités, mais nous avons vu précédemment qu'un tel principe ne peut empêcher une modification constitutionnelle valablement faite selon la procédure prévue. En outre, on pourrait leur répondre qu'une telle modification a précisément pour objet de permettre une meilleure protection de la minorité francophone du Canada, principalement

⁵³ Sur les arguments soulevés, le plus souvent à tort, contre la reconnaissance du caractère distinct du Québec dans l'Accord du lac Meech, voir : José WOEHLING, «A Critique of the Distinct Society Clause's Critics», dans *The Meech Lake Primer : Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord* (edited by Michael D. Behiels), Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 171 ; José WOEHLING, «La Modification constitutionnelle de 1987, la reconnaissance du Québec comme société distincte et la dualité linguistique du Canada», (1988) 29 *Cahiers de Droit* 3.

« concentrée » au Québec.

Néanmoins, il est possible, voire probable, que les protestations qui seraient élevées contre la modification que nous venons d'évoquer (les groupes protestataires seraient sans doute les mêmes que ceux qui ont combattu avec acharnement, au Québec ou dans le reste du Canada, la reconnaissance du caractère distinct dans l'Accord du lac Meech) seraient suffisantes pour dissuader les autorités fédérales d'y donner leur consentement.

Nous avons constaté que la Constitution du Canada contient également des dispositions qui, sinon prise chacune séparément, du moins par leur superposition, ont pour effet de créer un statut particulier pour le Québec en matière de droit privé. L'article 94, jamais mis en œuvre, prévoit l'uniformisation du droit privé, mais le Québec est exclu de son application (parce qu'il n'y est pas nommé). L'article 98 répète, pour le Québec, la même règle que celle qui s'applique pour les autres provinces en vertu de l'article 97, à savoir qu'un juge de cour provinciale supérieure nommé par le gouvernement fédéral doit appartenir au barreau de la province sur les tribunaux de laquelle il siègera. L'asymétrie découlant des articles 97 et 98 est purement formelle et rédactionnelle puisque la norme substantielle contenue dans ces deux articles est la même. Néanmoins, il s'agit d'un article s'appliquant uniquement au Québec et ouvrant donc formellement la voie à une modification en vertu de l'article 43. On pourrait imaginer de le modifier pour prévoir, par exemple, qu'en nommant les juges de cour supérieure pour le Québec, le gouvernement fédéral doit prendre en considération l'avis du gouvernement du Québec. La condition du « lien tangible » serait-elle remplie ? Dans un sens très lâche, on pourrait peut-être répondre par l'affirmative, puisqu'on resterait dans le domaine des modalités de désignation des juges de cour supérieure. Dans un sens plus restreint, on serait porté à une réponse négative. En effet, les articles 97 et 98 portent sur les qualifications professionnelles des juges et la participation des gouvernements provinciaux à leur nomination constitue un sujet différend. Par ailleurs, on pourrait prétendre qu'une telle modification aurait des effets sur l'application des dispositions garantissant l'indépendance des juges de cour provinciale supérieure (articles 99 et 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) lesquels, dans la mesure où ils s'appliquent à toutes les provinces, échappent à la possibilité de modification en vertu de l'article 43.

Pourrait-on plutôt, grâce à l'article 43, et avec l'accord seulement du Québec et du fédéral, modifier l'article 94 pour y ajouter une disposition énonçant : « Le rôle de la législature et du gouvernement du Québec de protéger et de promouvoir le caractère distinct du droit civil du Québec est confirmé » ? La condition du « lien tangible » avec le contenu de l'article 94 serait, il nous semble, remplie. La non application de l'article 94 au Québec a précisément pour objet de tenir compte du particularisme du droit civil québécois. Ensuite, la modification ne s'appliquerait qu'au Québec. On pourrait prétendre, par ailleurs, qu'elle entraîne des effets indirects sur les droits garantis par la *Charte canadienne*, puisque l'article premier de celle-ci devrait être appliqué en tenant compte de la modification envisagée (par exemple, dans l'analyse des restrictions aux droits et libertés découlant, le cas échéant, de certaines institutions propres au droit civil québécois). Cependant, nous avons déjà répondu à cette objection précédemment : l'adoption, en dehors de la *Charte*, d'une disposition constitutionnelle qui servira à l'interprétation de la *Charte*, n'est pas une modification de la *Charte*, sinon toute modification constitutionnelle devra toujours être considérée comme étant aussi une modification de la *Charte*, puisque toutes les dispositions d'un instrument constitutionnel ou législatif doivent être interprétées les unes par rapport aux autres.

L'exercice de certaines compétences législatives

Certains accords administratifs, portant sur les modalités d'exercice des compétences fédérales et provinciales dans un domaine déterminé, comme l'accord sur l'immigration actuellement en vigueur entre le Québec et les autorités fédérales⁵⁴, pourraient-ils être constitutionnalisés par l'intermédiaire de la procédure de l'article 43 ? Nous pensons qu'une réponse négative s'impose. La première raison est que les dispositions relatives au partage des compétences législatives, qui attribuent leurs pouvoirs aux législatures des provinces et au Parlement canadien, s'appliquent, sans exception, uniformément à toutes les provinces et, par conséquent, ne donnent pas ouverture à une modification en vertu de l'article 43 (ne sauraient « accueillir » une telle modification). La deuxième

⁵⁴ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 5 février 1991.

raison est que, même s'il existait une possibilité de raccrocher une telle modification à une disposition existante de la Constitution « applicable à certaines provinces seulement », le fait de constitutionnaliser des modalités, contraignantes pour les autorités fédérales, de mise en œuvre de certaines de leurs compétences, exclusives ou concurrentes avec prépondérance fédérale, équivaldrait à une modification du partage des compétences, ce qui nécessiterait la mise en œuvre de la procédure normale de modification.

Par ailleurs, les dispositions évoquées précédemment, qu'il s'agisse de celle qui serait ajoutée à l'article 133 en matière de langue ou de celle modifiant l'article 94 en matière de droit privé, pourraient également avoir un impact sur l'interprétation des dispositions relatives au partage des compétences (sans pour autant, et pour les mêmes raisons que précédemment, pouvoir être considérées comme des modifications à ces dispositions)⁵⁵. En tout cas, c'est précisément parce que l'on craignait que les dispositions de l'Accord du lac Meech relatives au caractère distinct du Québec aient un tel effet sur le partage des compétences que l'on avait ajouté une « clause de sauvegarde » destinée à neutraliser cet effet et se lisant comme suit : « Le présent article n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou des législatures ou des gouvernements des provinces, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue ». Cet effet potentiel des modifications évoquées sur le partage des compétences explique pourquoi celles-ci, comme cela a été le cas pour les dispositions de l'Accord du lac Meech, feraient certainement l'objet d'une opposition acharnée au nom, d'une part, de la défense des compétences fédérales et du rôle national des autorités canadiennes, et, d'autre part, du respect du principe d'égalité de toutes les provinces.

La réforme des institutions fédérales

⁵⁵ Par exemple, l'affirmation du rôle de protection et de promotion du français des autorités provinciales du Québec, figurant par hypothèse dans l'article 133, pourrait avoir un effet sur l'interprétation du partage des compétences en matière linguistique, notamment pour ce qui est de l'applicabilité des dispositions des lois linguistiques provinciales aux entreprises de juridiction fédérale (une « zone grise » où les règles d'interprétation peuvent avoir un impact non négligeable).

Le Sénat

Comme nous l'avons vu, il existe deux articles ou parties d'articles constitutionnels ne s'appliquant qu'au Québec et créant pour celui-ci un certain statut particulier pour ce qui est des conditions de résidence que doivent remplir les sénateurs qui le représentent. L'article 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce : « [...] En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada [...] » et l'alinéa 23(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce : « Les qualifications d'un sénateur seront comme suit: [...] (6) En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée ». Ces particularités s'expliquent, semble-t-il, par le fait qu'en 1867, l'on voulait assurer une représentation au Sénat des régions du Québec à majorité anglophone. Les articles 22 et 23 pourraient donc « accueillir » une modification effectuée en vertu de l'article 43 et ne s'appliquant qu'au Québec. La seule modification qui présenterait quelque utilité pour le Québec serait celle prévoyant que le gouvernement fédéral doit nommer les sénateurs représentant le Québec en consultation avec le gouvernement provincial (ou – de façon plus radicale - que ces sénateurs doivent être nommés directement par le gouvernement du Québec). Cependant, une telle modification, outre qu'elle ne satisferait probablement pas la condition du « lien tangible » (les dispositions existantes portent sur les conditions de résidence pour être nommé sénateur et non sur le mode de désignation des membres du Sénat), relève expressément de la procédure normale de modification en vertu de l'alinéa 42(1)b) (« le mode de sélection des sénateurs »).

La Cour suprême

Comme il a été expliqué dans l'étude originale (et rappelé dans le résumé de celle-ci qui figure en première partie), il existe une division des opinions pour savoir si les dispositions de la *Loi sur la Cour suprême*⁵⁶ relatives à la composition de la Cour ont été ou non enchâssées implicitement dans la Constitution par la mention

⁵⁶ *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), c. S-26.

de cette question qui est faite à l'article 41d) de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁷. En admettant que ce soit le cas, ce qui n'est pas notre opinion⁵⁸, l'article 6 de la loi, qui prévoit qu'au moins trois des neuf juges de la Cour doivent être choisis parmi les juges de la Cour d'appel ou de la Cour supérieure du Québec ou parmi les avocats inscrits au Barreau du Québec, serait donc devenu une disposition de la Constitution du Canada applicable au Québec seulement. Cependant, comme « la composition de la Cour suprême du Canada » est précisément le sujet mentionné à l'article 41d) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, cela signifie que cet article, s'il faisait effectivement partie de la Constitution, ne pourrait être modifié que grâce à la procédure de l'unanimité. De toute manière, les dispositions de la loi relative à la composition de la Cour n'ont presque sûrement pas été enchâssées en 1982, ce qui explique d'ailleurs pourquoi l'enchâssement de la disposition concernant les juges du Québec figurait parmi les réformes contenues dans l'Accord du lac Meech.

En conclusion, l'article 43 permettrait donc probablement de faire adopter, avec le consentement de l'assemblée législative du Québec et des deux chambres fédérales, des modifications constitutionnelles affirmant le rôle des autorités politiques québécoises de protéger et de promouvoir le statut du français et le caractère distinct du droit civil québécois. De telles dispositions auraient un rôle interprétatif, si bien qu'il est difficile de savoir précisément quels effets les tribunaux en feraient découler, mais on peut imaginer qu'ils les utiliseraient pour interpréter le partage des compétences, les dispositions imposant au Québec des obligations linguistiques en faveur de sa minorité anglophone et la *Charte canadienne des droits et libertés* dans un sens favorable aux efforts déployés par le Québec en vue de cette protection et de cette promotion.

2. - Les réformes ne nécessitant pas le recours à la procédure de modification constitutionnelle

L'échec de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown, dû en bonne

⁵⁷ Pour une présentation et une analyse des positions en présence, voir : Benoît PELLETIER, *La modification constitutionnelle au Canada*, Toronto, Carswell, 1996, pp. 74 et 75.

⁵⁸ Jacques-Yvan MORIN & José WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du Régime français à nos jours*, 2e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1994, tome 1, pp. 481-483.

partie à la lourdeur de la procédure de modification constitutionnelle, et les éléments nouveaux apparus depuis cette époque qui alourdissent encore cette procédure ont convaincu une partie des observateurs et des acteurs politiques qu'il était préférable, à court et à moyen terme du moins, d'essayer de donner satisfaction à certaines revendications du Québec sans faire appel à cette procédure, c'est-à-dire par des réformes n'exigeant pas de modifications constitutionnelles formelles. On retrouve par exemple cette idée dans le récent rapport final du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise⁵⁹. Le même document mentionne d'ailleurs quelques développements récents qui illustrent comment le Québec a pu obtenir la satisfaction de certaines de ses demandes par la conclusion, avec Ottawa, les autres provinces et les territoires, d'accords fédéraux-provinciaux-territoriaux : ententes administratives sur l'immigration, accord de 1997 sur la formation et l'adaptation de la main d'œuvre, par lesquels le fédéral s'est retiré de ce domaine, etc. Cependant, d'une part, de telles ententes n'offrent évidemment pas les mêmes garanties qu'une modification formelle de la Constitution (c'est précisément pour cette raison que le gouvernement québécois de l'époque, formé par le Parti libéral, avait voulu faire enchâsser les ententes sur l'immigration par l'entremise de l'Accord du lac Meech) et, d'autre part, certaines des revendications les plus anciennes et les plus constantes du Québec nécessitent une modification en règle de la Constitution. Le document libéral le reconnaît d'ailleurs, puisqu'il propose également, à côté de certaines réformes qui n'exigeraient pas de modification constitutionnelle, d'autres qui ne pourront être réalisées que par la mise en œuvre de la procédure « 7 et 50 » (relatives, par exemple, au mode de sélection des sénateurs, à la représentation des provinces au Sénat et aux pouvoirs du Sénat⁶⁰) ou même de la procédure de l'unanimité (relatives, par exemple, à la révision de la procédure de modification⁶¹).

Certaines initiatives fédérales adoptées au lendemain du référendum de 1995,

⁵⁹ *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, rapport final du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise (Benoît Pelletier, président), octobre 2001, notamment aux pp. 61-63.

⁶⁰ *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, op. cit., note 59, aux pp. 66-68.

⁶¹ *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, op. cit., note 59, aux pp. 72-75.

d'autres initiatives venant des provinces et, surtout, l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 illustrent les possibilités, mais aussi les limites et les dangers, pour le Québec, de la voie non constitutionnelle.

- a) Les initiatives fédérales adoptées au lendemain du référendum de 1995 (Loi sur les vetos régionaux et résolution parlementaire sur le caractère distinct du Québec)

À la toute fin de la campagne référendaire d'octobre 1995, devant la montée des appuis à la souveraineté dans les sondages, le Premier ministre canadien, M. Chrétien s'était engagé à reconnaître le caractère distinct de la société québécoise et à attribuer au Québec un droit de veto sur certaines modifications à la Constitution canadienne. Peu de temps après le référendum, le gouvernement fédéral a fait adopter par la Chambre des communes, le 29 novembre 1995, et par le Sénat, le 14 décembre suivant, une résolution reconnaissant «que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte» et dans laquelle les deux chambres «incite[nt] tous les organismes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence»⁶². Cependant, sur le plan juridique, la résolution n'a pas de caractère contraignant et, par conséquent, elle est dénuée de toute portée véritable. Quant au plan symbolique, une simple résolution n'a évidemment pas la même portée qu'une véritable disposition constitutionnelle. Le gouvernement fédéral avait annoncé à l'époque son intention, dans un avenir non précisé, d'entreprendre les démarches nécessaires pour faire constitutionnaliser la résolution ; jusqu'à présent, il n'a pas donné suite à ce projet. Cela s'explique peut-être par le fait qu'une forte proportion de la population du Canada anglais continue de rejeter toute reconnaissance constitutionnelle du caractère distinct du Québec.

Pour ce qui est du droit de veto réclamé par le Québec, le gouvernement de M. Chrétien a également renoncé pour le moment à tenter de l'inscrire dans la

⁶² *Hansard*, 29 novembre 1995, pp. 16971-16974; *Débats du Sénat*, 14 décembre 1995, 1400. La résolution ajoute que «la société distincte comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil»; elle prévoit également que «la Chambre [le Sénat] s'engage à se laisser guider par cette réalité».

Constitution (tout en annonçant, là encore, son intention de le faire à l'avenir). Comme nous l'avons déjà vu précédemment, il a plutôt fait adopter par le Parlement canadien une loi prévoyant que le gouvernement fédéral devra s'abstenir de donner son accord aux modifications constitutionnelles qui n'auraient pas obtenu le consentement du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, d'au moins deux des quatre provinces de l'Atlantique et d'au moins deux des trois provinces des Prairies, représentant dans ces deux derniers cas au moins la moitié de la population de la région considérée⁶³. Le droit de veto ainsi « prêté » au Québec est à la merci d'un changement de volonté politique à Ottawa. Par ailleurs, comme on l'a déjà souligné, la loi fédérale a pour effet de rendre beaucoup plus ardues certaines modifications constitutionnelles traditionnellement réclamées par le Québec.

b) Les initiatives provinciales adoptées à la suite du référendum de 1995
(la Déclaration de Calgary et l'Entente de Saskatoon)

Dans la période suivant le référendum de 1995, les premiers ministres des neuf provinces anglophones et les dirigeants des territoires ont entrepris certaines démarches pour tenter de satisfaire la demande de reconnaissance du Québec, avec cependant certaines modifications par rapport à la formulation prévue dans les accords du lac Meech et de Charlottetown. À la suite d'une réunion tenue en septembre 1997, ils ont adopté une déclaration, dite «Déclaration de Calgary», contenant un certain nombre d'énoncés de principe. On y trouve notamment la reconnaissance du «caractère unique de la société québécoise», encadrée cependant par le principe selon lequel «toutes les provinces sont égales» et par l'affirmation que si une future modification constitutionnelle devait attribuer des pouvoirs à une province, il faudrait que ces mêmes pouvoirs soient accessibles à toutes⁶⁴. Sur un plan symbolique, on retrouve donc dans la Déclaration de Calgary

⁶³ *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, précitée note 18.

⁶⁴ Voici les dispositions pertinentes de la *Déclaration* : [...] « 5. Dans [l]e régime fédéral, où le respect pour la diversité et l'égalité est un fondement de l'unité, le caractère unique de la société québécoise, constitué notamment de sa majorité francophone, de sa culture et de sa tradition de droit civil, est fondamental pour le bien-être du Canada. Par conséquent, l'assemblée législative et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger le caractère unique de la société québécoise au sein du Canada et d'en favoriser l'épanouissement. » [...] « 7. Le Canada est un régime fédéral dans

la préoccupation de concilier la reconnaissance de la différence québécoise avec l'égalité de toutes les provinces. Sur un plan plus pratique, les principes retenus n'excluent cependant pas qu'un certain statut particulier puisse être reconnu au Québec de façon indirecte, tout en sauvegardant formellement le principe de l'égalité entre les provinces. En effet, le fait que les mêmes pouvoirs soient accessibles à toutes les provinces ne signifie pas que toutes voudraient s'en saisir.

La Déclaration de Calgary a été adoptée comme un cadre de consultations publiques, destiné à permettre de vérifier l'état de l'opinion relativement aux sujets qui y sont abordés. Les consultations ont eu lieu, dans chacune des neuf provinces à majorité anglophone et dans les deux territoires existant à l'époque, entre septembre 1997 et mai 1998, et ont été suivies par l'adoption formelle de la Déclaration par une résolution de chaque assemblée législative provinciale et territoriale. Les consultations publiques indiquent que la Déclaration bénéficie, en tant que simple énoncé d'intentions, d'un bon niveau d'acceptation, mais que ce soutien serait nettement moindre si la Déclaration devait être transformée en proposition formelle de modification constitutionnelle. Les signataires de la Déclaration ont fait savoir que, tant que le gouvernement du Québec serait formé par le Parti québécois, il serait inutile d'entamer un processus formel de réforme destiné à traduire les principes de la Déclaration dans le texte de la Constitution. Au Québec, la Déclaration de Calgary a été examinée en commission parlementaire en juin 1998. L'opposition officielle à l'Assemblée nationale, formée par le Parti libéral, a cependant refusé de participer aux travaux en considérant que le gouvernement du Parti québécois ne se livrait pas à cet exercice de façon sincère, mais que son intention véritable était plutôt de discréditer l'initiative du Canada anglais. La plupart des individus et des groupes qui ont accepté de comparaître devant la commission se sont prononcés de façon négative, jugeant que le contenu de la Déclaration restait bien en deçà de ce qui était prévu dans

le cadre duquel les gouvernement fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent de concert, tout en respectant leurs compétences respectives. Les Canadiens et les Canadiennes souhaitent que les rapports entre leurs gouvernements soient marqués par la coopération et la souplesse pour faire en sorte que la fédération fonctionne efficacement. La population canadienne désire que ses gouvernements oeuvrent de concert, tout particulièrement en matière de prestation des programmes sociaux. Les provinces et les territoires réaffirment leur volonté de collaborer avec le gouvernement du Canada afin de mieux répondre aux besoins des Canadiens et des Canadiennes. »

l'Accord du lac Meech et dans l'Accord de Charlottetown, et ne suffirait pas à satisfaire les demandes minimales du Québec.

Après 1995, les provinces avaient également entrepris, dans un premier temps sans la participation du Québec, des discussions en vue d'instaurer un nouveau mécanisme par lequel les provinces et le gouvernement fédéral fixeraient d'un commun accord les normes et objectifs nationaux en matière de politique sociale, ce qui permettrait de mettre fin au système actuel dans lequel Ottawa impose unilatéralement sa conception des programmes sociaux tout en se réservant le pouvoir de réduire le financement qu'il leur accorde. Autrement dit, le mécanisme de l'«union sociale» (les programmes relevant de la compétence législative des provinces, mais financés en partie par Ottawa grâce à son pouvoir de dépenser) ferait désormais l'objet d'une cogestion fédérale-provinciale. Ce désir, relativement nouveau, des provinces du Canada anglais d'imposer un contrôle sur le pouvoir de dépenser des autorités fédérales (alors que le Québec avance une telle revendication depuis beaucoup plus longtemps) s'expliquait par leur souci d'empêcher un nouveau délestage financier de la part d'Ottawa comme celui qui avait pesé sur les budgets provinciaux au milieu des années 1990. En effet, le gouvernement fédéral avait commencé à cette époque à limiter progressivement le montant de ses transferts financiers au profit des provinces (le budget fédéral a été déficitaire durant près de vingt ans et près de 30% des revenus fiscaux fédéraux étaient à cette époque consacrés au service de la dette publique), tout en continuant à imposer des normes nationales dans des domaines, comme les soins de santé ou l'assistance sociale, où les provinces ont une compétence législative exclusive en vertu de la Constitution. Cette politique avait évidemment beaucoup gêné les efforts des gouvernements provinciaux pour limiter leurs propres dépenses dans ces domaines. Elle avait provoqué le mécontentement de plusieurs provinces du Canada anglais, notamment l'Alberta et la Colombie-Britannique, et expliquait l'augmentation des pressions pour un désengagement fédéral⁶⁵.

⁶⁵ Ainsi, en continuant à vouloir imposer des normes fédérales de gratuité et de dans le domaine des soins de santé et de l'aide sociale, tout en diminuant sa participation financière à ces programmes, le gouvernement canadien était entré en conflit avec le gouvernement de l'Alberta, qui voulait permettre la surfacturation par les cliniques médicales privées, et le gouvernement de la Colombie-Britannique, qui cherchait à imposer une exigence de résidence minimale de trois mois aux demandeurs d'aide sociale.

Dans le discours du trône du 27 février 1996, qui contenait un exposé de la politique gouvernementale pour la seconde moitié de la législature, le gouvernement fédéral a répondu à ces préoccupations provinciales en annonçant son engagement de ne pas utiliser à l'avenir son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive sans le consentement de la majorité des provinces; en outre tout nouveau programme devrait être conçu de telle sorte que les provinces qui s'en dissocieraient obtiennent une compensation, à condition qu'elles adoptent un programme équivalent ou comparable⁶⁶. En outre, le gouvernement fédéral déclarait son intention d'entreprendre des discussions avec les provinces pour déterminer les principes devant sous-tendre la politique sociale et la politique en matière de santé publique.

Par la suite, une réunion des premiers ministres provinciaux à Saskatoon, en août 1998, à laquelle s'était joint le Québec, devait déboucher sur un accord unanime des dix provinces à l'effet de limiter le pouvoir de dépenser de manière à ce qu'une province puisse se retirer d'un programme créé par le gouvernement fédéral et obtenir une compensation financière à la seule condition d'affecter celle-ci au même champ d'activité que le programme fédéral, mais sans avoir à respecter les normes nationales (ce dernier point constituant donc la différence entre le consensus de Saskatoon et le modèle présenté dans le discours du trône fédéral de février 1996). Le chef du gouvernement fédéral, M. Jean Chrétien, devait rapidement réagir pour rejeter cette conception et affirmer qu'il n'abandonnerait en aucun cas son pouvoir de faire appliquer les normes nationales en matière de santé et de politique sociale. Quant au gouvernement du Québec, il annonçait qu'il participerait aux négociations futures sur l'union sociale entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais qu'il n'accepterait aucun compromis sur le droit de retrait tel que défini dans le consensus de Saskatoon.

c) L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) de 1999

⁶⁶ Cet engagement reprenait une des mesures contenues dans l'Accord du lac Meech et dans l'Accord de Charlottetown, tout en y ajoutant la nécessité de l'accord d'une majorité de provinces.

Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux et ceux des neuf provinces anglophones s'entendaient sur un texte intitulé « Entente-cadre sur l'union sociale », le gouvernement du Québec refusant cependant d'y participer⁶⁷. Le texte contenait principalement des dispositions sur la mobilité des personnes, l'imputabilité et la transparence des programmes sociaux, les consultations réciproques entre paliers de gouvernements, la prévention et le règlement des conflits. En ce qui concerne les dispositions relatives à l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, il faut souligner que le droit de retrait inconditionnel prévu dans l'accord de Saskatoon n'avait pas été conservé. Le texte du 4 février 1999 prévoyait au contraire que, pour recevoir leur part du financement disponible, dans le cadre d'un nouveau programme financé entièrement ou partiellement par le gouvernement canadien, les gouvernements provinciaux ou territoriaux devaient atteindre les objectifs pan-canadiens et respecter un cadre d'imputabilité. Il est vrai, par ailleurs, que l'entente prévoyait que les futurs programmes fédéraux dans les domaines de la santé, de l'éducation post-secondaire, de l'aide sociale et des services sociaux devaient recevoir le consentement de la majorité des provinces. Cependant, comme il ne s'agissait que d'une majorité simple, non pondérée en fonction de la population, cela signifiait que l'accord des six plus petites provinces, représentant ensemble 15% de la population, suffirait pour imposer la création de nouveaux programmes aux quatre plus grandes provinces, représentant 85% de la population. Les six plus petites provinces étant les moins riches, celles dont le budget dépend le plus (parfois pour moitié) des transferts fédéraux, il n'était pas unimaginable que l'entente entraîne un surcroît de centralisation et d'uniformisation, plutôt que la flexibilité recherchée par les provinces⁶⁸. Il faut ajouter que cet encadrement du pouvoir fédéral de dépenser,

⁶⁷ Cependant, l'Accord sur la santé intervenu en septembre 2000 (Plan d'action pour le renouvellement du système de santé) a atténué les effets de la non participation du Québec à l'ECUS, au moins dans le domaine clé des politiques de la santé, puisque le gouvernement québécois a accepté certains termes de l'ECUS qu'il avait auparavant rejetés. Le Québec a fait savoir qu'il était disposé à discuter de la révision de l'ECUS, prévue pour 2002, dans la mesure où la discussion serait basée sur le consensus de Saskatoon à propos du pouvoir de dépenser.

⁶⁸ William B.P. ROBSON & Daniel SCHWANEN, *The Social Union Agreement : To Flawed to Last*, C.D. Howe Institute, 8 février 1999. Voir également le jugement porté sur l'Entente dans les deux études suivantes : Roger GIBBINS, *Conjoncture variable : Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale*, Institut de recherches en politiques publiques, série Enjeux publics, juillet

tout limité qu'il était, ne visait que les nouveaux transferts aux gouvernements provinciaux dans les domaines mentionnés précédemment. Le pouvoir discrétionnaire du gouvernement fédéral d'établir de nouveaux transferts directs aux personnes et aux organisations n'était soumis à aucune obligation de consentement préalable des provinces. À cet égard, le gouvernement fédéral ne s'engageait qu'à donner aux provinces un préavis d'au moins trois mois. Or, depuis plusieurs années, les transferts aux personnes et aux organisations constituent l'instrument privilégié des interventions fédérales, comme en témoigne le programme adopté en 1998 des « Bourses du Millénaire » (bourses de soutien que le gouvernement fédéral verse aux étudiants, alors que les provinces possèdent une compétence exclusive en matière d'éducation en vertu de la Constitution). En échange de ces conditions très insatisfaisantes, les provinces et territoires signataires de l'accord sur l'union sociale reconnaissaient la constitutionnalité et la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui n'avait jamais été le cas auparavant et constituait donc une victoire significative pour les autorités fédérales. Au surplus, par la suite, l'ECUS n'a pas empêché le gouvernement fédéral d'agir de façon unilatérale dans les domaines de compétence provinciale.

Les tentatives pour réformer le fédéralisme canadien par des voies non constitutionnelles et satisfaire certaines demandes traditionnelles Québec entreprises depuis 1995 présentent certains aspects encourageants dans la

2001, vol. 2, no 3(f), p. 12 : « D'initiative provinciale et territoriale qu'elle était au départ, l'ECUS s'est transformée en un accord Ottawa-provinces-territoires en partie pour convaincre les fédéralistes du Québec qu'il était possible, dans la foulée du référendum de 1995, de renouveler le système fédéral sans remanier la Constitution (comment on pouvait arriver à ce résultat malgré l'exclusion du Québec demeure un mystère pour un non-Québécois) » ; Alain NOEL, *Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales*, Institut de recherches en politiques publiques, série Enjeux publics, novembre 2001, vol. 2, no 6(f), p. 15 : « Au Canada, le processus de l'union sociale a été initié précisément pour circonscrire le pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de changer les règles du jeu à sa guise. Au bout du compte, Ottawa a signé l'ECUS parce que l'entente mettait fin à un long débat sans compromettre véritablement sa liberté ou sa capacité de contrôle. En plus, l'entente offrait des gains pour le gouvernement fédéral, comme la reconnaissance de son pouvoir de dépenser, la légitimation de ses objectifs pan-canadiens, et l'adoption de nouvelles règles concernant la mobilité ».

mesure où elles indiquent qu'il existe dans le reste du Canada, de la part des gouvernements des autres provinces, une volonté véritable d'accommoder le Québec. En outre, certains développements font voir qu'il peut apparaître des convergences, sur des questions importantes, entre les préoccupations traditionnelles du Québec et celles, plus nouvelles, des autres provinces ou de certaines d'entre elles. C'est ce qui s'est produit pour le problème de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. Cependant, on constate également qu'une alliance entre le Québec et les provinces anglophones sera souvent fragile. Les provinces plus petites et moins prospères appuient de façon générale une centralisation et une intervention fédérale accrue qu'elles considèrent comme souhaitables. Dans les plus grandes provinces, sur les questions de fédéralisme, l'opinion publique canadienne anglaise est soit indifférente, soit plutôt favorable au gouvernement fédéral. Le sentiment d'identité nationale des Canadiens anglais est davantage associé à l'État central et à ses institutions qu'aux pouvoirs publics provinciaux. Par conséquent, la diminution des pouvoirs d'Ottawa est généralement perçue comme une menace contre cette identité. Il est donc difficile pour les autres provinces d'appuyer les revendications du Québec en faveur d'une décentralisation accrue. Les plus petites veulent un gouvernement central fort et interventionniste et, dans l'ensemble des provinces anglophones, les électeurs ne favorisent guère la décentralisation.

D'autres facteurs ont évolué et sont aujourd'hui moins favorables à des réformes (qu'elles soient constitutionnelles ou non constitutionnelles) qui répondraient aux revendications traditionnelles du Québec. Le trésor public fédéral dégage à nouveau, au moins pour le moment, des surplus budgétaires suffisants pour laisser à Ottawa les coudées franches pour agir unilatéralement. En outre, en leur restituant une partie des transferts qu'il avait auparavant coupés, le gouvernement fédéral obtient la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux, comme le montre leur signature de l'Entente sur l'union sociale, qui consacre le pouvoir de dépenser fédéral. Au surplus, la diminution des appuis à la souveraineté au Québec, qui a fait reculer la perspective d'un autre référendum, amenuise également le sentiment de l'urgence des réformes dans le reste du Canada. Sur le plan conjoncturel, la fragmentation de l'opposition parlementaire et les problèmes internes de l'Alliance canadienne ont fait disparaître toute inquiétude à court terme

pour le Parti libéral au pouvoir à Ottawa⁶⁹. Dans la mesure où le gouvernement de M. Chrétien interprète sa victoire aux élections de novembre 2000 comme un appui à sa politique d'intervention dans les domaines de compétence provinciale, il ne ressentira guère d'incitations à modifier son comportement. En fait, la seule variable qui semble rester favorable à une tendance décentralisatrice est constituée par le courant autonomiste qui se confirme dans les provinces l'Ouest du Canada et qui est le fruit du contraste entre la prospérité dont bénéficie cette région et son incapacité, résultant du système électoral et à nouveau illustrée par l'élection fédérale de 2000, d'influencer de façon significative la politique nationale. Cependant, il ne faut sans doute pas exagérer la solidité à long terme de ce courant autonomiste dans l'Ouest⁷⁰.

B. - La sécession du Québec dans le respect de la Constitution canadienne

Dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême a confirmé le point de vue qui était partagé par une majorité de spécialistes, et que nous avons présenté nous même dans notre étude originale, à savoir que la sécession d'une province du Canada est constitutionnellement réalisable par l'entremise de la procédure de modification constitutionnelle contenue dans la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle y affirmait notamment que, si une majorité

⁶⁹ Les élections de 1993 ont créé une situation de multipartisme dans laquelle la fragmentation de l'opposition semble devoir empêcher que le Parti libéral puisse être délogé du pouvoir dans un avenir prévisible, malgré le fait qu'il ne jouisse ni d'un large appui dans la population ni d'une réelle représentativité régionale. En effet, il est peu vraisemblable qu'un des partis d'opposition puisse faire échec aux libéraux. Le Bloc québécois continuera de ne présenter de candidats qu'au Québec. À cause de certaines de ses positions trop marquées par le régionalisme de l'Ouest, par le populisme ou par le conservatisme moral, l'Alliance canadienne ne percera sans doute pas suffisamment en Ontario et restera absente du Québec. Quant aux progressistes-conservateurs, ils ont probablement dépassé le point de non-retour dans leur déclin et leur éventuelle fusion avec l'Alliance ne produirait, semble-t-il, pas les résultats escomptés, les sondages montrant que le second choix de la plupart des électeurs conservateurs est le Parti libéral plutôt que l'Alliance.

⁷⁰ Roger GIBBINS, *Conjoncture variable*, op. cit., note 68, pp. 13-14 : l'auteur souligne que « c'est par défaut et sans passion que l'autonomie provinciale est devenue une option de rechange, après l'abandon de la stratégie d'inclusion » et ajoute « [s]ans doute n'est-ce pas une stratégie optimale étant donné le fort sentiment d'identité canadienne partagé par la plupart des citoyens de cette région [...] ».

suffisamment claire d'électeurs québécois, en réponse à une question claire, optait pour la sécession dans un futur référendum, les autorités fédérales et celles des autres provinces seraient sous le coup d'une obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi le principe et les conditions de la sécession. La Cour a par ailleurs refusé de préciser ce qu'il fallait entendre par « question claire » et « majorité claire », affirmant qu'il s'agissait là de questions par nature non justiciables et dont les acteurs politiques devraient juger par eux-mêmes. Le gouvernement fédéral s'est appuyé sur cet aspect du jugement pour faire adopter, en juin 2000, une loi précisant les concepts de « question claire » et de « majorité claire » et précisément appelée *Loi de clarification*⁷¹. En riposte à cette loi fédérale, le gouvernement du Québec a fait adopter son propre texte législatif, intitulé *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Nous analyserons successivement la décision de la Cour suprême et les lois fédérale et québécoise, pour tenter ensuite d'en tirer certaines conclusions sur les conditions et modalités qui s'appliqueraient à une sécession réalisée dans le respect de la Constitution canadienne.

1. - La décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit constitutionnel encadrant une éventuelle sécession

⁷¹ L.C. 2000, ch. 26. Le titre complet est *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*. Comme en témoigne son préambule, les autorités fédérales la présentent – et cherchent à la justifier – comme ayant pour seul objet de donner suite à la décision de la Cour. Le préambule comprend notamment les attendus suivants : « Attendu : que la Cour suprême du Canada a confirmé que ni l'Assemblée nationale, ni la législature, ni le gouvernement du Québec ne dispose, en droit international ou au titre de la Constitution du Canada, du droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ; [...] que le gouvernement d'une province du Canada est en droit de consulter sa population par référendum sur quelque sujet que ce soit et de décider du texte de la question référendaire ; que la Cour suprême du Canada a déclaré que les résultats d'un référendum sur la sécession d'une province du Canada ne sauraient être considérés comme l'expression d'une volonté démocratique créant l'obligation d'engager des négociations pouvant mener à la sécession que s'ils sont dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu ; qu'elle a déclaré que le principe de la démocratie signifie davantage que la simple règle de la majorité, qu'une majorité claire en faveur de la sécession serait nécessaire pour que naisse l'obligation de négocier la sécession et que c'est une majorité claire au sens qualitatif, dans les circonstances, dont il faut déterminer l'existence [...] ».

La position du gouvernement fédéral devant la Cour suprême, dans les plaidoiries du Renvoi, était que ni le droit interne canadien ni le droit international ne permettent aux autorités du Québec de réaliser *unilatéralement* la sécession de cette province. Seule une modification en règle de la Constitution du Canada permettrait d'atteindre ce but⁷². Le gouvernement fédéral admettait donc que la Constitution canadienne est entièrement modifiable et qu'une ou plusieurs des modalités de la procédure de modification devaient permettre, de façon implicite, la sécession d'une province, rien n'étant expressément prévu à ce sujet. Il invitait ensuite la Cour suprême à dire que la sécession d'une province constitue une modification constitutionnelle qui outrepassse les pouvoirs des autorités provinciales agissant seules. Conformément aux dispositions relatives à la modification constitutionnelle, contenues dans les articles 38 à 49 (Partie V) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les seules modifications permises par simple loi provinciale sont celles apportées à certains éléments de la constitution interne de la province. Enfin, le Procureur général fédéral demandait avec beaucoup d'insistance à la Cour de s'abstenir de préciser laquelle des autres modalités de la procédure de modification permettrait une sécession du Québec dans le respect de la Constitution.

Me Joli-Coeur, l'avocat choisi par la Cour suprême pour agir comme *amicus curiae*, avait en premier lieu présenté des arguments relatifs à la procédure en prétendant que la Cour, comme elle en a le pouvoir, devrait refuser de répondre aux questions posées par le gouvernement fédéral à cause de leur caractère hypothétique, politique et prématuré. Sur le fond, conformément à son mandat, il défendait le point de vue sécessionniste, qui n'aurait pas autrement été représenté de façon efficace. Du point de vue du droit international, son principal argument reposait sur le principe d'effectivité, en vertu duquel une sécession même unilatérale et illégale, si elle devient une réalité politique effective, sera reconnue par le droit international. Dans un deuxième temps, l'*amicus* soutenait que le principe de l'effectivité, fondé sur l'idée qu'une situation de fait, même illégale à

⁷² Cependant, dans son mémoire, le Procureur général du Canada soulignait qu'il « ne remet aucunement en question le pouvoir du gouvernement du Québec de tenir une consultation populaire auprès des Québécois, ou le droit des Québécois de s'exprimer de cette façon ».

l'origine, finit par être reconnue en droit si elle dure suffisamment, est également accepté en droit britannique et a été transmis au droit canadien par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷³.

Les positions des intervenants étaient en général semblables à celle adoptée par le gouvernement fédéral, mais plusieurs d'entre eux allaient plus loin que ce dernier sur certaines questions. Les quatre groupes autochtones (le Grand Conseil des Cris, la Première Nation algonquienne, la Corporation Makivik, qui représente les Inuit du Nord québécois, et les Chefs de l'Ontario) soutenaient que la participation et le consentement des peuples autochtones seraient nécessaires pour modifier la Constitution dans le but de permettre une sécession légale du Québec. Les autorités fédérales, qui ont à l'égard des autochtones des obligations de fiduciaire, devraient par conséquent refuser toute modification constitutionnelle qui n'aurait pas reçu l'approbation autochtone. Ces mêmes obligations feraient en sorte que le gouvernement canadien devrait fermement combattre toute tentative du gouvernement du Québec de faire sécession unilatéralement. Plusieurs groupes plaidaient également qu'en cas de sécession, les peuples autochtones vivant au Québec, principalement dans la partie septentrionale de la province, pourraient exiger que leurs territoires traditionnels continuent à faire partie du Canada, ce qui entraînerait la partition du territoire québécois.

La première question demandait à la Cour si une sécession unilatérale du Québec

⁷³ Le principe d'effectivité a été rappelé par les tribunaux britanniques dans les affaires décidées dans le contexte de la déclaration d'indépendance unilatérale de la Rhodésie du Sud en 1965. Voir principalement : *Madzimbamuto c. Lardner Burke*, (1969) 1 A.C. 645. Dans cette affaire, le Comité judiciaire du Conseil privé avait affirmé que c'est la réussite ou l'efficacité dans le changement de régime constitutionnel (« the efficacy of the change ») qui constitue le test principal pour déterminer si une constitution en vigueur dans un pays a pris fin. L'efficacité du nouveau régime constitutionnel devra être considérée comme établie à partir du moment où l'ancien régime politique ne conteste plus la validité des gestes posés par les nouvelles autorités politiques. Même dans les cas où l'ancien régime politique refuse de reconnaître la validité des actes du régime considéré comme usurpateur, il peut, dans certaines circonstances, paraître évident que cet usurpateur a acquis le contrôle effectif du territoire. Dans ces circonstances, le nouveau régime politique doit être reconnu par les tribunaux comme ayant évincé l'ancien. Il faut cependant qu'il y ait une certitude que le régime politique évincé ne pourra pas réussir à reprendre le contrôle du territoire contesté.

était possible en vertu de la Constitution et, comme nous l'avons souligné, les représentants du Procureur général fédéral l'invitaient à répondre en limitant son champ d'analyse à l'examen des dispositions relatives à la procédure de modification constitutionnelle et, plus précisément encore, à se contenter de dire que la sécession n'était pas réalisable en vertu du pouvoir de modification unilatéral reconnu aux provinces sur certains éléments de leur constitution interne. Le gouvernement fédéral espérait donc que la Cour se borne à constater l'illégalité juridique d'une sécession unilatérale, sans s'interroger sur la légitimité politique que pourrait lui conférer l'acceptation par une majorité de Québécois dans un référendum. Il était cependant peu probable que la Cour suprême adopte une telle attitude. Son premier souci serait certainement de sauvegarder sa crédibilité et sa légitimité en évitant de donner l'impression qu'elle ne faisait que répondre aux attentes du gouvernement fédéral. Sa deuxième préoccupation serait de donner des réponses qui ne soient pas considérées, au Québec, comme une négation du droit *politique* des Québécois de déterminer leur avenir.

Effectivement, la Cour annonce d'emblée qu'elle entend examiner la question sous un angle beaucoup plus large, celui des principes sous-jacents qui animent la Constitution, dont le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités (par. 32). En une quinzaine de paragraphes (33-48), elle procède ensuite à un rappel de l'histoire constitutionnelle canadienne afin de montrer que celle-ci s'est déroulée dans le respect de ces principes et comment “[d]ans notre tradition constitutionnelle, *légalité et légitimité sont liées*” (par. 33 ; nous soulignons). À remarquer que la Cour note au passage que la Constitution de 1867, dont le Québec est l'une des parties originaires, a été modifiée de façon importante en 1982 malgré l'opposition du gouvernement de l'époque (aucun autre gouvernement québécois n'y a donné son consentement depuis), mais sans voir dans ce fait une dérogation au respect des droits des minorités. Pourtant, les francophones constituent la plus importante minorité du Canada et 90% d'entre eux sont établis au Québec.

a) Les principes constitutionnels applicables

La Cour analyse ensuite la nature des quatre grands principes constitutionnels sur lesquels elle va fonder sa réponse à la première question du renvoi (par. 49-82).

Les principes sous-jacents à la Constitution écrite « inspirent et nourrissent le texte de la Constitution : ils en sont les prémisses inexprimées ». Et, surtout, les quatre principes qui intéressent le plus directement la problématique de la sécession — le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des droits des minorités — « fonctionnent en symbiose »; « [a]ucun de ces principes ne peut empêcher ou exclure l'application d'aucun autre » (par. 49). Cette affirmation est capitale; on verra qu'elle va permettre à la Cour de rendre un jugement qui donne des motifs de satisfaction à chacun des protagonistes : le gouvernement fédéral et les autres provinces, qui obtiennent l'assurance qu'une éventuelle sécession du Québec devra respecter les principes du droit canadien en vigueur ainsi que les intérêts des autres Canadiens et des minorités établies au Québec; les Québécois souverainistes, dans la mesure où la Cour reconnaît, en se fondant sur le principe démocratique, la légitimité du projet sécessionniste et met à la charge du reste du Canada une obligation de négocier au cas où les Québécois opteraient de façon suffisamment claire pour la sécession. Puis la Cour se penche sur les rapports qui doivent exister entre les principes constitutionnels implicites, dont elle est l'oracle, et le texte écrit de la Constitution. Ce passage a bien évidemment pour objet d'établir la légitimité de sa décision et, plus généralement, celle du contrôle judiciaire de constitutionnalité. Bien que les principes fondamentaux sous-jacents ne fassent pas l'objet de dispositions écrites, ils sont « la force vitale » de la Constitution (par. 51). Ils doivent guider l'interprétation du texte ainsi que le processus d'évolution et de développement de la Constitution par les tribunaux, sans pour autant constituer pour ces derniers « une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution » (par. 53). Si la constitution écrite « favorise la certitude et la prévisibilité juridiques, et fournit la pierre de touche du contrôle judiciaire en matière constitutionnelle », les principes sous-jacents permettent de « combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel » (ibid.). Par ailleurs, ces mêmes principes peuvent donner lieu à de véritables obligations juridiques, « très abstraites et générales » dans certains cas, « plus spécifiques et précises » dans d'autres circonstances (par. 54). « Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements » (ibid.).

Suit une longue analyse du contenu des quatre principes constitutionnels invoqués par la Cour (par. 55-82). Les passages les plus importants portent sur les rapports

entre la démocratie, comme expression de la volonté souveraine du peuple, et la primauté du droit, comme cadre dans lequel cette volonté doit être mise en oeuvre, ou encore, sur les rapports entre la légitimité des institutions, fondée sur l'assentiment des gouvernés, et la légalité, fondée sur le respect des règles établies (par. 67 et 68). Le principe démocratique fonde l'obligation, qui s'impose à tous les partenaires de la fédération, d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte d'un désir de changement exprimé par la population d'une province (par. 69), mais un vote majoritaire obtenu dans un référendum provincial ne saurait permettre de contourner la Constitution (par. 75). Pour la Cour, il est possible d'allier démocratie et constitutionnalisme (en d'autres termes, légitimité et légalité) par l'exigence, pour la modification de la Constitution existante, « d'un vaste appui sous forme de "majorité élargie" », de façon à garantir que les intérêts des minorités seront pris en considération avant l'adoption de changements qui les affecteront. Parmi les intérêts minoritaires qui doivent être protégés, la Cour mentionne, mais sans guère insister, les droits des peuples autochtones (par. 82).

b) L'application des principes à la problématique de la sécession

La Cour commence par rejeter l'idée, exprimée par quelques auteurs, que la sécession d'une province ne serait tout simplement pas autorisée par la Constitution parce qu'il ne s'agirait pas d'une modification, mais d'une « destruction » de celle-ci. Pour la Cour, le fait qu'une éventuelle sécession entraîne des changements profonds n'enlève pas à ceux-ci leur caractère de modifications constitutionnelles : « La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. [Celle-ci], agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en oeuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession du Québec du Canada » (par. 85).

La Cour définit ensuite le sens qu'il convient, selon elle, d'attribuer au mot « unilatéralement » dans la première question posée par le gouvernement fédéral, qui lui demandait s'il est possible, en vertu de la Constitution canadienne, que le Québec fasse sécession unilatéralement. Ce passage constitue un point tournant du jugement, car la Cour prête au mot « unilatéralement » un sens manifestement

différent de celui que lui donnait le gouvernement fédéral qui a formulé la question. Ce dernier, comme les positions qu'il a adoptées devant la Cour le montrent, considérait qu'une sécession serait unilatérale si elle ne respectait pas les dispositions précises de la Constitution qui prévoient la procédure de modification constitutionnelle (Partie V, art. 38 à 49, de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Pour la Cour, une sécession unilatérale serait plutôt une sécession « sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral » (par. 86). Ce changement de définition va permettre à la Cour d'analyser la question non pas exclusivement, ou même principalement, sous l'angle de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comme le voulait le gouvernement fédéral, mais à la lumière des grands principes constitutionnels sous-jacents qu'elle a identifiés et définis. Tout en reconnaissant que les dispositions de la Partie V s'appliquent à une éventuelle sécession, la Cour va compléter ces dispositions écrites par les principes constitutionnels non écrits.

Bien qu'en vertu des dispositions de la Constitution un référendum, de lui-même, n'ait aucun effet juridique direct et ne pourrait suffire à réaliser une sécession unilatérale, le principe démocratique « exigerait d'accorder un poids considérable à l'expression claire par la population du Québec de sa volonté de faire sécession du Canada ». La Cour ajoute que « [p]our être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu » (par. 87). Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession « donn[e] naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé ». La Cour généralise ensuite ce principe : « La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations » (par. 88). Autrement dit, comme nous l'avons souligné précédemment, indépendamment de la question particulière de la sécession, lorsqu'une province ou les autorités fédérales (qui sont les « participants de la Confédération ») prennent l'initiative de proposer une modification constitutionnelle⁷⁴, les principes

⁷⁴ Voir note 22.

du fédéralisme et de la démocratie mettent à la charge des autres participants une obligation générale de négocier de bonne foi. Cette obligation s'applique même si la modification proposée est la sécession d'une province : « Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment » (ibid.).

La Cour souligne que les principes qu'elle vient de poser l'amènent à rejeter « deux propositions extrêmes ». D'une part, celle qui voudrait que la sécession soit un droit absolu pour le Québec, le gouvernement fédéral et les autres provinces ayant l'obligation de donner leur assentiment à une sécession dont le Québec dicterait les conditions. D'autre part, la position inverse voulant que l'expression claire par la population du Québec d'une volonté d'autodétermination n'imposerait aucune obligation aux autres provinces ou au gouvernement fédéral (par. 90-92). Au contraire, « [l]e processus de négociation qui découlerait d'une décision d'une majorité claire de la population du Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, exigerait la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit » (par. 93).

La Cour reconnaît que les négociations seraient très difficiles et que nul ne peut prédire le cours qu'elles pourraient prendre ni leur résultat. Concernant la question d'une éventuelle partition du Québec, elle souligne que « la question des frontières nationales » a été abordée devant elle et ajoute que « [n]ul ne peut sérieusement soutenir que notre existence nationale, si étroitement tissée sous tant d'aspects, pourrait être déchirée sans efforts selon les frontières provinciales actuelles du Québec » (par. 96). C'est une manière de dire que les frontières d'un Québec sécessionniste pourraient être devoir être négociées. Elle évoque également la question des minorités linguistiques et culturelles « dont les peuples autochtones » (ibid.). Dès lors, étant donné la multitude de questions très difficiles qu'il faudrait régler, « [i]l est concevable que même des négociations menées en conformité

avec les principes constitutionnels fondamentaux aboutissent à une impasse » (par. 97).

Si les négociations échouaient, quel serait le rôle des tribunaux dans la mise en oeuvre des obligations constitutionnelles décrites par la Cour? Bien que ces obligations soient, aux dires de la Cour, véritablement juridiques, et ne découlent pas de conventions constitutionnelles, lesquelles ne sont susceptibles que de sanctions politiques, la Cour estime néanmoins qu'elles ne pourrait pas les sanctionner. Pour appuyer cette affirmation, la Cour invoque la théorie de la « non justiciabilité », liée à la notion de « réserve judiciaire ». Les comportements des divers acteurs durant la négociation ne seraient pas susceptibles d'être évalués par le pouvoir judiciaire car « [l]a conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes [...] relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le "donnant, donnant" du processus de négociation » (par. 101). Et la Cour ajoute : « Quant il existe des droits, il existe des réparations, mais [...] le recours approprié, dans certaines circonstances, fait appel aux mécanismes du processus politique plutôt qu'aux tribunaux » (par. 102). Par ailleurs, les mêmes principes s'appliquent aux conditions qui donneraient naissance à l'obligation de négocier, « à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire ». Bien qu'il s'agisse de questions capitales, car « [l]e droit et l'obligation correspondante de négocier ne peuvent reposer sur une présumée expression de volonté démocratique si cette expression est elle-même chargée d'ambiguïtés », elles ne sont pas justiciables et il ne revient donc pas à la Cour de préciser ce que serait une « question claire » ou une « majorité claire ». « Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient » (par. 100).

Sans doute la Cour était-elle consciente de diminuer la force persuasive de son jugement en déclarant que l'obligation juridique de négocier la sécession n'était susceptible que de sanctions politiques. C'est peut-être pour contrebalancer cet effet qu'elle établit, avant même d'aborder la réponse à la deuxième question, un lien entre les considérations relatives au droit constitutionnel et celles qui portent sur le droit international. En effet, elle affirme que le non respect de l'obligation de

négocier, dans la mesure où il minerait la légitimité des actions d'une partie, pourrait avoir des répercussions importantes au plan international. Si la violation de l'obligation de négocier de bonne foi était imputable au gouvernement du Québec, celui-ci verrait diminuer ses chances d'obtenir la reconnaissance de la communauté internationale. Inversement, les probabilités d'une telle reconnaissance augmenteraient dans le cas d'un Québec ayant négocié dans le respect des principes et devant faire face à l'intransigeance injustifiée des autres provinces ou des autorités fédérales : « De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international » (par. 103). La Cour internationalise donc, de cette façon, une problématique qui pourrait être considérée comme purement interne. On a déjà souligné précédemment qu'un tel recours au jugement de la communauté internationale ne peut, par nature, jouer que pour la question de la sécession parce que celle-ci, si elle faisait l'objet d'une déclaration unilatérale, se projetterait forcément sur la scène internationale. Une autre proposition de modification constitutionnelle, même appuyée par un référendum, par exemple la réforme du Sénat canadien, donnerait également lieu à une obligation constitutionnelle de négocier, mais la conduite et le résultat de ces négociations resteraient évidemment une affaire purement interne, n'intéressant nullement la communauté internationale.

La Cour ajoute qu'elle s'abstiendra, en l'état actuel de la situation, de préciser laquelle des procédures de modification constitutionnelle s'appliquerait à la sécession du Québec, ce qui signifie bien que l'une de ces procédures devrait être utilisée le moment venu (par. 105). Cette attitude de la Cour entraîne une conséquence : si le déroulement des événements, dans l'avenir, fait en sorte qu'on doive un jour véritablement recourir à la procédure de modification pour opérer la sécession du Québec (après un référendum positif et des négociations réussies), il sera nécessaire de retourner devant la Cour pour lui faire préciser quelle(s) modalité(s) de la procédure sera (seront) applicable(s). Par la même occasion, d'autres éléments de la problématique pourront lui être soumis⁷⁵. En refusant de clarifier dès maintenant la question des modalités de la procédure applicables, la

⁷⁵ Dans le même sens, voir : Rosemary RAYFUSE, «Reference Re Secession of Quebec from Canada: Breaking Up is Hard to Do», (1998) 21 *University of New South Wales Law Journal* 834, 842.

Cour s'assure donc d'exercer un certain contrôle sur les stades ultérieurs d'une éventuelle sécession.

Le jugement comporte donc des motifs de satisfaction pour chacun des deux principaux protagonistes. Le gouvernement fédéral a la satisfaction d'entendre la Cour déclarer que la Constitution canadienne ne permet pas une sécession unilatérale (et, comme on le verra plus loin, que le droit à l'autodétermination des peuples, en droit international, n'équivaut à un droit à la sécession que dans le cas des peuples colonisés ou opprimés, ce qui n'est pas le cas des Québécois). Par conséquent, il est clair qu'une déclaration unilatérale de souveraineté, comme celle qui était prévue dans le projet de loi déposé avant le référendum de 1995, serait inconstitutionnelle. En outre, le jugement reconnaît qu'un futur référendum positif sur la souveraineté, au Québec, n'entraînerait une obligation de négocier pour les autorités fédérales et les autres provinces qu'à la condition d'être « l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada ». En acceptant le jugement et en s'en félicitant, le gouvernement québécois renonce donc pour l'avenir à certaines prétentions qu'il avançait par le passé, notamment celle qu'un référendum positif, au Québec, suffirait à permettre l'accession à l'indépendance⁷⁶, et cette autre voulant que les autorités québécoises soient seules à pouvoir apprécier la validité des conditions d'un référendum sur la souveraineté. Plus généralement, le gouvernement québécois reconnaît, fût-ce après coup, la légitimité de l'intervention de la Cour suprême; il aura plus de difficultés à attaquer sa crédibilité la prochaine fois, si celle-ci est à nouveau appelée à se prononcer sur la question de la sécession.

Le jugement contient également un certain nombre d'éléments de réponse qui, clairement, n'était pas désirés par le gouvernement fédéral et qui viennent conforter la position des souverainistes québécois. Le plus important est l'obligation constitutionnelle de négocier que la Cour fait découler des principes non écrits de la Constitution, et qui s'imposerait au reste du Canada après un référendum positif au Québec. Il est vrai que les autorités fédérales, et certains politiciens des autres

⁷⁶ Une autre position qui devient intenable est celle qui consisterait à prétendre qu'une « élection référendaire », une élection (re)portant le Parti québécois au pouvoir et à l'occasion de laquelle il aurait présenté un tel programme, suffirait à permettre l'accession à l'indépendance.

provinces, ont à l'occasion reconnu, surtout à une époque où le niveau des appuis à la souveraineté semblait rendre cette éventualité plus théorique que réelle, qu'un référendum positif au Québec créerait une situation dans laquelle il serait *politiquement* difficile de refuser toute négociation sur la sécession. Cependant, depuis le référendum d'octobre 1995, où l'on a failli voir le vote souverainiste passer la barre des 50%, cette disposition n'était plus aussi clairement exprimée et certaines voix s'élevaient même au Canada anglais pour affirmer que le Québec se verrait opposer une fin de non recevoir. La décision de la Cour rend désormais une telle attitude impossible, d'autant plus que l'obligation de négocier qu'elle établit n'existe pas seulement sur le plan politique, mais possède une nature *constitutionnelle*. En rejetant les deux thèses extrêmes, la première voulant qu'un référendum positif suffise à obliger le reste du Canada à accepter la sécession du Québec, et la seconde voulant qu'un référendum positif n'ait aucune conséquence politique ou juridique, la Cour oblige les deux parties à revenir sur le terrain plus modéré des discussions et de la négociation.

Tout en définissant les principes fondamentaux qui balisent la problématique d'une éventuelle sécession, la décision de la Cour laisse de nombreuses questions sans réponse. Certaines pourront lui être de nouveau soumises à l'avenir, lorsqu'elles seront plus « mûres », comme celle des modalités précises de la procédure de modification qui devraient être utilisées pour formaliser les résultats d'un accord négocié entre le Québec et le reste du Canada. De certaines autres, la Cour affirme, comme nous l'avons vu, qu'elles sont par nature non justiciables et qu'elles doivent, par conséquent, être laissées aux acteurs politiques. Dans cette deuxième catégorie, la Cour range notamment la conduite des négociations après un éventuel référendum positif au Québec et la nature des conditions qui devraient être remplies — « réponse claire à une question claire » — pour qu'un tel référendum entraîne une obligation de négocier à la charge des autorités fédérales et des autres provinces.

2. - La *Loi de clarification* et les conditions d'une sécession respectant la Constitution canadienne

Ainsi, la Cour suprême affirme que ce n'est pas à elle, mais aux acteurs politiques, qu'il reviendrait de juger quand les conditions nécessaires pour créer l'obligation de

négociier du Canada anglais seraient réunies : « La Cour n'a aucun rôle de surveillance à jouer sur les aspects politiques des négociations constitutionnelles. *De même, l'incitation initiale à la négociation, à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire, n'est assujettie qu'à une évaluation d'ordre politique*, et ce à juste titre. Le droit et l'obligation correspondante de négocier ne peuvent reposer sur une présumée expression de volonté démocratique si cette expression est elle même chargée d'ambiguïtés. *Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient* » (par. 100 ; nous soulignons). Ce passage signifie clairement que, selon la Cour, les autorités québécoises ne peuvent prétendre décider seules ce qui constituera une question claire et une majorité claire. Le soin de procéder à pareille évaluation revient également aux acteurs politiques sur lesquels pèserait l'obligation de négocier, c'est-à-dire les autorités fédérales et celles des autres provinces (les « partenaires de la Confédération »). Par ailleurs, le passage semble indiquer que ces acteurs politiques devraient attendre, pour procéder à pareille évaluation, que les possibles ambiguïtés soient résolues et que les circonstances dans lesquelles elles le seraient soient réunies, ce qui laisse entendre qu'ils ne devraient pas procéder à une telle évaluation de façon prématurée.

Le gouvernement fédéral a fait adopter en juin 2000 une loi mettant sur pied un mécanisme destiné à permettre, le moment venu, de procéder à l'évaluation des conditions relatives à la « question claire » et à la « majorité claire »⁷⁷. Pour l'essentiel, le texte prévoit que, dans l'hypothèse d'un référendum provincial sur un projet de sécession, la Chambre des communes devra déterminer, *avant* la tenue du référendum, si la question est « claire » (article 1), et, *après* la proclamation des résultats, dans le cas où l'option sécessionniste l'aurait emporté, si la majorité en faveur de celle-ci est « claire » (article 2). Si, au jugement de la Chambre des communes, l'une de ces conditions fait défaut, la loi interdit au gouvernement fédéral canadien d'engager des négociations avec la province sécessionniste.

⁷⁷ Précitée, note 71. Pour un commentaire très critique de cette loi, voir : Daniel TURP, *Le droit de choisir. Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, Éditions Thémis, 2001, pp. 786 suiv.

L'article 3 de la loi prévoit qu'une sécession d'une province exigerait une modification formelle de la Constitution et que les négociations, auxquelles participeraient « notamment » le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux, devraient « notamment » porter sur la répartition de l'actif et du passif, d'éventuelles modifications des frontières de la province sécessionniste, les droits des peuples autochtones et la protection des droits des minorités.

La démarche est politiquement habile, les conditions contenues dans la loi ne s'imposant pas aux autorités québécoises, qui restent juridiquement libres de fixer les modalités d'un futur référendum comme elles l'entendront, mais au gouvernement fédéral lui-même. Cependant, sur le plan politique, le texte est manifestement destiné à décourager les souverainistes québécois en augmentant les difficultés autant du processus référendaire lui-même que des négociations qui suivraient un éventuel référendum victorieux sur la souveraineté. En outre, la loi laisse planer la menace d'une partition du territoire québécois en cas de sécession.

a) La clarté de la question référendaire

L'article premier de la loi prévoit que, dans les trente jours suivant le dépôt d'une question référendaire portant sur un projet de sécession d'une province, la Chambre des communes doit examiner la question et déterminer, par résolution, si elle est claire, c'est-à-dire « si la question permettrait à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant ». Le même article rejette d'avance deux formulations éventuelles, qui devront être considérées comme n'étant pas claires :

- a) une question qui « porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada » ;
- b) une question qui « offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada ». On constate que les deux formulations ainsi exclues correspondent d'assez près aux questions posées lors des deux référendums sur la

souveraineté du Québec qui ont été respectivement tenus en 1980⁷⁸ et en 1995⁷⁹. Enfin, l'article premier ajoute que, dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes « tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement propose la tenue du référendum sur la sécession⁸⁰, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent ». L'article premier de la loi, sans formellement l'imposer, « suggère » fortement une formulation de la question référendaire qui serait la

⁷⁸ Au référendum du 20 mai 1980, la question posée était la suivante : «Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté — et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?».

⁷⁹ Au référendum de 1995, la question posée était la suivante : «Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau Partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ?». Le projet de loi sur l'avenir du Québec avait été déposé en septembre 1995 à l'Assemblée nationale et prévoyait les modalités juridiques d'accession du Québec à la souveraineté. Si l'option souverainiste l'avait emporté lors du référendum du 30 octobre 1995, le projet aurait ensuite dû être adopté par l'Assemblée nationale du Québec. Quant à l'entente du 12 juin 1995, elle avait été signée par les dirigeants du Parti québécois, du Bloc québécois et de l'Action démocratique du Québec et elle décrivait le contenu du traité de partenariat économique et politique que le gouvernement du Québec s'engageait à tenter de conclure avec le reste du Canada avant de proclamer la souveraineté du Québec. Il faut souligner qu'en vertu du projet de loi sur l'avenir du Québec, la conclusion d'un traité de partenariat ne conditionnait pas la proclamation de la souveraineté, celle-ci pouvant également se faire après constatation, par l'Assemblée nationale, d'un éventuel échec des négociations avec le reste du Canada.

⁸⁰ En 1980 comme en 1995, l'Opposition officielle à l'Assemblée nationale du Québec, formée par le Parti libéral, avait refusé d'accorder son appui à la question référendaire formulée par le gouvernement du Parti québécois.

suivante : « Acceptez-vous que le Québec cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant ? ». Cette formulation, qui revient à plusieurs reprises dans d'autres dispositions de la loi, a été soigneusement empruntée au texte de la décision de la Cour suprême, de façon à pouvoir la justifier comme ayant été approuvée, voire suggérée, par celle-ci⁸¹. À souligner qu'elle ne contient pas les mots « sécession » ou « séparation », dont la connotation est fortement négative dans l'opinion publique québécoise. Néanmoins, la formulation utilisée souligne que l'accession à l'indépendance entraînerait la cessation de l'appartenance du Québec à la fédération canadienne. Or, comme le montrent de façon persistante les sondages, une bonne partie des électeurs qui appuient la souveraineté ne sont en faveur de celle-ci que dans la mesure où ils pensent qu'elle est compatible avec le maintien de liens étroits, économiques et politiques, avec le Canada. C'est d'ailleurs pour cette raison que, depuis sa fondation, le Parti québécois a eu recours, pour articuler son projet politique, au concept et au vocabulaire de la *souveraineté*, plutôt qu'à ceux de *l'indépendance*, considérés comme trop connotés à la rupture avec le Canada.

Les dispositions de la loi relatives à l'évaluation de la clarté de la question comportent, à notre avis, plusieurs aspects critiquables. Il nous semble en premier lieu que l'évaluation de la clarté de la question référendaire ne devrait pas avoir lieu avant l'achèvement de la campagne référendaire, voire avant la tenue du référendum. La façon dont la campagne aura été menée, en particulier les déclarations et explications des porte-paroles souverainistes et fédéralistes, auront au-moins autant d'effets sur la compréhension du projet présenté à la population que la formulation de la question elle-même. Le déroulement de la campagne référendaire ferait forcément partie, croyons-nous, des « circonstances », pour reprendre les termes de la Cour suprême, dans lesquelles les « ambiguïtés » pourraient être considérées comme résolues. En fait, une annonce prématurée, par les autorités fédérales, qu'elles considèrent la question comme insuffisamment claire pourrait les placer dans une position inconfortable. En effet, il faudrait alors logiquement qu'elles s'abstiennent de participer à la campagne référendaire, ce qui

⁸¹ Par exemple : « L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada » (par. 151).

laisserait le champ libre aux porte-paroles souverainistes. Par contre, si elles décident d'y prendre part malgré tout, il leur sera plus difficile, aux yeux de l'opinion publique interne et internationale, de contester ensuite les résultats d'une éventuelle victoire souverainiste en se fondant sur la formulation de la question référendaire.

En second lieu, le rejet d'une question comportant un mandat de négociier paraît heurter l'esprit de la décision de la Cour suprême. S'il y a bien quelque chose sur quoi celle-ci insiste, c'est la nécessité que la sécession fasse l'objet d'une négociation. Rappelons que, si la Cour affirme qu'une sécession unilatérale serait illégale, elle définit celle-ci comme une sécession « sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral » (par. 86), plutôt que comme une sécession ne respectant pas la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dès lors, une question qui solliciterait un mandat de négociier et qui prévoirait un deuxième référendum pour soumettre à la population les résultats de la négociation répondrait pleinement, semble-t-il, aux exigences de la Cour suprême. Quant à une question associant la sécession à une offre de partenariat avec le Canada, elle ne devrait pas être rejetée automatiquement, mais seulement si elle rendait véritablement ambiguë l'expression de la volonté de la population consultée, ce qui dépendrait de la formulation précise retenue.

En fin de compte, pour ce qui est de la formulation de la question, la meilleure solution serait que le gouvernement fasse approuver la question par les autres partis présents à l'Assemblée nationale du Québec, y compris ceux qui sont opposés à la souveraineté (en prévoyant la nécessité d'une approbation par les deux tiers des membres de l'Assemblée). Une question qui serait considérée comme claire par les élus québécois de toute allégeance pourrait difficilement être contestée devant l'opinion publique canadienne et internationale. Évidemment, la difficulté de fond réside dans le fait que, comme pour les deux premiers référendums, les souverainistes voudront lier, dans la même question, l'accession à l'indépendance et la conclusion d'une nouvelle entente économique et politique entre un Québec souverain et le Canada, alors que les fédéralistes voudront que la question ne porte que sur l'indépendance. Cependant, dans la mesure où le choix de cette deuxième formule n'empêcherait pas les souverainistes, au courant de la campagne référendaire, d'insister sur leur intention de tenter de conclure une nouvelle entente économique et politique avec le Canada, on ne voit pas ce qui, en

dernière analyse, devrait les empêcher d'accepter une telle solution et de s'en remettre à la capacité de compréhension des Québécois.

b) La clarté de la majorité en faveur de la sécession

Dans sa décision de 1998, la Cour suprême répète à treize reprises que seule « l'expression claire, par une majorité claire de Québécois » de la volonté de ne plus faire partie du Canada ferait naître, pour le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux, une obligation de négocier la sécession. La Cour ne dit jamais précisément ce qui constituerait une « majorité claire ». Tout au plus le jugement contient-il certains passages dont on peut tenter d'extraire quelques indices sur ce qu'elle entend par là. Ainsi, elle nous dit que « [l']exigence d'un vaste appui sous forme de «majorité élargie» pour introduire une modification constitutionnelle garantit que les intérêts des minorités seront pris en considération avant l'adoption de changements qui les affecteront » (par. 77) (elle se place donc ici, non dans le contexte d'un référendum sur la sécession, mais dans celui du fonctionnement de la procédure de modification constitutionnelle, qui exige effectivement des majorités « élargies ») ou encore que « [d]ans ce contexte [cette fois il s'agit de celui d'un référendum sur la sécession], nous parlons de majorité «claire» au sens qualitatif ». Et elle ajoute : « [p]our être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu » (par. 87).

On a beaucoup spéculé sur ces quelques extraits du jugement. L'expression « majorité élargie » laisse entendre qu'il faudrait une majorité quantitativement renforcée ou spéciale (plus de 50 % plus un des votes), mais cette expression n'est utilisée, à l'intérieur du jugement, que dans un seul passage où la Cour renvoie à la procédure de modification constitutionnelle. L'expression « majorité claire au sens qualitatif », utilisée dans le contexte d'un référendum sur la souveraineté au Québec, connote davantage l'idée que la majorité obtenue, sans forcément devoir être supérieure à la majorité absolue des voix exprimées, devrait présenter certaines caractéristiques qui la rendront véritablement représentative des divers sous-groupes géographiques, sociaux, ethniques, etc. de la population. Durant la discussion du projet de *Loi de clarification*, le gouvernement fédéral a été

bombardé de suggestions diverses sur la règle à retenir, recommandant généralement de fixer un seuil supérieur à 50 % plus un des votes exprimés. La proposition la plus modérée, qui ne paraît pas déraisonnable, était d'exiger la majorité absolue des électeurs inscrits, comme cela a été le cas, par exemple, en Lettonie et en Lituanie⁸². Ces suggestions faisaient cependant l'objet d'un net rejet au Québec, non seulement de la part du camp souverainiste (ce qui n'était pas de nature à impressionner les autorités fédérales), mais également de la part des forces fédéralistes québécoises (à souligner cependant que le Parti libéral du Québec considère que la règle du 50% plus une voix s'applique sur le plan juridique, mais qu'en pratique, un tel résultat ne réaliserait pas un consensus suffisant). En fin de compte, les rédacteurs de la loi n'ont pas retenu l'idée de fixer *d'avance* le seuil ou les caractéristiques de la majorité requise, mais ont plutôt prévu que la question ferait l'objet d'un examen par la Chambre des communes *après* un éventuel référendum, au vu des résultats de celui-ci⁸³.

⁸² Voir : Patrick J. MONAHAN, *Doing the Rules : An Assessment of the Federal Clarity Act in Light of the Quebec Secession Reference*, Institut C.D. Howe, 2000 (Commentaire no 135), p. 27 ; Yves-Marie MORISSETTE, *Le Renvoi sur la sécession du Québec. Bilan provisoire et perspectives*, Montréal, Les Éditions Varia, 1999, p. 89. On peut calculer que si 94% des électeurs s'exprimaient, comme cela a été le cas en 1995, la majorité absolue des inscrits signifierait un peu plus de 53% des votes exprimés (en 1980, la participation avait été de 85,6% et la majorité des inscrits aurait signifié un peu plus de 58% des votes exprimés). Le professeur Morissette souligne que la pratique des États au cours des cinquante dernières années, et en particulier le cas des treize derniers référendums survenus dans un contexte autre que colonial, confirment que la majorité à 50 % plus une voix est soit délaissée pour une majorité qualifiée, soit largement dépassée dans les faits par une majorité très supérieure en faveur de l'indépendance (p. 109) ; pour des détails sur la pratique internationale dans ce domaine, voir également P.J. MONAHAN, *idem*, pp. 25-27 ; Patrick J. MONAHAN & Michael J. BRYANT, *Coming to Terms with Plan B : Ten Principles Governing Secession*, Institut C.D. Howe, 2000 (Commentaire no 83), pp. 9 suiv.

⁸³ Parmi les partisans de l'adoption de la *Loi de clarification*, certains, comme les professeurs Monahan et Morissette (voir note précédente) auraient préféré que celle-ci contienne une règle précise de majorité qualifiée (en l'occurrence, celle de la majorité absolue des inscrits) ; d'autres, comme le professeur Deriennic, estimaient que le fait de mettre un chiffre dans la loi aurait plus d'inconvénients que d'avantages, principalement parce que, pour qu'une majorité qualifiée soit efficace, il faudrait qu'elle soit acceptée par les principaux intéressés (voir son témoignage devant le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi, vendredi 18 février 2000, 1404-1405).

L'article 2 de la loi fédérale prévoit que, dans le cas où le gouvernement d'une province, après la tenue d'un référendum sur un projet de sécession, cherche à engager des négociations sur la réalisation de celui-ci, la Chambre des communes doit déterminer, par résolution, si « dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada ». Dans le cadre de cet examen, la Chambre des communes « prend en considération : a) l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la proposition de sécession; b) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum; c) tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents ». De même, la Chambre « tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent ». La formulation de cette disposition suggère que la Chambre des communes pourra, pour juger que la majorité est claire, exiger que celle-ci dépasse la majorité absolue des voix (puisqu'elle doit prendre en considération « l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la proposition de sécession »). Elle pourra de même tenir compte d'autres facteurs ou circonstances, ce qui renvoie probablement, outre les circonstances du déroulement de la campagne référendaire et du scrutin, à la composition du vote en termes de catégories régionales, ethniques et autres de la population. Il pourrait par exemple être tenu compte du vote des minorités vivant sur le territoire québécois, qu'il s'agisse de la minorité anglophone, des communautés culturelles issues de l'immigration (dont les membres rentrent dans la catégorie des « allophones », c'est-à-dire ceux qui parlent une langue autre que le français ou l'anglais) ou des peuples autochtones (ces derniers étant d'ailleurs inclus dans la liste des groupes et acteurs institutionnels dont l'avis doit être considéré par la Chambre des communes dans l'examen de la clarté de la question et de la clarté de la majorité).

Il semble difficile de nier que les autorités fédérales seraient justifiées, avant d'accepter d'entamer des négociations, d'évaluer le caractère suffisant de la

majorité qui se serait dégagée d'un futur référendum sur la souveraineté. Personne, par exemple, ne songerait sérieusement à prétendre qu'une sécession serait réalisable avec une majorité qui, littéralement, ne serait que d'une seule (ou de quelques) voix, ou, plus généralement, qui ne serait pas plus élevée que la marge statistique d'erreur. En outre, rien ne serait plus dangereux, pour les Québécois davantage encore que pour les autres Canadiens, que d'entamer un processus de sécession sur la base d'une majorité trop faible qui risquerait de s'évaporer au fur et à mesure que les difficultés et les risques de l'entreprise apparaîtraient plus clairement. Une majorité trop mince placerait le Québec dans une mauvaise position de négociation face à ses partenaires fédératifs et minerait sa crédibilité devant l'opinion internationale s'il décidait de procéder par la voie d'une déclaration unilatérale de souveraineté (possibilité dont la Cour suprême reconnaît l'existence, comme on le verra plus loin). Avec ou sans l'article 2 de la *Loi de clarification*, les autorités fédérales procéderaient de toute manière à une évaluation de l'éventuelle majorité obtenue lors d'un référendum ; on peut même considérer que la décision de la Cour suprême leur en ferait une obligation constitutionnelle. À cet égard, la *Loi de clarification* ne change rien, sinon qu'elle offre certaines garanties de transparence, en obligeant le gouvernement fédéral à procéder de façon publique, par l'entremise d'un débat à la Chambre des communes (qui comprend un nombre non négligeable d'élus québécois souverainistes) et selon certains critères, plutôt que par une simple décision exécutive prise de façon confidentielle.

Il faut aussi constater que rien dans l'article 2 de la loi fédérale (ni d'ailleurs dans la décision de la Cour suprême) n'empêche la tenue d'un nouveau référendum administré selon les règles actuelles de la *Loi sur la consultation populaire*⁸⁴, c'est-à-dire en vertu de la règle conventionnelle des « cinquante pour cent plus un », du moment qu'il engendre une majorité suffisamment nette. En effet, ce qui importera, selon les termes de la *Loi de clarification*, comme d'ailleurs en vertu du simple réalisme politique, ce sera moins la règle juridique en vertu de laquelle le référendum aura été tenu que l'importance de la majorité qui, le cas échéant, se sera effectivement dégagée en faveur de l'option souverainiste.

⁸⁴ L.R.Q., c. C-64.1.

En dernière analyse, si les autorités fédérales refusaient de considérer comme claire une question ou une majorité que le Québec estimerait conforme à cette exigence, celui-ci pourrait choisir, en faisant sécession de façon unilatérale, de s'en remettre au jugement de la communauté internationale, laquelle devrait alors apprécier si la démarche québécoise répondait aux exigences de la raison.

Une façon de procéder qui permettrait peut-être de tourner la difficulté consisterait pour le gouvernement du Québec, comme l'avait d'ailleurs fait son prédécesseur en 1980, à s'engager, en cas de victoire de l'option souverainiste à un prochain référendum, à tenir un autre référendum pour soumettre à la population le résultat des négociations qui suivraient. En effet, ce n'est qu'à l'issue de telles négociations qu'on saurait véritablement quelles conséquences l'accession à la souveraineté entraînerait pour les Québécois et, notamment, si le Canada accepterait ou non de conclure avec le Québec un nouveau partenariat économique et politique. Les Québécois se prononceraient alors en pleine connaissance des difficultés qu'entraînerait la sécession, puisqu'il faut supposer que celles-ci auraient été amplement mises en lumière au cours de la période de négociation. Si la thèse souverainiste l'emportait une seconde fois, même avec une majorité assez courte, il faudrait alors considérer que les Québécois se sont prononcés de façon suffisamment claire, ayant confirmé une seconde fois leur décision en pleine connaissance des conséquences de celle-ci.

Comme il a été souligné précédemment, l'expression « majorité claire au sens qualitatif » utilisée par la Cour suprême pourrait connoter l'idée d'une majorité véritablement représentative des divers sous-groupes géographiques, sociaux, ethniques, etc. de la population. De ce point de vue, si on se fie à l'expérience historique, la difficulté résidera très certainement dans la division du vote entre les francophones, d'une part, et les non-francophones, de l'autre. En effet, outre leur caractère extrêmement serré, les résultats du référendum de 1995 se caractérisaient par la polarisation linguistique du vote, les francophones ayant voté pour la souveraineté à 60% alors que les non-francophones — anglophones, allophones et Autochtones — l'ont rejetée à plus de 95%. Étant donné que la plupart des anglophones et des allophones habitent Montréal, cette division linguistique du vote se double d'une fracture régionale. Outre la région métropolitaine, où le NON l'a emporté par 61,3%, les seules régions qui ont voté

majoritairement contre la souveraineté sont l'Estrie, (50,4%) et l'Outaouais (72,5%)⁸⁵. Une souveraineté réalisée avec une courte majorité, appuyée uniquement par les francophones, rejetée de façon massive par les allophones, les anglophones et les Autochtones, soulèverait des problèmes de légitimité et de faisabilité. Comme on l'a vu précédemment, la Cour suprême exige, pour que le reste du Canada soit tenu de négocier, une expression claire de volonté de la part des Québécois qui prenne également en compte les intérêts des minorités.

c) Les participants à la négociation et les questions soumises à négociation

L'article 3 de la *Loi de clarification* prévoit qu'une sécession d'une province exigerait une modification formelle de la Constitution et que les négociations, auxquelles participeraient « notamment » le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux, devraient « notamment » porter sur la répartition de l'actif et du passif, d'éventuelles modifications des frontières de la province sécessionniste, les droits des peuples autochtones et la protection des droits des minorités.

Le fait que la sécession d'une province exigera en dernière analyse, à la suite d'un référendum positif et de négociations réussies, la mise en œuvre de la procédure de modification constitutionnelle, est clairement reconnu par la Cour suprême dans sa décision (voir en particulier les paragraphes 84⁸⁶ et 87⁸⁷).

⁸⁵ Le OUI a gagné dans 80 circonscriptions électorales sur 125 et il a rallié la majorité des électeurs francophones dans 108 circonscriptions.

⁸⁶ « La sécession d'une province du Canada doit être considérée, en termes juridiques, comme requérant une modification de la Constitution [...] Le fait que ces changements seraient profonds, ou qu'ils prétendraient avoir une incidence en droit international, ne leur retire pas leur caractère de modifications de la Constitution du Canada ».

⁸⁷ « Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles ».

Que la procédure nécessaire soit celle de l'unanimité ou la procédure « 7 et 50 », l'accord de toutes ou d'un certain nombre de provinces autres que le Québec, outre l'accord du Québec et des autorités fédérales, sera nécessaire. Dès lors, il est inévitable que toutes les provinces puissent, si elles le désirent, participer à la négociation précédant la mise en œuvre de la procédure de modification, tout comme elles ont toutes participé aux négociations qui ont conduit à l'Accord du lac Meech et à l'Accord de Charlottetown⁸⁸. Comme on l'a rappelé précédemment, d'autres acteurs ont également été associés au processus qui a mené à l'Accord de Charlottetown : les dirigeants des territoires, les représentants des peuples autochtones et même un certain nombre de membres du grand public. Si les autorités fédérales et les autres provinces voulaient, dans le cadre d'un processus de sécession, utiliser à nouveau cette façon de fonctionner⁸⁹, on ne voit rien dans la Constitution qui le leur interdirait. Les dispositions de la Partie V désignent les acteurs dont le consentement ou l'intervention est requis pour adopter formellement une modification constitutionnelle : le gouverneur général (qui n'exerce qu'un rôle formel de proclamation) ; les deux chambres fédérales (le Sénat n'ayant cependant qu'un droit de veto suspensif) et un nombre variable d'assemblées législatives provinciales (toutes ; au moins les 2/3 d'entre elles ; ou seulement celle(s) des provinces concernée(s) par la modification, selon la modalité applicable). En outre, l'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit la *participation* des représentants des peuples autochtones aux discussions relatives à la modification de certaines dispositions constitutionnelles qui les concernent plus

⁸⁸ Le fait que toutes les provinces participent aux négociations en vue d'une certaine modification ne signifie cependant pas que l'accord de toutes soit requis pour l'adoption de celle-ci. Ainsi, par exemple, toutes les provinces participeraient probablement aux négociations portant sur une éventuelle réforme du mode de désignation des sénateurs, mais l'adoption de cette mesure pourrait se faire par la mise en œuvre de la procédure « 7 et 50 ».

⁸⁹ Ainsi, par exemple, P. RUSSELL et B. RYDER, *op. cit.*, note 13, p. 10, considèrent que, pour les négociations menant à la sécession, la participation devrait être au-moins aussi large que pour l'Accord de Charlottetown. Le professeur Young a rédigé un ouvrage qui tente de prévoir dans le détail la façon dont un processus de sécession du Québec pourrait se dérouler : Robert A. YOUNG, *La sécession du Québec et l'avenir du Canada* (traduction et adaptation de Pierre R. Desrosiers), Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1995 ; voir également, du même auteur : *The Struggle for Quebec*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999.

particulièrement⁹⁰. La Constitution, par contre, ne prévoit rien en ce qui concerne les *autres acteurs* susceptibles d'être associés aux discussions ou négociations précédant le processus formel de modification. Elle n'oblige ni n'interdit *expressément* de consulter ou de faire participer au processus précédant la modification formelle quelque acteur social, économique ou politique que ce soit (par contre, on pourrait se servir des principes *implicites* de la Constitution, ceux de la démocratie et de la protection des minorités en particulier, pour argumenter que la participation d'autres acteurs, notamment les représentants des minorités, y compris mais pas uniquement les peuples autochtones, est nécessaire).

Si l'on examine maintenant la décision de la Cour suprême, on constate que les passages dans lesquelles celle-ci parle des négociations mentionnent principalement le gouvernement fédéral et les provinces mais laissent entendre, à une occasion, qu'elles pourraient également impliquer « d'autres participants ».

Ainsi, au paragraphe 92, la Cour s'exprime comme suit : « Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter *des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants*, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. » (nous soulignons).

Ou encore, au paragraphe 103 : « Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes *par le gouvernement*

⁹⁰ Par contre, aucune disposition constitutionnelle écrite ne prévoit la nécessité de leur *consentement* à de telles modifications. Néanmoins, certains constitutionnalistes prétendent qu'un tel consentement serait requis par une convention constitutionnelle, apparue depuis 1982, ou encore que l'obligation fiduciaire des autorités fédérales envers les peuples autochtones obligerait celles-ci à refuser leur propre consentement aux modifications affectant les droits de ces peuples qui n'auraient pas obtenu l'agrément de ces derniers.

fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. » (nous soulignons).

Cependant, le jugement contient également un passage dans lequel la Cour semble référer à un processus bilatéral plutôt que multilatéral de négociation : « [l]e processus de négociation qui découlerait d'une décision d'une majorité claire de la population du Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, exigerait la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit » (paragraphe 93). Mais ce passage est trop sybillin pour qu'on puisse en tirer des conclusions fermes (que peut bien signifier l'expression « une claire majorité de l'ensemble du Canada *quelle qu'elle soit* ? »). Au mieux, la Cour exprime ici, dans un clair-obscur calculé, sa préférence pour un processus de négociation simplifié (car elle est consciente que la multiplication des participants augmente les risques d'échec) et invite les autres « participants de la Confédération » (gouvernement fédéral et autres provinces) à parler d'une seule voix face au Québec. Mais ce passage ne peut sûrement pas être interprété comme *rendant obligatoire* un processus d'où les autres provinces, ou même d'autres participants, seraient exclus.

Enfin, pour ce qui est des questions soumises à négociation, celles qui sont mentionnées dans l'article 3 de la *Loi de clarification* ne sont évidemment pas limitatives. La rubrique qui pose problème et qui a soulevé des protestations de la part du gouvernement du Québec est celle intitulée « d'éventuelles modifications des frontières de la province sécessionniste ». Cependant, il n'existe, à notre connaissance, aucun principe juridique en droit interne ou en droit international qui interdirait au Canada d'ajouter cette question à la liste des sujets de négociation. Il y a bien des dispositions de la Constitution canadienne qui garantissent que les frontières d'une province ne peuvent être modifiées sans l'accord de sa législature, mais elles ne valent manifestement pas pour le processus destiné à soustraire une province à l'application de cette même Constitution. Il existe peut-être une règle de droit international qui prévoit la transformation *ipso jure* des frontières internes d'une entité sécessionniste en frontières internationales (connue sous le nom d'*uti possidetis*), mais même ceux qui sont en faveur de l'existence d'une telle règle (nous verrons plus loin qu'elle est contestée) admettent qu'elle ne s'applique qu'en

l'absence d'accord en sens contraire entre l'entité sécessionniste et l'État englobant. Or si les parties intéressées peuvent s'entendre pour adopter une autre solution que le maintien des frontières existantes, c'est bien que celles-ci peuvent être sujettes à négociation.

C'est également ce que semble admettre la Cour suprême dans un passage où elle mentionne, mais il est vrai avec beaucoup de prudence et un certain « flou artistique », les frontières d'un Québec sécessionniste dans le contexte d'une discussion sur les négociations destinées à permettre la sécession :

« Personne ne peut prédire le cours que pourraient prendre de telles négociations. Il faut reconnaître la possibilité qu'elles n'aboutissent pas à un accord entre les parties. Des négociations engagées à la suite d'un vote référendaire en faveur d'un projet de sécession toucheraient inévitablement des questions très diverses et souvent d'une grande portée. Il existe inévitablement, après 131 ans de Confédération, un haut niveau d'intégration des institutions économiques, politiques et sociales au Canada. La vision des fondateurs de la Confédération était de créer un pays unifié et non pas une vague alliance de provinces autonomes. Par conséquent, s'il existe des intérêts économiques régionaux qui coïncident parfois avec les frontières provinciales, il existe également des entreprises et intérêts (publics et privés) nationaux qui seraient exposés au démantèlement. Il y a une économie nationale et une dette nationale. *La question des frontières territoriales a été invoquée devant nous.* Des minorités linguistiques et culturelles, dont les peuples autochtones, réparties de façon inégale dans l'ensemble du pays, comptent sur la Constitution du Canada pour protéger leurs droits. Bien sûr, la sécession donnerait naissance à une multitude de questions très difficiles et très complexes, qu'il faudrait résoudre dans le cadre général de la primauté du droit de façon à assurer aux Canadiens résidant au Québec et ailleurs une certaine stabilité pendant ce qui serait probablement une période d'incertitude et de bouleversement profonds. *Nul ne peut sérieusement soutenir que notre existence nationale, si étroitement tissée sous tant d'aspects, pourrait être déchirée sans efforts selon les frontières provinciales actuelles du Québec.* » (par. 96).

La Cour reviendra plus loin sur cette question, d'une manière consistant à suggérer que les frontières d'un Québec sécessionniste pourraient prêter à controverse pour

ce qui est des territoires nordiques occupés par des peuples autochtones, mais en empruntant immédiatement une voie d'évitement qui lui permet de ne pas prendre position sur la question : « Nous ne voulons pas clore cet aspect de notre réponse à la question 2 sans reconnaître l'importance des arguments qui nous ont été présentés relativement aux droits et inquiétudes des peuples autochtones et aux moyens appropriés de délimiter les frontières du Québec, en cas de sécession, particulièrement en ce qui concerne les territoires nordiques occupés principalement par des peuples autochtones. Toutefois, les inquiétudes des peuples autochtones découlent du droit invoqué par le Québec de faire sécession unilatéralement. À la lumière de notre conclusion qu'aucun droit de ce genre ne s'applique à la population du Québec, ni en vertu du droit international ni en vertu de la Constitution du Canada, et que, au contraire, l'expression claire d'une volonté démocratique en faveur de la sécession entraînerait, en vertu de la Constitution, des négociations au cours desquelles les intérêts des autochtones seraient pris en compte, il devient inutile d'examiner davantage les préoccupations des peuples autochtones dans le présent renvoi. » (par. 139).

3. - La Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec

Le gouvernement du Parti québécois a énergiquement protesté contre l'adoption de la *Loi de clarification*, affirmant qu'elle mettait en cause les principes démocratiques fondamentaux, cherchait à mettre sous tutelle le peuple québécois et instaurait le règne de l'arbitraire. Il a fait adopter, en guise de riposte, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*⁹¹. Les dispositions les plus importantes de la loi sont celles destinées à contredire la *Loi de clarification* et certains éléments de la décision de la Cour suprême. Elles sont pour l'essentiel contenues dans les articles 1 à 4, regroupés dans le chapitre I qui porte le titre « Du peuple québécois ». Ainsi, l'article 3 énonce que « [l]e peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de

⁹¹ L.Q. 2000, c. 46.

son droit de choisir le régime politique le statut juridique du Québec [...] »⁹². Or on a vu que la décision de la Cour suprême et la loi sont à l'effet qu'une sécession du Québec exigerait des négociations avec le gouvernement canadien et les autres provinces ainsi que, si les négociations aboutissaient, des changements formels à la Constitution respectant la procédure de modification constitutionnelle, laquelle demanderait, à nouveau, l'accord des autorités fédérales et celui de toutes les provinces (ou, du moins, d'une majorité des deux-tiers de celles-ci représentant au moins la moitié de la population canadienne).

Ces dispositions de la loi ont un caractère déclaratoire plutôt que normatif. Elles ne sont évidemment pas susceptibles de modifier les paramètres découlant du droit constitutionnel canadien ou du droit international qui s'appliqueraient à éventuel processus de sécession. Tant qu'on ne cherchera pas à en faire découler de réels effets juridiques, le problème de leur validité restera principalement théorique. Si on voulait leur donner une portée effective, elles pourraient évidemment être contestées, très probablement avec succès⁹³.

⁹² Le 2^e alinéa de l'article 3 énonce : « Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa » ; il s'agit là probablement d'une tentative de contrer par anticipation un référendum que les autorités canadiennes organiseraient au Québec pour vérifier la solidité et la constance d'une majorité en faveur de la sécession qui, par hypothèse, se serait dégagée d'un référendum organisé par le gouvernement québécois ; cependant, il ne semble guère contestable, sur le plan juridique, que le gouvernement fédéral a le droit d'organiser un référendum sur le territoire canadien ou sur une partie de celui-ci. L'article 1 énonce : « Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux mêmes ». L'article 2 prévoit : « Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec ». L'article 4 ajoute : « Lorsque le peuple québécois est consulté par référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote ». Enfin, l'article 13, qui fait partie des dispositions finales, se lit ainsi : « Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer de son avenir ».

⁹³ Les articles 1 à 4 et 13 de la loi ont effectivement été contestées par la voie d'une requête pour jugement déclaratoire déposée par le Parti Égalité. Cependant, comme ces dispositions ne font

La plupart des autres articles de la loi affirment un certain nombre de principes constitutionnels et politiques relatifs à l'État du Québec et à son territoire qui ont été soigneusement formulés de façon à rester compatibles avec le droit constitutionnel canadien, tout en étant susceptibles de servir de chapitre introductif à une future constitution québécoise, que celle-ci soit adoptée après une éventuelle accession à l'indépendance ou dans le cadre de l'appartenance du Québec à la fédération canadienne.

Ainsi, le chapitre II, intitulé « De l'État national du Québec », contient des dispositions qui portent notamment que « L'État du Québec tire sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire » (art. 5), que « L'État du Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle (art. 6)⁹⁴, et que « Le français est la langue officielle du Québec ».

L'article 7 énonce : « L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle. Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi. Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec ».

Le chapitre III de la loi sur les droits fondamentaux du Québec, intitulé « Du territoire québécois », contient deux articles. L'article 9, qui énonce notamment « Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le

que proclamer des principes de façon abstraite et que la loi ne contient rien qui puisse être considéré comme une tentative de les mettre en œuvre, la question pourrait être jugée comme purement théorique et la requête rejetée pour cette raison. Par ailleurs, si le tribunal donne raison aux requérants et rend un jugement déclarant les dispositions en cause invalides, cela ne changera rien ni en droit ni en fait à la situation existante.

⁹⁴ La formule voulant que les provinces canadiennes soient « souveraines » dans leurs domaines de compétence a traditionnellement été utilisée par les tribunaux canadiens.

consentement de l'Assemblée nationale », est conforme au droit constitutionnel canadien. En effet, comme nous l'avons rappelé à quelques reprises, celui-ci contient des dispositions empêchant que le territoire d'une province puisse être modifié sans le consentement de son assemblée législative et qui protègent donc l'intégrité territoriale du Québec tant que celui-ci demeure une province canadienne. S'il se séparait du Canada, la question relèverait du droit international, que nous examinerons cette question plus loin.

Le chapitre IV, intitulé « Des nation autochtones du Québec », prévoit à l'article 11 que « L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec ». Il s'agit d'un calque d'une disposition de la Constitution canadienne, l'article 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, qui énonce : « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités - des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». Tant que le Québec conservera son statut de province canadienne, cet article n'ajoutera ou n'enlèvera rien aux obligations qui découlent pour lui de l'article 35. S'il se séparait du Canada pour devenir indépendant, l'article 11 de la loi québécoise serait destiné à rassurer les autochtones vivant au Québec. Cependant, il n'est pas sûr qu'une telle garantie serait considérée comme suffisante par les intéressés.

Si l'on se fie à la décision de la Cour suprême, un processus de sécession respectant le droit constitutionnel canadien se déroulerait chronologiquement en trois étapes : en premier lieu, un référendum au Québec par lequel une majorité claire de Québécois exprimerait, en réponse à une question claire, sa volonté « de ne plus faire partie du Canada » (par. 151), ce qui feraît naître, pour les autorités fédérales et celles des autres provinces, une obligation constitutionnelle d'engager des négociations ; en second lieu, le déroulement des négociations sur les modalités de la sécession (si celles-ci échouaient à cause du manque de bonne foi de ses interlocuteurs, le Québec pourrait tenter une sécession unilatérale et inconstitutionnelle dont le succès ou l'échec dépendrait du principe d'effectivité et des réactions de la communauté internationale) ; enfin, en troisième lieu, si les négociations conduisent à un accord sur les conditions de la sécession, la

ratification de celui-ci par l'adoption des modifications constitutionnelles nécessaires, en conformité avec la procédure de modification de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous venons d'examiner les paramètres de la première et de la seconde étape (pour autant qu'on puisse les connaître à l'heure actuelle). Quant à la troisième étape, nous savons déjà que la Cour suprême s'est refusée, dans sa décision de 1998, à préciser quelles modalités de la procédure de modification seraient applicables, mais qu'elle a également affirmé qu'elle serait disposée à le faire dans l'avenir, lorsque la question sera mûre. Par ailleurs, nous avons constaté, dans l'étude originale, que seules deux modalités de la procédure de modification étaient envisageables pour permettre une sécession, à savoir la procédure de l'unanimité et celle dite « 7 et 50 ». Enfin, nous avons examiné dans la présente étude complémentaire les nouveaux éléments, apparus dans la dernière décennie, qui alourdissent encore la procédure de modification et qui augmentent donc les risques d'échec du processus de ratification d'un accord négocié sur la sécession. Il nous reste à présent à examiner de plus près cette dernière hypothèse pour voir s'il existerait des moyens de surmonter une telle impasse.

4. - La ratification d'un accord négocié sur la sécession par la procédure de modification constitutionnelle : l'hypothèse d'une impasse et les moyens de la débloquer

a) Les risques d'impasse

Le cas échéant, la Cour suprême devra décider si la sécession du Québec exige la procédure de l'unanimité ou la procédure « 7 et 50 ». Si la première était retenue, la loi fédérale sur les vetos régionaux ne s'appliquerait pas (puisqu'elle serait inutile). Sinon, cette loi se combinerait avec la procédure « 7 et 50 » pour faire de celle-ci une procédure « 7 et 92 » (à moins que le Parlement fédéral ne l'abroge d'ici là). Dans l'une et l'autre hypothèse, il serait fort probable qu'un référendum pan-canadien soit organisé pour faire approuver préalablement la sécession par la population, une double majorité étant exigée, à la fois au niveau pan-canadien et dans chacune des cinq « régions », voire dans chaque province (ce qui serait logique si la procédure de l'unanimité était celle requise). On constate donc que,

dans tous les cas, il y aurait des risques considérables que se produise un dérapage à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification, une ou plusieurs des assemblées législatives, ou encore le corps électoral dans une ou plusieurs provinces, refusant d'entériner la sécession. Les précédents de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown illustrent comment un accord exécutif sur un projet de modification constitutionnelle, négocié et signé par le Premier ministre fédéral et les dix chefs de gouvernement provinciaux, peut sombrer sur les écueils de la procédure de ratification parlementaire ou sur ceux d'un référendum.

Dans le cas d'un accord sur la sécession du Québec, les risques de dérapage au niveau du vote dans les assemblées parlementaires fédérales (le Sénat n'ayant qu'un droit de veto suspensif) et provinciales seraient probablement moindres, car les politiciens de métier qui composent ces assemblées seraient conscients de l'énormité des enjeux et du fait qu'un blocage à ce stade du processus amènerait probablement une tentative de sécession unilatérale. Les risques d'un blocage découlant du recours au référendum seraient par contre plus considérables, car les compromis, sûrement laborieux, auxquels les politiciens seraient parvenus risqueraient fort d'être considérés comme inacceptables par une partie du corps électoral, soit au niveau canadien, soit au-moins dans une province ou dans une région. Les problèmes soulevés par l'opposition des peuples autochtones risqueraient également de faire déraiper le processus.

(1) Le recours au référendum

Une étude réalisée par deux constitutionnalistes qui représentent l'opinion canadienne-anglaise modérée à l'égard de la problématique sécessionniste québécoise, permet d'anticiper les positions qui seraient adoptées au Canada anglais concernant la place du référendum dans la mise en œuvre de la procédure de modification pour permettre la sécession⁹⁵. Les auteurs considèrent que, bien qu'il n'existe pas d'exigence juridique pour un référendum, celui-ci serait politiquement indispensable. Il devrait, selon eux, produire une majorité dans l'ensemble du pays ainsi que dans chacune des cinq régions mentionnées dans la loi fédérale sur les vetos régionaux (dont le Québec bien sûr). Bien qu'ils

⁹⁵ P. RUSSELL & B. RYDER, *op. cit.*, note 13, pp. 18 suiv.

considèrent qu'une exigence de majorité dans chaque province serait plus logique, ils estiment qu'un tel système serait trop contraignant. Par contre, une double majorité, au Québec, d'une part, et dans le reste du Canada, de l'autre, ne serait pas suffisante. Les auteurs admettent que cette exigence référendaire constituerait la principale difficulté du processus de ratification d'une sécession du Québec et que c'est là que résideraient les plus grands risques de blocage à ce stade. Ils soulèvent notamment le cas d'une province dont le consentement ne serait pas nécessaire en vertu du système des vetos régionaux mais où la population aurait voté contre la sécession ; le gouvernement et l'assemblée législative de celle-ci iraient-ils à l'encontre des vœux des électeurs en ratifiant néanmoins la modification ou seraient-ils portés à utiliser le droit de veto que leur confère l'article 41 de la Constitution (dans l'hypothèse où c'est la procédure de l'unanimité qui s'appliquerait, ce qui, rappelons le, est la thèse retenue par la majorité des spécialistes) ?

Si l'on revient à la décision de la Cour suprême, on constate que, si celle-ci réclame un référendum au Québec pour créer l'obligation de négociation s'imposant au reste du Canada (l'exigence d'une « question claire » implique un référendum plutôt qu'une élection, même « référendaire »), elle ne mentionne jamais la nécessité d'un autre référendum à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification constitutionnelle⁹⁶. Au contraire, dans tout le jugement,

⁹⁶ Le passage sybillin dans lequel la Cour parle des « deux majorités » (par. 93 de la décision), s'il ne portait pas clairement sur le stade de la *négociation*, plutôt que sur celui de la mise en œuvre de la *procédure de modification*, pourrait éventuellement être interprété comme visant un référendum à cette dernière étape. En effet, un référendum permettrait de dégager « deux majorités », l'une au Québec, l'autre dans le reste du Canada, alors que la procédure de modification par les assemblées législatives fédérales et provinciales s'accorde mal avec cette idée : la modalité de l'unanimité est évidemment incompatible avec le concept de majorité ; quant à la modalité « 7 et 50 », elle vise une majorité calculée, tant pour le nombre des provinces (7) que pour la proportion de la population (50%), à partir de l'ensemble canadien, Québec compris. Le professeur Guy Tremblay propose une théorie ingénieuse qui permettrait d'expliquer différemment le passage des « deux majorités » : Guy TREMBLAY, « La procédure implicite de modification de la Constitution du Canada pour le cas de la sécession du Québec », (1998) 58 *Revue du Barreau*, 423, 428 suiv. Il imagine que la Cour pourrait découvrir, si nécessaire, une cinquième modalité de modification, implicitement contenue dans la Constitution, applicable uniquement à la sécession du Québec, et exigeant l'accord, d'une part, de l'assemblée législative du Québec et, d'autre part, de celles d'au

la Cour parle toujours, dans ce contexte, des décisions et des comportements des représentants élus de la population, par opposition à l'intervention directe de celle-ci. Cette attitude, qui permet de conclure à une réticence de sa part à l'égard du recours à la démocratie directe, s'explique sans doute par le fait que la Cour est consciente qu'un référendum augmenterait considérablement les risques d'un échec du processus et les probabilités, par conséquent, d'une déclaration unilatérale de souveraineté. Or celle-ci ferait quitter au débat le domaine de la légalité et serait incompatible avec le principe de la primauté du droit, que la Cour cherche à sauvegarder à tout prix. Néanmoins, si la Cour n'a manifestement pas voulu suggérer ou encourager le recours au référendum au stade de la procédure formelle de modification, elle ne l'a pas davantage prohibé et l'importance qu'elle donne au référendum qui devrait être tenu au Québec pour créer l'obligation de négocier constitue un bon argument pour prétendre que seul un autre référendum permettrait aux autres provinces et au fédéral d'entériner formellement un accord négocié sur la sécession.

(2) L'opposition des peuples autochtones du Québec

Un nombre non négligeable de constitutionnalistes, principalement à l'extérieur du Québec, considère que les autorités fédérales auraient l'obligation juridique et constitutionnelle de s'assurer du consentement à la sécession de certains des peuples autochtones établis au Québec (les Cris de la Baie James et les Inuit du

moins deux tiers des neuf *autres* provinces (soit six provinces) représentant au-moins 50% de la population de toutes ces autres provinces. Le professeur Tremblay n'est pas lui-même favorable au recours au référendum en matière de sécession, mais si ceux qui veulent un référendum adoptaient sa théorie, elle pourrait les amener à conclure qu'un tel référendum devrait produire une double majorité, au Québec et dans le reste du Canada. Une des difficultés avec le point de vue du professeur Tremblay, comme il a été rappelé au début de cette note, est que le passage des « deux majorités » porte sur l'étape des négociations plutôt que sur celle de la modification constitutionnelle. Comme nous l'avons suggéré précédemment dans cette étude, on pourrait l'interpréter comme une invitation au Canada anglais à parler d'une seule voix au cours des négociations, ce qui pourrait être le cas si les provinces acceptaient de se faire « représenter » par les négociateurs fédéraux. Cependant, il faut rappeler que même s'il y avait « bilatéralisme » au niveau des négociations, on reviendrait au « multilatéralisme » à l'étape de la procédure de modification (à moins, précisément, de prévoir, à ce stade, un référendum exigeant une majorité au Québec et une autre dans le reste du Canada).

Nunavik) avant de donner leur propre consentement aux modifications nécessaires pour permettre la sécession⁹⁷. Par conséquent, ces peuples pourraient exercer - indirectement, mais non moins efficacement - un véritable droit de veto sur la sécession. Ils détiendraient un droit de veto *de facto*, sinon juridique. Nous ne pouvons dans cette étude examiner les mérites de cette thèse, cette question ayant d'ailleurs fait l'objet d'études distinctes pour la *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* et pour la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*. Ce qui nous intéresse ici, c'est de constater, d'une part, que dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême n'a ni confirmé ni infirmé cette théorie, et, d'autre part, que la nécessité du consentement des peuples autochtones, si les autorités fédérales adoptaient ce point de vue, constituerait, avec la nécessité d'une approbation référendaire pan-canadienne, l'exigence la plus susceptible de provoquer le blocage de tout le processus à l'étape de la procédure de modification constitutionnelle.

Dans sa décision de 1998, la Cour ne consacre que deux passages au rôle de la question autochtone dans un processus de sécession du Québec :

Au paragraphe 96 :

« [...] Des négociations engagées à la suite d'un vote référendaire en faveur d'un projet de sécession toucheraient inévitablement des questions très diverses et souvent d'une grande portée. Il existe inévitablement, après 131 ans de Confédération, un haut niveau d'intégration des institutions économiques, politiques et sociales au Canada. La vision des fondateurs de la Confédération était de créer un pays unifié et non pas une vague alliance de provinces autonomes. Par conséquent, s'il existe des intérêts économiques régionaux qui coïncident parfois avec les frontières provinciales, il existe également des entreprises et intérêts (publics et privés) nationaux qui seraient

⁹⁷ Cette responsabilité des autorités fédérales serait fondée sur une convention constitutionnelle et/ou sur leurs obligations fiduciaires à l'égard des peuples autochtones et/ou sur l'*Accord de la Baie James et du Nord québécois*, lui-même constitutionnalisé par l'entremise de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Sur ce sujet, voir, parmi beaucoup d'autres : Peter W. HOGG, « Principles Governing the Secession of Quebec », (1996) 8 *National Journal of Constitutional Law*, 19. 42-45 ; P.J. MONAHAN & M.J. BRYANT, *op. cit.*, note 82, 6-8 ; *Sovereign Injustice*, Grand Conseil des Cris, 1995, chap. 10-12 ; Douglas SANDERS, « If Quebec Secedes from Canada Can the Cree Secede From Quebec? », (1995) 29 *University of British Columbia Law Review* 143.

exposés au démantèlement. Il y a une économie nationale et une dette nationale. La question des frontières territoriales a été invoquée devant nous. Des minorités linguistiques et culturelles, *dont les peuples autochtones*, réparties de façon inégale dans l'ensemble du pays, comptent sur la Constitution du Canada pour protéger leurs droits. »

Les peuples autochtones sont mentionnés ici comme une catégorie parmi d'autres de minorités linguistiques et culturelles. Cela cadre mal avec l'idée voulant qu'ils soient seuls à bénéficier, même indirectement, d'un droit de veto sur certaines modifications constitutionnelles⁹⁸.

Par contre, au paragraphe 139, qui leur est entièrement consacré, les peuples autochtones sont traités comme une catégorie à part, pour laquelle la sécession du Québec soulèverait des problèmes particuliers :

« Nous ne voulons pas clore cet aspect de notre réponse à la question 2 sans reconnaître l'importance des arguments qui nous ont été présentés relativement aux droits et inquiétudes des peuples autochtones et aux moyens appropriés de délimiter les frontières du Québec, en cas de sécession, particulièrement en ce qui concerne les territoires nordiques occupés principalement par des peuples autochtones. Toutefois, les inquiétudes des peuples autochtones découlent du droit invoqué par le Québec de faire sécession unilatéralement. À la lumière de notre conclusion qu'aucun droit de ce genre ne s'applique à la population du Québec, ni en vertu du droit international ni en vertu de la Constitution du Canada, et que, au contraire, l'expression claire d'une volonté démocratique en faveur de la sécession entraînerait, en vertu de la Constitution, des négociations au cours desquelles les intérêts des autochtones seraient pris en compte, il devient inutile d'examiner davantage les préoccupations des peuples autochtones dans le

⁹⁸ Il est vrai qu'au paragraphe 82, la Cour souligne le particularisme des droits reconnus aux peuples autochtones par rapport à ceux des autres minorités ; mais ce passage ne porte pas sur le fonctionnement de la procédure de modification : « Conformément à cette longue tradition de respect des minorités, qui est au moins aussi ancienne que le Canada lui-même, les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont ajouté à l'art. 35 des garanties expresses relatives aux droits existants - ancestraux ou issus de traités - des autochtones, et à l'art. 25 une clause de non atteinte aux droits des peuples autochtones. «La promesse de l'art. 35», comme l'appelle l'arrêt *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, p. 1083, reconnaît non seulement l'occupation passée de terres par les autochtones, mais aussi leur contribution à l'édification du Canada et les engagements spéciaux pris envers eux par des gouvernements successifs. La protection de ces droits, réalisée si récemment et si laborieusement, envisagée isolément ou dans le cadre du problème plus large des minorités, reflète l'importance de cette valeur constitutionnelle sous jacente ».

présent renvoi. ».

Comme on le constate, même dans ce passage qui leur est spécialement consacré, la Cour ne laisse entendre ni que les peuples autochtones devraient participer aux négociations sur la sécession ni qu'ils pourraient exercer, directement ou par l'entremise d'une obligation qui pèserait sur les autorités fédérales, un droit de veto sur les modifications nécessaires pour faire la sécession. La Cour affirme seulement que leurs intérêts devront être pris en compte dans le processus, tout comme elle affirme ailleurs que devront également être pris en compte « [l]es intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec » (par. 92), ou encore « [l]es intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités » (par. 151).

En somme, rien dans la façon dont la Cour suprême traite des peuples autochtones, en les rangeant parmi d'autres minorités, ou dont elle traite de la prise en compte de leurs intérêts, en rangeant ceux-ci parmi une longue liste d'autres intérêts, n'amène à penser qu'elle reconnaît à ces peuples la position tout à fait unique que réclament pour eux ceux qui prétendent que leur consentement à la sécession serait requis. Mais, comme mentionné précédemment, rien non plus dans le texte de la décision ne permet d'affirmer que la Cour suprême rejetterait un tel point de vue s'il lui était soumis pour décision dans le futur⁹⁹.

L'exigence de l'accord des peuples autochtones à la sécession constituerait un des deux facteurs les plus susceptibles de bloquer le processus, étant donné le caractère radical et massif de l'opposition de ces peuples à la sécession du

⁹⁹ Comme l'écrit un des avocats qui représentait les Cris dans le Renvoi sur la sécession : « The supreme Court, while falling far short of Ottawa's suggestions that it not address Aboriginal issues, remained cautious and somewhat cryptic in dealing with them. Judicial restraint was applied with a vengeance » ; Claude-Armand SHEPPARD, « The Cree Intervention in the Canadian Supreme Court Reference on Quebec Secession : A Subjective Assessment », (1999) *Vermont Law Review*, 863, 854 et 855.

Québec¹⁰⁰. Une telle opposition s'explique par le fait qu'ils considèrent n'avoir rien à y gagner et, au contraire, beaucoup à y perdre. L'accession du Québec à la souveraineté les laisserait face au seul gouvernement du Québec, alors qu'à l'heure actuelle ils peuvent mettre à profit la concurrence qui existe entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral pour tenter d'améliorer leur position. En outre, leur loyauté et leur identification vont au Canada avant d'aller au Québec. D'une part, parce que leur inclusion dans l'ensemble canadien facilite le maintien des liens avec les Autochtones des autres provinces (et correspond à la situation avant l'arrivée des Européens, lorsque leur espace géographique n'était pas divisé par des frontières politiques). D'autre part, parce que les peuples autochtones ont l'habitude de considérer les autorités fédérales comme leur interlocuteur privilégié dans la mesure où ce sont elles qui, prenant la suite de la Couronne britannique, exercent à leur égard, en vertu du droit constitutionnel, les principales responsabilités.

Par ailleurs, parmi ceux qui s'opposent à la sécession du Québec, certains semblent portés à se servir de la cause des peuples autochtones pour dresser un obstacle qu'ils espèrent insurmontable, sans pour autant porter l'odieux de nier ouvertement la légitimité du projet indépendantiste québécois (désormais reconnue par la Cour suprême), tout en se réclamant de la défense d'un des groupes les plus vulnérables de la société. C'est qu'ils ont fort bien compris, comme l'écrit Jean-François Lisée, que « ... non résolue, la question autochtone constitue le principal obstacle à une transition négociée vers la souveraineté et le plus beau prétexte à utiliser par un gouvernement canadien qui voudrait faire dérailler le processus [...] »¹⁰¹.

b) Les moyens permettant de débloquer une impasse

¹⁰⁰ Les Cris de la Baie-James ont tenu leur propre référendum en octobre 1995 et ont voté à 96,3% contre leur séparation du Canada ; les Inuit du Nord québécois, également par référendum, se sont prononcés dans le même sens avec une majorité de 95%.

¹⁰¹ Jean-François LISÉE, *Sortie de secours. Comment échapper au déclin du Québec*, Montréal, Éditions du Boréal, 2000, p. 248 ; l'auteur souligne que dans un tel cas, la cause québécoise devant l'opinion internationale serait faible sur la question autochtone, même face à la France (p. 247).

Si l'impasse apparaissant à l'étape de la ratification formelle d'une entente négociée sur la sécession était due au comportement d'un des principaux acteurs constitutionnels, comme le gouvernement fédéral ou une grande province (par exemple parce que la population aurait rejeté l'accord signé par le gouvernement, comme cela est arrivé pour l'Accord de Charlottetown), le Québec pourrait tenter de débloquer cette impasse par une déclaration unilatérale de souveraineté, en espérant que la communauté internationale tiendrait compte du fait qu'il a négocié de bonne foi et en constatant le dérapage du processus politique au Canada anglais. Le processus de sécession cesserait alors de respecter le droit constitutionnel canadien. L'existence d'une telle possibilité et la crainte qu'elle se réalise sont de nature à discipliner le comportement des politiciens de métier qui composent les assemblées législatives et les gouvernements, mais beaucoup moins celui des électeurs dans le cas d'un référendum sur la sécession.

Si l'impasse était due au comportement d'un acteur constitutionnel secondaire, comme une petite province « abusant » de son droit de veto, et si les autorités fédérales étaient disposées à prêter leur concours, des possibilités de débloquer l'impasse pourraient être découvertes dans l'ordre juridique canadien lui-même. La plus généralement admise, qui a été reconnue par le Procureur général du Canada devant la Cour suprême (en réponse à des questions posées par celle-ci), est la *théorie de la nécessité*, en vertu de laquelle la sécession pourrait être constitutionnellement réalisée sans respecter toutes les conditions de la procédure de modification si certaines d'entre elles se révélaient impossibles à satisfaire en pratique et si cette dérogation au texte constitutionnel se révélait *absolument nécessaire* pour éviter une crise plus large qui mettrait davantage en péril la primauté du droit¹⁰². Ainsi, par exemple, si les modifications constitutionnelles nécessaires pour faire la sécession avaient obtenu l'approbation d'une majorité référendaire pan-canadienne et étaient acceptées par les deux chambres fédérales et les assemblées législatives de toutes les provinces sauf celle de l'Île-du-Prince-

¹⁰² La position du Procureur général du Canada sur la théorie de la nécessité est expliquée dans un article rédigé par la sous-ministre associée du ministère fédéral de la Justice, qui a agi comme conseillère principale du gouvernement fédéral dans le Renvoi sur la sécession ; voir : Mary DAWSON, « Reflections on the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference », (1999) 11 *National Journal of Constitutional Law*, 5, 38-40.

Édouard, et si celle-ci disposait juridiquement d'un droit de veto (parce qu'il aurait été jugé par la Cour suprême que la procédure de l'unanimité est requise), la théorie de la nécessité justifierait probablement de ne pas tenir compte de cette opposition (ce qui constituerait une violation de la Constitution) s'il s'avérait qu'il s'agit là du seul moyen d'éviter une déclaration unilatérale de souveraineté par le Québec, laquelle constituerait une violation beaucoup plus grave du système constitutionnel et de la primauté du droit.

Une troisième possibilité combinant en quelque sorte des éléments des deux précédentes, consisterait en une déclaration unilatérale de souveraineté effectuée par le Québec avec la « complicité » du gouvernement fédéral, qui se hâterait de reconnaître le Québec comme nouvel État souverain. Cette façon de faire, qui pourrait juridiquement se fonder sur la compétence exclusive des autorités fédérales en matière de relations internationales et de politique extérieure, permettrait de se dispenser de l'accord des provinces et de court-circuiter les exigences de la procédure de modification si celles-ci se révélaient un obstacle insurmontable à la ratification d'un accord négocié sur la sécession¹⁰³.

Pour faire disparaître les doutes concernant la régularité des deux derniers procédés, on pourrait tenter de les faire approuver, préventivement ou *a posteriori*, par la Cour suprême sur la base des principes structurels sous-jacents de la Constitution¹⁰⁴. Déjà, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*¹⁰⁵, la Cour avait en quelque sorte autorisé la continuation de la violation, pendant un délai de trois ans, de l'obligation constitutionnelle du Manitoba de traduire en français les lois et les règlements de cette province qui avaient été adoptés en anglais seulement. La Cour avait justifié cette solution en invoquant le principe de la suprématie du droit et la nécessité d'éviter la création d'un «vide juridique». Si elle voulait autoriser le non respect de la procédure de modification, ou de certains de ses éléments, pour la sécession du Québec, elle pourrait

¹⁰³ Sur cette hypothèse (et de façon plus générales, sur les divers moyens de dénouer une impasse qui proviendrait du non fonctionnement de la procédure de modification constitutionnelle pour permettre la sécession du Québec), voir : Benoît PELLETIER, *loc. cit.*, note 13, 388-390.

¹⁰⁴ Voir, par exemple : P. RUSSELL et B. RYDER, *op. cit.*, note 13, p. 23.

¹⁰⁵ *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721.

s'appuyer sur le même principe de primauté du droit et souligner que la procédure actuelle, par son excessive rigidité, empêche la résolution pacifique et ordonnée de la crise, ce qui risque d'entraîner des désordres, voire des violences, qui provoqueraient des atteintes plus graves et plus généralisées à l'ordre juridique canadien¹⁰⁶.

Enfin, si l'impasse résultait de l'attitude des peuples autochtones du Québec, une solution pour la débloquer pourrait consister à adopter des mesures destinées à maintenir provisoirement le *statu quo*, de façon à reporter la solution des problèmes les plus difficiles à une période plus calme. Par exemple, le Canada pourrait reconnaître le Québec avant le règlement complet des droits des peuples autochtones, ceux-ci restant sous la juridiction partagée du Québec et du Canada, avec le cas échéant une surveillance internationale¹⁰⁷ ; ou encore, dans la même veine, le gouvernement canadien continuerait d'assumer, dans un Québec devenu souverain, ses responsabilités traditionnelles à l'égard de ceux des peuples autochtones qui opteraient pour cette solution¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Après l'échec de l'Accord du lac Meech, en 1990, le gouvernement fédéral, constatant que la rigidité de la procédure de modification était en bonne partie à l'origine du naufrage de l'Accord, avait laissé entendre qu'il pourrait demander à la Cour suprême d'autoriser la modification de la Constitution par référendum populaire, sans respecter par conséquent la procédure actuelle de modification, de façon à passer outre au droit de veto des assemblées législatives provinciales qui s'y opposeraient.

¹⁰⁷ Pour une telle suggestion, voir : P. RUSSELL et B. RYDER, *op. cit.*, note 13, p. 23.

¹⁰⁸ J.-F. LISÉE, *op. cit.*, note 101, pp. 248-250. L'auteur (p. 249) estime que si la totalité des nations autochtones choisissait le *statu quo*, le régime particulier de juridiction partagée qu'il propose devrait s'appliquer uniquement aux réserves et, pour ce qui est de la Baie James et du Nord québécois, aux terres de la catégorie 1, ce qui équivaldrait à 1% du territoire québécois (792 kilomètres carrés pour les réserves, 14 000 pour les Cris et les Inuits et 4000 pour le territoire offert aux Attikameks-Montagnais dans la dernière offre québécoise).

II. - Les changements ne respectant pas le droit constitutionnel canadien: la sécession unilatérale

Après avoir analysé la décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit international encadrant une éventuelle sécession unilatérale, nous examinerons la question la plus délicate soulevée par cette hypothèse, celle de l'intégrité territoriale du Québec.

A. - La décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit international encadrant une éventuelle sécession

La partie de la décision de la Cour consacrée à l'examen du droit international est nettement plus courte que celle qui porte sur le droit constitutionnel. Elle nécessite moins de commentaires, car le traitement du sujet par la Cour n'est guère original. En fait, celle-ci se contente essentiellement de rendre compte du consensus existant sur la question. Elle commence par rappeler que le droit international ne prévoit pas de droit à la sécession. Il n'en nie pas davantage explicitement l'existence, bien qu'il favorise le principe de l'intégrité territoriale des États existants. Par ailleurs, l'existence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est aujourd'hui si largement reconnue que ce principe peut être considéré comme un principe général du droit international (par. 113 et 114). Après avoir mentionné les principaux instruments internationaux — conventions et résolutions — dans lesquels le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (ou droit des peuples à l'autodétermination) est reconnu (par. 115-121), la Cour entreprend de démontrer que ce droit doit normalement être exercé à l'intérieur des États dans lesquels les peuples sont englobés (autodétermination interne) et que le droit à la sécession (autodétermination externe) ne naît que dans des circonstances exceptionnelles.

Mais, en premier lieu, le groupe qui invoque le droit à l'autodétermination doit être un « peuple ». Au cours des plaidoiries, on avait soulevé la question de savoir si la population québécoise constituait un ou plusieurs peuples et si, dans ce dernier cas, certains groupes établis au Québec, comme les Anglophones ou les Autochtones, pourraient à leur tour invoquer le droit à l'autodétermination afin de se séparer d'un Québec devenu souverain, et maintenir leur appartenance au Canada.

La Cour évite de prendre position dans ce débat explosif, tout en laissant entendre qu'il pourrait effectivement y avoir plus d'un « peuple » sur le territoire québécois :

Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un "peuple", à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique [...]. De même, il n'est pas nécessaire [...] de déterminer si, à supposer qu'il existe un peuple québécois au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner la situation de la population autochtone au Québec. Comme le démontrera notre analyse de la portée du droit à l'autodétermination, quelle que soit la juste définition de peuple(s) à appliquer dans le présent contexte, le droit à l'autodétermination ne peut, dans les circonstances présentes, constituer le fondement d'un droit de sécession unilatérale (par. 125).

Selon l'état général du droit international, un État dont le gouvernement représente, sans discrimination, l'ensemble du peuple ou des peuples établis sur son territoire et qui respecte le droit de ces peuples à l'autodétermination interne, a droit à la protection de son intégrité territoriale (par. 130). Le droit des peuples à l'autodétermination ne peut, de façon sûre, être exercé de manière externe (sous la forme d'un droit à la sécession) que dans le cas des peuples colonisés ou soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères (par. 131-133). Par ailleurs, il existe une thèse voulant que le droit à l'autodétermination puisse fonder un droit de sécession unilatérale dans un troisième cas, lorsqu'un peuple est empêché d'exercer utilement son droit à l'auto-détermination interne. Selon la Cour, il n'est pas sûr que cette troisième situation reflète une norme juridique internationale bien établie, mais, de toute façon, les éléments n'en seraient pas réunis dans le cas québécois (par. 134 et 135). En effet, on ne peut raisonnablement prétendre que les Québécois se voient refuser la participation aux instances politiques canadiennes (par. 136) ni que les échecs dans la recherche d'un accord sur la modification de la Constitution qui satisfasse le gouvernement du Québec n'équivalent à une négation du droit des Québécois à l'auto-détermination interne (par. 137). En résumé, aucune des circonstances exceptionnelles qui donnent ouverture au droit à l'autodétermination externe ne s'applique au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, ni la population du Québec, ni ses institutions représentatives ne possèdent, en vertu du droit international, le

droit de faire unilatéralement sécession du Canada (par. 138).

Enfin, la Cour termine en traitant de l'argument fondé sur le principe d'effectivité avancé par l'*amicus curiae*, selon lequel une sécession unilatérale serait reconnue internationalement si elle se manifestait par le contrôle effectif du territoire qui constitue actuellement la province de Québec. Elle admet l'existence de ce principe et reconnaît « que le droit international peut fort bien, selon les circonstances, s'adapter pour reconnaître une réalité factuelle ou politique, indépendamment de la légalité des démarches qui y ont donné naissance » (par. 141). Cependant, « la reconnaissance internationale [...] ne remonte pas à la date de la sécession pour servir rétroactivement de source d'un droit "juridique" initial de faire sécession. La reconnaissance ne survient qu'après qu'une entité territoriale a réussi, en tant que fait politique, à réaliser la sécession » (par. 142) ¹⁰⁹. La Cour reprend donc ici la distinction faite par le Procureur général du Canada dans sa réplique à l'*amicus curiae*, entre l'existence d'un droit et celle d'une situation de fait; or la question à laquelle elle devait répondre lui demandait s'il existait un *droit* à la sécession unilatérale, non pas si celle-ci était susceptible de donner lieu à une situation de fait qui finirait par être reconnue en droit international. Par ailleurs, n'oublions pas que la Cour, dans sa réponse à la première question, affirme que l'attitude des autres États pourrait servir de sanction à l'obligation de négocier qui s'impose aux acteurs québécois et canadiens, ce qui revient à renvoyer au principe

¹⁰⁹ Les conclusions de la Cour sur le droit international sont tout à fait conformes à celles d'une étude réalisée en 1992 par cinq spécialistes pour le compte de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et communément appelée « Rapport Pellet » (du nom de son principal rédacteur) : Thomas FRANCK, Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcolm N. SHAW et Christian TOMUSCHAT, « L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté », Assemblée nationale du Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, volume 1 (« Les attributs d'un Québec souverain »), 1992, pp. 377-461, à la p. 430. Les auteurs s'expriment notamment ainsi, à la p. 430 : « Ce qui précède peut être résumé assez aisément : — hormis les situations coloniales, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne confère pas à ceux-ci le droit d'accéder à l'indépendance; — mais, à l'inverse, le droit international et, en particulier, le principe de l'intégrité territoriale, ne font pas obstacle à l'accession de peuples non coloniaux à l'indépendance. Dans le cas du Québec, il en résulte que le peuple québécois ne saurait fonder une éventuelle revendication à la souveraineté sur son droit à disposer de lui-même, mais qu'il ne serait pas, pour autant, empêché d'y accéder par des motifs juridiques ».

d'effectivité dans la mesure où la réussite effective d'une sécession illégale dépendrait précisément, pour part, de l'attitude des membres de la communauté internationale. Et la décision des États de reconnaître ou non une entité sécessionniste dépendrait elle, entre autre, de la légitimité du processus par lequel celle-ci a fait sécession, ou cherche à le faire (par. 143). À ce sujet, la Cour renvoie à la *Déclaration de la Communauté européenne sur les Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*¹¹⁰. La boucle est donc bouclée : l'obligation de négocier existant en droit interne serait sanctionnée par l'attitude des États au niveau international, ceux-ci prenant leur décision notamment en fonction de la légitimité de la tentative de sécession, c'est-à-dire du respect de l'obligation constitutionnelle de négocier qui s'impose autant à l'entité sécessionniste qu'aux autorités de l'État dont celle-ci veut se séparer. Ainsi, la Cour réussit à montrer que le principe d'effectivité qui s'applique au niveau international, plutôt que de servir à contredire les principes constitutionnels, comme le prétendait l'*amicus curiae*, permettrait de les sanctionner.

Comme le droit constitutionnel canadien et le droit international donnent l'un et l'autre la même réponse, à savoir que le Québec n'a aucun droit de faire unilatéralement sécession du Canada, il n'y a pas de conflit entre les deux ordres juridiques et la Cour considère donc qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question, qui lui demandait lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit (par. 147).

B. La problématique de l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale

L'opposition massive des allophones, des anglophones et, surtout, des Autochtones soulève la question de l'intégrité du territoire québécois en cas de sécession unilatérale (comme d'ailleurs en cas de sécession négociée, ainsi qu'on l'a vu précédemment). Les peuples autochtones, qui sont les premiers occupants des territoires sur lesquels ils sont établis, pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada et de se

¹¹⁰ 16 décembre 1991; pour le texte, voir : (1992) *Revue générale de droit international public* 260; (1992) 31 *International Legal Materials* 1485.

séparer du Québec¹¹¹. Sans doute le Québec pourrait-il répondre que certaines conditions requises pour l'autodétermination des peuples autochtones *sur le plan international* ne sont pas réunies, voire même qu'un tel droit n'existe tout simplement pas¹¹². Il n'en reste pas moins que, sur le plan moral et politique, il existe un certain parallélisme entre les revendications des peuples autochtones et celles du Québec lui-même. Par conséquent, il ne sera pas facile de convaincre l'opinion publique canadienne et internationale que le droit à l'autodétermination des Québécois leur permet de remettre en cause l'intégrité territoriale du Canada et, du même souffle, que l'intégrité territoriale du Québec, par contre, s'oppose à l'autodétermination des peuples autochtones. Comme l'actualité des dernières années l'a montré, la cause des autochtones leur attire beaucoup de sympathie, tant au Canada que dans le reste du monde. En outre, les autorités fédérales trouveraient là une bonne raison pour affirmer le maintien de leur souveraineté sur le Nord québécois, la Constitution leur attribuant une responsabilité fiduciaire à l'égard des peuples autochtones et ceux-ci considérant traditionnellement le gouvernement fédéral comme leur interlocuteur privilégié.

¹¹¹ Selon les représentants du point de vue partitionniste, toutes les régions frontalières du Québec votant majoritairement contre la sécession devraient pouvoir, à l'occasion d'un autre référendum, décider si elles veulent se séparer à leur tour d'un Québec souverain et maintenir leur appartenance au Canada, selon un processus s'inspirant de celui utilisé, entre 1970 et 1978, pour la création du Canton du Jura par détachement du Canton de Berne, en Suisse. Cette solution s'appliquerait principalement à la partie septentrionale du territoire québécois actuel, traditionnellement et majoritairement occupés par les peuples autochtones. Certaines prétentions partitionnistes ont également été exprimées dans les municipalités de l'ouest de Montréal, où une très forte majorité de la population est anglophone, et dans l'Outaouais, où résident de nombreux fonctionnaires fédéraux qui craignent de perdre leur emploi en cas d'accession du Québec à la souveraineté (on y a voté contre la souveraineté à 72,5% en octobre 1995). Voir notamment : P.J. MONAHAN, M.J. BRYANT, *op. cit.*, note 82, pp. 33-35 ; Richard JANDA, *La double indépendance. La naissance d'un Québec nouveau et la renaissance du Bas-Canada*, Montréal, Les Éditions Varia, 1998 ; *The Reconfederation Papers. Democratic Principles of Partitioning*, Calgary, Canada West Foundation, 1996.

¹¹² Voir : T. FRANCK, R. HIGGINS, A. PELLET, M.N. SHAW et C. TOMUSCHAT, *op. cit.*, note 109, pp. 430-443; les cinq experts arrivent à la conclusion qu'en l'état actuel du droit international les peuples autochtones et les minorités ne disposent jamais, quelles que soient les circonstances, du droit à l'autodétermination *externe*.

Le gouvernement du Québec défend devant l'opinion publique la position selon laquelle l'intégrité territoriale du Québec, après une accession unilatérale à l'indépendance, serait garantie par certaines règles de droit international, en particulier le principe de *l'uti possidetis*. Il s'appuie principalement sur une étude réalisée en 1992 par cinq spécialistes du droit international à la demande de la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* (par souci de brièveté, l'étude sera désignée ci-dessous « Rapport Pellet », du nom de son principal auteur)¹¹³. Cependant, la thèse défendue dans ce rapport ne fait pas consensus et, au contraire, a été depuis sa parution l'objet de nombreuses critiques par d'autres spécialistes du droit international, dont certains fort éminents. Après avoir résumé les conclusions du Rapport Pellet sur l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession, nous présenterons les arguments de ceux qui en contestent l'exactitude juridique et la sagesse politique.

1. - Les conclusions du Rapport Pellet sur la garantie de l'intégrité territoriale d'une entité sécessionniste¹¹⁴

Si le Québec accédait à l'indépendance, son intégrité territoriale serait garantie par les règles du droit international et, en particulier, par le principe de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières. Cependant, cela suppose que la sécession unilatérale réussisse, c'est-à-dire que les autorités sécessionnistes québécoises parviennent à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et à y faire régner de façon exclusive leurs propres lois et décisions. La réalisation de cette condition ne poserait pas de problème si le Canada acceptait la sécession. Mais qu'arriverait-il si les autorités fédérales décidaient de s'y opposer et si les autorités québécoises ne parvenaient à exercer leur autorité que sur une partie du territoire, le reste demeurant sous contrôle fédéral ? Le Rapport Pellet affirme qu'à la suite d'une déclaration unilatérale d'indépendance, les autorités québécoises obtiendraient la souveraineté sur *l'ensemble* du territoire du Québec même si elles ne parvenaient à exercer un contrôle effectif que sur une portion de celui-ci (par. 2.41 à 2.43).

¹¹³ T. FRANCK, R. HIGGINS, A. PELLET, M.N. SHAW et C. TOMUSCHAT, *op. cit.*, note 109.

¹¹⁴ Les renvois sont aux paragraphes du Rapport Pellet, *op. cit.*, note 109.

Les auteurs du Rapport considèrent que cette conclusion se trouve confortée par le principe de *l'uti possidetis*, en vertu duquel les frontières administratives d'une entité faisant partie d'un État englobant deviennent automatiquement des frontières internationales lorsque cette entité accède à l'indépendance et ne peuvent être modifiées qu'avec l'accord du nouvel État (par. 2.44 et suiv.). Comme on le verra en examinant les critiques dirigées contre le Rapport Pellet, l'élément crucial, mais problématique, du raisonnement des auteurs réside dans le fait de considérer que ce principe, dont l'application dans le contexte de la décolonisation est bien établie, s'applique également en dehors de ce contexte, aux cas de sécession et de dissolution d'États. Pour affirmer que c'est bien le cas, les auteurs du Rapport s'appuient sur les avis de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie (ou Commission Badinter, du nom de son président), en particulier l'avis no 3 rendu le 11 janvier 1992, dans lequel celle-ci s'est déclarée d'avis que si la dissolution de la Yougoslavie aboutissait à la création d'un ou de plusieurs États indépendants, les démarcations entre les anciennes républiques membres ne pourraient être modifiées que par accord libre et mutuel et qu'à défaut d'un tel accord «les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international». Et la Commission d'arbitrage a ainsi justifié son affirmation :

«Telle est la conclusion à laquelle conduit le principe de respect du statu quo territorial et particulièrement celui de *l'uti possidetis juris* qui, bien qu'initialement reconnu dans le règlement des problèmes de décolonisation en Amérique et en Afrique, constitue aujourd'hui un principe présentant un caractère général comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice (affaire du *Différend frontalier*, Burkina Faso – République du Mali, arrêt du 27 décembre 1986, *Recueil* 1986, paragraphe 20, p. 565.»¹¹⁵.

Le Rapport Pellet affirme ensuite que l'applicabilité du principe de *l'uti possidetis* en dehors du cadre de la décolonisation correspond à la pratique récente de la communauté internationale : qu'il s'agisse des États de la Communauté des États indépendants (ex-URSS) ou de ceux issus du démembrement de la Yougoslavie, tous ont accédé à l'indépendance dans le cadre des limites administratives qui étaient les leurs antérieurement et qui ont été reconnues par les États tiers comme leurs nouvelles frontières (par. 2.47 et 2.48).

¹¹⁵ (1992) *Revue générale de droit international public*, 268-269.

Et les auteurs du Rapport concluent comme suit :

«D'une part, lorsqu'un nouvel État accède à la souveraineté, ce phénomène doit se produire dans le cadre des limites administratives qui étaient les siennes avant l'indépendance. [...] D'autre part, et, en cela, la règle est plus nouvelle et, sans doute, moins bien établie, l'usage de la force dans le cadre d'une tentative de sécession en vue de modifier les limites territoriales existantes, que ce soit par l'entité sécessionniste (un État fédéré par exemple) ou par l'État préexistant, semble devoir être condamné par la société internationale. C'est, en tout cas, ce que l'on peut déduire de la réaction du Conseil de sécurité des Nations Unies face aux événements de Yougoslavie [...]» (par. 2.50).

On remarquera que le deuxième principe mentionné dans ce passage, dont les auteurs, il est vrai, reconnaissent qu'il est «plus nouveau et sans doute moins bien établi», revient à affirmer qu'en cas de tentative de sécession unilatérale (et illégale), l'État englobant, menacé de démembrement, n'a pas le droit de faire usage de la force pour défendre son intégrité territoriale. Autrement dit, l'intégrité territoriale de l'entité sécessionniste l'emporterait sur l'intégrité territoriale de l'État préexistant, même si celui-ci est un État démocratique qui respecte la primauté du droit et les droits de la personne. On comprend pourquoi de telles affirmations dans le Rapport Pellet ont fait l'objet de critiques, que nous allons à présent examiner.

2. - Les critiques dirigées contre les conclusions du Rapport Pellet

Les thèses retenues dans le Rapport Pellet, et dans les avis de la Commission Badinter sur lesquelles ce rapport s'appuie en grande partie, font actuellement l'objet d'un vif débat entre spécialistes, certains les approuvant¹¹⁶, d'autres, au contraire, les critiquant durement. Les critiques portent à la fois sur l'exactitude juridique des conclusions du Rapport et sur leurs conséquences politiques.

a) Les critiques juridiques

¹¹⁶ Voir par exemple : J.-M. SOREL et R. MEHDI, «L'uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation», (1994) 40 *Annuaire français de droit international* 11.

Une première critique porte sur la transposition que fait le Rapport Pellet des conclusions de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie à la situation canadienne et québécoise. Ce faisant, les auteurs n'auraient pas tenu compte des différences qui existent entre le cas yougoslave, où il y a eu *dissolution* de l'État préexistant, aucun des États nés de cette dissolution ne pouvant prétendre être le continuateur de celui dont ils sont issus, et le cas canadien, où il y aurait *sécession* d'une entité membre de l'État préexistant, laissant subsister ce dernier. Dans le premier cas, les litiges territoriaux sont susceptibles d'apparaître entre les différends États successeurs et il paraît prudent et logique de leur interdire de s'agresser mutuellement dans l'intention d'agrandir leur territoire les uns aux dépens des autres (autrement dit, dans un tel cas, le principe de *l'uti possidetis* protège l'intégrité territoriale de *toutes* les entités concernées). Dans le deuxième cas, le conflit oppose l'État prédécesseur, qui subsiste et qui défend son existence et son territoire, et l'entité sécessionniste. Il paraît donc difficile de prétendre que les principes juridiques applicables à la résolution de ces litiges devraient être les mêmes dans les deux cas. Comme on l'a déjà souligné, cela reviendrait à nier, au nom de l'intégrité territoriale de l'entité sécessionniste, le droit de l'État englobant de défendre sa propre intégrité territoriale. Or une telle position ne serait acceptable et logique que dans les cas où la sécession constituerait l'exercice d'un véritable *droit*, comme en matière de décolonisation, ou dans les situations des peuples exploités ou dominés ou victimes de violations graves et répétées des droits de la personne. Dans les cas où l'entité sécessionniste exerce un véritable *droit à la sécession*, reconnu par l'ordre juridique international, l'État englobant est sous le coup de *l'obligation* d'en permettre l'exercice et de ne pas s'y opposer par la force. Cependant, comme les auteurs du Rapport Pellet le reconnaissent explicitement¹¹⁷, une éventuelle sécession du Québec ne serait pas fondée sur l'exercice d'un *droit*, mais sur la simple *effectivité*, c'est-à-dire que la sécession réussirait, et finirait par être reconnue, uniquement dans la mesure où les autorités sécessionnistes québécoises parviendraient à exercer un contrôle effectif et exclusif sur le territoire actuel du Québec. Par contre, les autorités fédérales n'auraient aucune obligation de tolérer la sécession et de ne pas s'y opposer. Au contraire, elles auraient, en vertu du droit canadien et, selon le point de vue traditionnel, en vertu du droit international, le droit de s'opposer à la sécession par

¹¹⁷ Voir le passage du Rapport Pellet reproduit à la note 109.

la force, leur seule obligation étant de ne pas violer les règles du droit humanitaire et du droit de la guerre¹¹⁸. Comme c'est le contrôle effectif du territoire qui constituerait le fondement de la revendication de souveraineté des autorités québécoises, si les autorités fédérales réussissaient à conserver le contrôle d'une partie du territoire québécois il semble logique de conclure que la sécession ne pourrait réussir que pour la portion de territoire effectivement contrôlée par les autorités sécessionnistes. C'est la position défendue, parmi beaucoup d'autres, par un auteur belge, le professeur Olivier Corten. Après avoir affirmé que l'application de l'*uti possidetis* n'est jamais automatique et obligatoire en dehors des cas de décolonisation, mais doit toujours résulter d'un accord entre les parties intéressées (l'État englobant et l'entité sécessionniste), il s'exprime comme suit¹¹⁹ :

« Mais à supposer l'absence persistante d'accord, la ligne sera, provisoirement, celle qui résulte des effectivités observées sur le terrain, sans que cette ligne puisse acquérir le statut de frontière autrement que par la mise en oeuvre de l'obligation de régler pacifiquement les différends qui sera d'application dans toutes les hypothèses, pourvu que l'on soit en présence d'États souverains. On a opposé à cette perspective qu'elle encouragerait le recours à la force pour fonder son titre territorial, ce qui serait contraire aux principes les plus fondamentaux du droit international. La critique n'est pas véritablement pertinente. Dans la mesure où elle postule l'inapplicabilité de l'obligation de régler pacifiquement les différends, elle ne porte par hypothèse que sur la période antérieure à l'indépendance, pendant laquelle le droit international *n'interdit pas* le recours par les sécessionnistes (ou par les autorités centrales) à la force pourvu que les opérations militaires respectent le droit des conflits armés, et en particulier le statut des civils. Chacun admet

¹¹⁸ Steven RATNER, « Drawing a Better Line : Uti Possidetis and the Borders of New States », (1996) 90 *American Journal of International Law* 590, 619 : « As for ongoing attempts at secession or dissolution, international law does not forbid the use of force in civil disputes, although aspects of *jus in bello* apply to internal wars. A blanket prohibition on force would redound to the detriment of legitimate governments fighting unjustified secessionist or other insurgent movements [...] However, when the elites within the state have accepted the secession or dissolution, they should abstain from using force to adjust boundaries with which they are not satisfied, and begin negotiations ».

¹¹⁹ Olivier CORTEN, « Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et *uti possidetis*: deux faces d'une même médaille? », dans Olivier CORTEN, Barbara DELCOURT, Pierre KLEIN et Nicolas LEVRAT (sous la direction de), *Démembrements d'États et délimitations territoriales : l'uti possidetis en question(s)*, Bruxelles, Bruylant – Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 403, aux pp. 431 et 432 (les soulignés sont de l'auteur ; les notes infrapaginales ont été omises dans la citation). Le même article figure également dans : (1998) *Revue belge de droit international*, 161.

que l'indépendance supposera un contrôle effectif et stable d'une assise territoriale définie. On ne voit pas pourquoi ce qui est admis pour le principe même du conflit sécessionniste ne le serait pas pour ses conséquences, à savoir la future délimitation frontalière. En d'autres termes, le droit international n'encourage pas plus le recours à la force en fondant l'existence de l'État sur l'effectivité qu'en reprenant ce même critère pour l'établissement futur de frontières. Ainsi, on constate que, quelle que soit la situation envisagée, l'*uti possidetis* ne peut découler «logiquement» de l'accession à l'indépendance si cette accession est réalisée par la voie d'une séparation ou d'une dissolution d'État. A supposer que l'on puisse étendre son application à ces hypothèses, ce n'est que sur la base d'accords portant, soit expressément sur une ligne [...], soit plus généralement sur l'application du principe».

Comme on le voit dans ce passage, cet auteur, et plusieurs autres, adressent au rapport Pellet, et aux avis de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie (la Commission Badinter), une critique encore plus radicale que celle faite par le gouvernement fédéral canadien, à savoir que le principe de l'*uti possidetis* ne s'applique, de façon *obligatoire* et en dehors du cadre de la décolonisation, pas davantage aux cas de *dissolution* qu'à ceux de *sécession* (par contre, l'État englobant et l'entité sécessionniste sont évidemment toujours libres d'appliquer ce principe *par accord mutuel*), ou alors qu'une application obligatoire ne constitue encore au mieux qu'une règle en émergence et qui reste fortement controversée ¹²⁰.

¹²⁰ Outre Olivier Corten, voir également : Carol HILLING, « Les frontières du Québec dans l'hypothèse de son accession à l'indépendance : pour une interprétation contemporaine de l'*uti possidetis juris* », dans Démembrements d'États et délimitations territoriales, op. cit., note 119, p. 223, pp. 232 suiv. ; Peter RADAN, «Post-Secession International Borders : A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission», (2000) Melbourne University Law Review 50, 59 ; Peter RADAN, «The Supreme Court of Canada and the Borders of Quebec», (1998) Australian International Law Journal 171 ; Peter RADAN, «The Borders of a Future Independent Quebec : Does the Principle of *Uti Possidetis Juris* Apply?», (1997) Australian International Law Journal 200, 207 ; Pierre KLEIN, «Les glissements sémantiques et fonctionnels de l'*uti Possidetis*», (1998) Revue belge de droit international, 107, 125-127 (le même article figure également dans Démembrements d'États et délimitations territoriales, op. cit., note 119, p. 299) ; Steven RATNER, « Drawing a Better Line... », loc. cit., note 118, 601 ; 613 ; Tomas BARTOS, «*Uti Possidetis* : Quo Vadis?», (1997) 18 Australian Yearbook of International Law 37, 71 suiv. ; 93 ; Michla POMERANCE, «The Badinter Commission : The Use and Misuse of the International Court of Justice's Jurisprudence»,

Ces auteurs soulignent en particulier que la Commission Badinter s'est trompée en faisant dire à la Cour internationale de justice, dans l'affaire du *Différend frontalier*, que *l'uti possidetis* était devenue une norme générale du droit international, applicable en l'absence d'accord mutuel même en dehors des cas de décolonisation. Ils font remarquer que la recommandation de la Commission Badinter contient à cet égard une citation tronquée et inappropriée de la décision de la Cour¹²¹. Les critiques du Rapport Pellet affirment également que celui-ci se trompe en présentant le démembrement de l'ex-URSS et de la Tchécoslovaquie comme ayant donné lieu à une application automatique de *l'uti possidetis* en tant que règle obligatoire. Selon eux, dans tous ces cas, l'élévation des anciennes limites internes au rang de frontières internationales s'est faite plutôt par accord mutuel des parties¹²².

Enfin, on peut faire remarquer que, si on admet la position du rapport Pellet, le principe de *l'uti possidetis* rentrera en conflit direct avec le principe de l'effectivité, qui constitue pourtant le seul fondement juridique possible de la reconnaissance d'une sécession unilatérale (hormis les cas de décolonisation). Que se passe-t-il, par exemple, si l'entité sécessionniste ne réussit en définitive qu'à contrôler la moitié de son territoire antérieur, l'État englobant gardant le contrôle de l'autre moitié ? Faut-il considérer, comme certains auteurs, que la sécession doit alors être considérée comme ayant échoué¹²³ ou, comme les auteurs du rapport Pellet, que l'entité sécessionniste peut néanmoins accéder à l'indépendance et que l'État

(1998) 20 Michigan Journal of International Law 31 ; Hust HANNUM, «Rethinking Self-Determination», (1993) 34 Virginia Journal of International Law 1, 54 ; Matthew C.R. CRAVEN, « The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia », (1995) 66 British Yearbook on International Law, 333, 385 suiv.

¹²¹ O. CORTEN, *loc. cit.*, note 119, 403 ; T. BARTOS, *loc. cit.*, note 120, 74 ; M. POMERANCE, *loc. cit.*, note 120, 54-55. Un des auteurs du Rapport Pellet a tenté de répondre à cette critique, mais sa démonstration n'est guère convaincante : Malcolm N. SHAW, «Peoples, Territorialism and Boundaries», (1997) *European Journal of International Law* 478, 497.

¹²² P. KLEIN, *loc. cit.*, note 120, 125-126 ; S. RATNER, *loc. cit.*, note 118, 597 ; T. BARTOS, *loc. cit.*, note 120, 81-83.

¹²³ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 1997, p. 281.

englobant doit lui restituer le reste du territoire, pour lequel celui-ci possède pourtant toujours à la fois le titre juridique et la possession effective ? « Si c'est le cas, *l'uti possidetis* semblerait agir contre les effectivités sur le terrain »¹²⁴.

En résumé, les auteurs qui critiquent le Rapport Pellet et les avis de la Commission Badinter estiment qu'en dehors des cas de décolonisation, dans les situations de démembrement d'un État pas dissolution ou par sécession, le principe de *l'uti possidetis* (transformation des frontières administratives existantes en frontières internationales) ne devrait pas être considéré comme s'appliquant automatiquement et de façon rigide. Deux autres principes devraient plutôt être appliqués : en premier lieu, les parties devraient négocier pour arriver à un accord sur la délimitation de leurs territoires respectifs, si nécessaire en faisant appel à la médiation d'un pays tiers ou d'une organisation internationale (les parties peuvent évidemment, si elles s'entendent, choisir le principe du maintien des frontières existantes) ; en second lieu, à défaut d'entente, il faudrait tenir compte des effectivités sur le terrain.

Nous allons voir maintenant qu'en plus des critiques qui sont adressées au Rapport Pellet (et à la Commission Badinter) sur le plan juridique, il en est d'autres qui portent sur les conséquences politiques susceptibles d'être entraînées par l'application automatique de *l'uti possidetis* aux cas de démembrement d'États.

b) Les critiques politiques

Indépendamment de la question de ses fondements juridiques, le principe proposé par le Rapport Pellet (et, avant celui-ci, par la Commission Badinter) est-il raisonnable et désirable du point de vue des conséquences politiques qu'il est susceptible d'entraîner ? Si la réponse était négative, cela constituerait une indication que la communauté internationale sera moins disposée à l'accepter et à le mettre en pratique. Or les auteurs qui critiquent le Rapport Pellet et les avis de la Commission Badinter soulignent diverses conséquences indésirables d'une application automatique de *l'uti possidetis* aux situations de sécession et de

¹²⁴ Théodore CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation française, 1999, pp. 91 et 92.

dissolution d'États.

En premier lieu, selon les critiques, la solution Badinter-Pellet peut avoir pour effet d'encourager les mouvements sécessionnistes, puisqu'elle équivaut, comme on l'a vu, à leur garantir une assise territoriale et à interdire à l'État englobant de défendre son unité et son intégrité. Ainsi, par exemple, le professeur Pierre Klein s'exprime de la façon suivante¹²⁵ :

«La décision d'appliquer le principe de *l'uti possidetis* aux situations d'accession à l'indépendance qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de la décolonisation procède donc à cet égard d'un choix hautement politique («*policy decision*»): celui de favoriser - ou non - l'émergence de nouvelles entités étatiques, dès lors que le principe garantit aux groupes qui voudraient se séparer d'États existants une assise territoriale clairement définie, et ce avant même que l'on se trouve en présence d'un véritable État revêtu d'une quelconque effectivité».

En second lieu, la solution Badinter-Pellet peut avoir des effets «pervers» pour la reconnaissance de l'autonomie locale en rendant les États moins disposés à créer, en leur sein, des régimes comme le fédéralisme, le régionalisme ou la décentralisation. En effet, *l'uti possidetis* s'applique d'autant plus facilement qu'il existe des frontières administratives internes bien définies, antérieures à la sécession. En l'absence de telles frontières, comme dans la situation d'un État unitaire très centralisé, le principe devient plus difficile à appliquer, voire totalement inapplicable. Le Rapport Pellet reconnaît d'ailleurs ce fait¹²⁶ :

« [...] lorsqu'un nouvel État accède à la souveraineté, ce phénomène doit se produire dans le cadre des limites administratives qui étaient les siennes avant l'indépendance. Il se pourrait qu'une telle règle soit difficile à mettre en œuvre en cas d'éclatement d'un État unitaire, voire même qu'elle ne soit pas applicable dans cette hypothèse car les circonscriptions territoriales y sont moins clairement individualisées que dans le cadre d'une fédération. Cette individualisation des États fédérés est d'ailleurs sans doute à la fois la cause et la conséquence de leur plus grande propension à l'indépendance».

Autrement dit, le principe Badinter-Pellet facilite la sécession des entités fédérées, alors qu'il ne pourrait pas être invoqué pour la séparation d'une partie d'un État

¹²⁵ P. KLEIN, *loc. cit.*, note 120, 121.

¹²⁶ *Op. cit.*, note 109, paragraphe 2.49.

unitaire (puisqu'il n'y a alors pas de frontière «préexistante»); un tel principe dissuaderait donc les États où vivent des minorités de se décentraliser, de se régionaliser ou de se fédéraliser pour accommoder celles-ci¹²⁷.

Toujours pour ce qui est de la protection des minorités, dans la mesure où il interdit les modifications de frontières destinées à tenir compte des vœux des communautés qui désireraient rester rattachées à l'État englobant, le principe Badinter-Pellet oblige celles-ci à vivre dans le nouvel État contre leur gré. De ce point de vue, il entre donc en conflit avec l'aspiration à l'autodétermination de ces minorités. En laissant dans le nouvel État des populations insatisfaites de cette solution et qui auraient voulu rester dans l'État englobant, il entraîne des injustices et menace la stabilité future. En fait, le principe facilite l'autodétermination au niveau des entités composantes d'un État, au détriment de celle des entités plus petites existant au sein de celles-ci¹²⁸. Une solution plus équitable, et davantage propre à assurer la sécurité et la stabilité, serait de tenir compte de la volonté des populations intéressées, y compris si nécessaire en organisant des référendums d'autodétermination, de façon à permettre le plus possible aux diverses communautés de se retrouver du côté de la frontière qu'elles préfèrent (les auteurs qui suggèrent cette solution sont cependant conscients de ce qu'elle ne permettra pas toujours de satisfaire tous les groupes concernés)¹²⁹.

Une autre critique contre la solution Badinter-Pellet consiste à souligner que les

¹²⁷ T. BARTOS, *loc. cit.*, note 120, 85 ; M. POMERANCE, *loc. cit.*, note 120, note infrapaginale 95.

¹²⁸ M. POMERANCE, *loc. cit.*, note 120, 56 : « By saying that *uti possidetis* applies to internal administrative divisions, the Commission was establishing them as the new «selves» entitled to self-determination and territorial integrity. But denying self-determination to subunits was not really sustainable on legal grounds ».

¹²⁹ S. RATNER, *loc. cit.*, note 118, 622 ; Hurst HANNUM, «The Specter of Secession. Responding to Claims for Ethnic Self-Determination». (1998) 77 *Foreign Affairs*, 13, 17-18 : « If our concern is with peoples rather than territories, there is no reason to regard existing administrative or «republicc» boundaries within states as sacrosanct. In most cases, the best way of determining the wishes of those within a new state would be through a series of plebiscites to redraw what were formerly internal boundaries. Such plebiscites could be subject to various limitations to ensure that they would not be used in haste or to create enclaves that are not viable. Accepting the possibility of altering borders might be a useful precondition for recognition of a new state whenever a significant proportion of the population appears not to support the new borders ».

frontières administratives internes et les frontières internationales ont une nature et des fonctions différentes. Transformer automatiquement les premières en secondes peut avoir des effets indésirables. Par exemple, le changement de nature des frontières fait en sorte que si elles étaient supportables pour certains groupes en tant que frontières internes, elles deviennent inacceptables en tant que frontières internationales ; ce pourrait être le cas pour les autochtones du Québec, qui verraient ainsi diminuer leur capacité d'interagir avec les autres groupes autochtones du Canada (cela peut également être vrai, plus généralement, pour toutes les communautés divisées par une frontière interne qui deviendrait une frontière internationale)¹³⁰.

Ceux qui appuient la solution Badinter-Pellet affirment que tous les inconvénients qui viennent d'être mentionnés sont le prix à payer - qui n'est pas trop élevé - pour ce qui, d'après eux, constitue le grand mérite de ce principe, à savoir qu'il fournit une règle claire, simple à appliquer et qu'il permet d'éviter les affrontements entre l'entité sécessionniste et l'État englobant¹³¹. Selon les critiques, les faits démontrent cependant que l'application du principe n'a pas toujours, loin de là, permis d'éviter les conflits et la violence, en particulier dans le cas du démembrement de la Yougoslavie, qui constitue la situation ayant précisément donné lieu aux avis de la Commission Badinter¹³².

¹³⁰ T. BARTOS, *loc. cit.*, note 120, 87 : « With the «internationalisation» of previous intra-state limits, the effects of boundaries on the division of ethnic groups, resource sharing and population movement - which formerly had been «imperceptible» - has suddenly become keenly felt ».

¹³¹ M.N. SHAW, *loc. cit.*, note 121, 497 : « The basic justification for the existence of the principle, that is the avoidance of conflict upon a succession of sovereign authorities in the territorial context, applies equally to the post-colonial scenario ».

¹³² T. BARTOS, *loc. cit.*, 91 : « In reality, *uti possidetis* has not really prevented fratricidal struggles at all, but has only relegated them from the interstate to the intrastate level ». M. POMERANCE, *loc. cit.*, note 120, 56-57 : « And if the rationale behind insistence on the universal application of *uti possidetis* was the belief that greater chaos and fragmentation would thereby be averted, that assumption would seem to have been disproven by the evolution of the conflict in Yugoslavia. [...] Rigid application of the *uti possidetis* principle to the boundaries among the existing republics may simply have paved the way to greater and more intense conflict and conflagration. Long-range stability may have been the casualty of a misguided extension of a principle which was of questionable legal validity to begin with ».

En conclusion, les critiques juridiques et les reproches politiques adressés aux conclusions du Rapport Pellet et aux avis de la Commission Badinter, et la controverse qui existe à leur sujet, montrent qu'il serait imprudent de considérer le Rapport comme établissant de façon certaine que l'intégrité territoriale du Québec serait garantie par le droit international en cas de sécession unilatérale et que les frontières internes actuelles du Québec seraient automatiquement transformées en frontières internationales, opposables au Canada. Pour de nombreux spécialistes, dans un tel cas, les frontières d'une entité sécessionniste devraient plutôt faire l'objet d'une négociation et d'un accord entre celle-ci et l'État englobant, les effectivités sur le terrain jouant un rôle important voire décisif en cas d'absence d'entente.

Troisième partie : conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière de l'examen des changements survenus depuis l'étude originale

I. - Les changements respectant le droit constitutionnel canadien

A. - Les perspectives de succès des revendications constitutionnelles traditionnelles du Québec

1. - Les réformes nécessitant le recours à la procédure de modification constitutionnelle

1. Depuis 1991 et l'étude originale, divers nouveaux éléments sont apparus, l'un d'entre eux susceptible de faciliter marginalement la réussite de tentatives de modifications constitutionnelles destinées à satisfaire le Québec, plusieurs autres susceptibles, au contraire, de la compliquer davantage.

2. De nouveaux éléments sont encore venus alourdir la procédure de modification constitutionnelle, dont l'échec de l'Accord du lac Meech avait déjà démontré la rigidité et les difficultés. On estime en effet désormais que toute nouvelle tentative de réforme constitutionnelle d'une certaine importance devra, en vertu d'une nécessité politique sinon juridique, être soumise à un référendum pan-canadien ; or il est beaucoup plus difficile d'obtenir l'accord du peuple que celui des seuls décideurs politiques. L'association des dirigeants des trois territoires et des leaders autochtones aux négociations est également susceptible d'être considérée comme une nouvelle exigence politique. Pour ce qui est des peuples autochtones, certains vont jusqu'à prétendre que leur accord est requis pour toute modification de la Constitution affectant leurs intérêts. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont adopté des lois qui imposent la tenue d'un référendum avant que leur assemblée législative provinciale ne puisse approuver une modification constitutionnelle. L'incompatibilité entre les demandes constitutionnelles des provinces de l'Ouest et les intérêts du Québec pour ce qui est de la réforme du Sénat rend fort peu probable une acceptation populaire, dans ces provinces, d'une réforme constitutionnelle destinée à satisfaire le Québec. Enfin, le gouvernement fédéral a fait adopter en 1996 une loi (dite loi sur les vetos régionaux) par laquelle il « prête »

son droit de veto au Québec, à l'Ontario, à la Colombie-Britannique, à deux des quatre provinces de l'Atlantique et à deux des trois provinces des Prairies. Dans les faits, cette formule donne également un droit de veto «informel» à l'Alberta. Elle a pour effet de rendre beaucoup plus difficiles les modifications constitutionnelles, celles-ci devant désormais recevoir le consentement d'au moins sept provinces représentant ensemble plus de 92% de la population canadienne.

3. Dans son avis consultatif de 1998 sur la sécession du Québec, la Cour suprême du Canada a affirmé que, lorsqu'une province prend l'initiative de proposer une modification constitutionnelle, les principes du fédéralisme et de la démocratie mettent à la charge des autres provinces et du gouvernement fédéral une obligation générale de négocier de bonne foi s'appliquant à toute espèce de proposition de modification. Une telle obligation serait de nature à faciliter l'adoption des modifications traditionnellement réclamées par le Québec. Cependant, ce ne serait, à notre avis, que de façon marginale et probablement non décisive, parce que l'obligation ne serait accompagnée d'aucune sanction. En effet, la Cour a clairement affirmé qu'elle se refuserait à sanctionner une telle obligation. Un recours au jugement de la communauté internationale ne pourrait, par définition, jouer que pour la question de la sécession. Une autre proposition de modification constitutionnelle, fût-elle appuyée par un référendum, par exemple pour le renouvellement du fédéralisme ou la reconnaissance du caractère distinct du Québec, donnerait lieu à une obligation constitutionnelle de négocier, mais la conduite et le résultat de ces négociations resteraient une affaire purement interne, n'intéressant pas la communauté internationale.

4. Dans l'étude originale, nous avons émis l'opinion que la procédure simplifiée de l'article 43, qui n'exige que le consentement des autorités fédérales, d'une part, et de celles de la ou des provinces concernées, d'autre part, ne permettrait pas d'adopter des modifications destinées à satisfaire les revendications du Québec. Depuis 1991, l'article 43 a permis l'adoption de plusieurs modifications bilatérales, dont une qui concerne le Québec, et ces précédents permettent aujourd'hui de mieux évaluer sa portée. Ce nouvel examen nous amène à conclure que l'article 43 permettrait probablement de faire adopter, avec le consentement de l'assemblée législative du Québec et des deux chambres fédérales, des modifications constitutionnelles affirmant le rôle des autorités politiques québécoises de protéger

et de promouvoir le statut du français et le caractère distinct du droit civil québécois. De telles dispositions auraient un rôle interprétatif, si bien qu'il est difficile de savoir précisément quels effets les tribunaux en feraient découler, mais on peut imaginer qu'ils les utiliseraient pour interpréter le partage des compétences, les dispositions imposant au Québec des obligations linguistiques en faveur de sa minorité anglophone et la *Charte canadienne des droits et libertés* dans un sens favorable aux efforts déployés par le Québec en vue de cette protection et de cette promotion.

2. - Les réformes ne nécessitant pas le recours à la procédure de modification constitutionnelle

5. Certains observateurs et acteurs politiques estiment qu'il est préférable, à court et à moyen terme, d'essayer de donner satisfaction à certaines revendications du Québec sans faire appel à la procédure de modification constitutionnelle, c'est-à-dire par des réformes « administratives ». Certaines initiatives fédérales adoptées au lendemain du référendum de 1995, d'autres initiatives venant des provinces et l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 illustrent les possibilités, mais aussi les limites et les dangers, pour le Québec, de la voie non constitutionnelle.

6. À la fin de 1995, le gouvernement fédéral a fait adopter par la Chambre des communes et par le Sénat une résolution reconnaissant « que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte » et dans laquelle les deux chambres « incite[nt] tous les organismes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence ». Cependant, sur le plan juridique, la résolution n'a pas de caractère contraignant et, sur le plan symbolique, elle n'a évidemment pas la même portée qu'une véritable disposition constitutionnelle. Pour ce qui est du droit de veto réclamé par le Québec, comme nous l'avons vu précédemment, le Parlement canadien a adopté la loi sur les vetos régionaux, qui ne confère au Québec aucun veto garanti constitutionnellement et qui rend par contre plus difficile l'adoption de certaines réformes traditionnellement réclamées par le Québec.

7. En septembre 1997, les premiers ministres des neuf provinces anglophones et les dirigeants des territoires ont adopté la « Déclaration de Calgary » dans laquelle

on trouve notamment la reconnaissance du «caractère unique de la société québécoise», encadrée cependant par le principe selon lequel «toutes les provinces sont égales» et par l'affirmation que si une future modification constitutionnelle devait attribuer des pouvoirs à une province, il faudrait que ces mêmes pouvoirs soient accessibles à toutes. Sur un plan symbolique, on retrouve donc dans la Déclaration de Calgary la préoccupation de concilier la reconnaissance de la différence québécoise avec l'égalité de toutes les provinces. Sur un plan plus pratique, les principes retenus n'excluent cependant pas qu'un certain statut particulier puisse être reconnu au Québec de façon indirecte, tout en sauvegardant formellement le principe de l'égalité entre les provinces. Les consultations publiques tenues en 1997 et en 1998 indiquent que la Déclaration bénéficie au Canada anglais, en tant que simple énoncé d'intentions, d'un bon niveau d'acceptation, mais que ce soutien serait nettement moindre si la Déclaration devait être transformée en proposition formelle de modification constitutionnelle. Les signataires de la Déclaration ont indiqué que, tant que le gouvernement du Québec serait formé par le Parti québécois, il serait inutile d'entamer un processus formel de réforme destiné à traduire les principes de la Déclaration dans le texte de la Constitution.

8. Une réunion des premiers ministres provinciaux et territoriaux à Saskatoon, en août 1998, à laquelle s'était joint le Québec, a débouché sur un accord unanime à l'effet de limiter le pouvoir de dépenser de manière à ce qu'une province puisse se retirer d'un programme créé par le gouvernement fédéral et obtenir une compensation financière à la seule condition d'affecter celle-ci au même champ d'activité que le programme fédéral, mais sans avoir à respecter les normes nationales. Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux et ceux des neuf provinces anglophones s'entendaient sur un texte intitulé « Entente-cadre sur l'union sociale », le gouvernement du Québec refusant cependant d'y participer parce que le droit de retrait inconditionnel prévu dans l'accord de Saskatoon n'avait pas été maintenu. En échange de conditions considérées comme insatisfaisantes par le Québec, les provinces et territoires signataires reconnaissaient la constitutionnalité et la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui constituait une victoire significative pour les autorités fédérales.

9. Les tentatives pour réformer le fédéralisme canadien par des voies non

constitutionnelles et satisfaire certaines demandes traditionnelles Québec entreprises depuis 1995 présentent certains aspects encourageants dans la mesure où elles indiquent qu'il existe dans le reste du Canada, de la part des gouvernements des autres provinces, une volonté véritable d'accommoder le Québec. En outre, certains développements font voir qu'il peut apparaître des convergences, sur des questions comme pouvoir fédéral de dépenser, entre les préoccupations traditionnelles du Québec et celles, plus nouvelles, des autres provinces ou de certaines d'entre elles. Cependant, on constate également qu'une alliance entre le Québec et les provinces anglophones restera le plus souvent fragile, car il est difficile pour celles-ci d'appuyer les revendications du Québec en faveur d'une décentralisation accrue. Les plus petites veulent un gouvernement central fort et interventionniste et, dans l'ensemble des provinces anglophones, les électeurs ne favorisent guère la décentralisation. D'autres facteurs ont évolué et sont aujourd'hui moins favorables que durant la période postérieure au référendum de 1995. Les surplus budgétaires laissent à nouveau à Ottawa les coudées franches pour agir unilatéralement. La diminution des appuis à la souveraineté au Québec, qui a fait reculer la perspective d'un autre référendum, amenuise le sentiment de l'urgence des réformes dans le reste du Canada. La fragmentation de l'opposition parlementaire fait disparaître toute inquiétude à court terme pour le Parti libéral au pouvoir à Ottawa. La seule variable qui semble rester favorable à une tendance décentralisatrice est constituée par le courant autonomiste qui se fait jour dans les provinces l'Ouest du Canada. Cependant, il ne faut sans doute pas s'exagérer la solidité à long terme d'un tel courant.

B. - La sécession du Québec dans le respect de la Constitution canadienne

1. - La décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit constitutionnel encadrant une éventuelle sécession

10. Dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême a confirmé que la sécession d'une province est constitutionnellement réalisable par l'entremise de la procédure de modification constitutionnelle contenue dans la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle a également affirmé que, si une majorité suffisamment claire d'électeurs québécois, en réponse à une question claire, optait pour la sécession dans un futur référendum, les autorités fédérales et celles des

autres provinces seraient sous le coup d'une obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi le principe et les conditions de la sécession. La Cour a cependant refusé de préciser ce qu'il fallait entendre par « question claire » et « majorité claire », affirmant qu'il s'agissait là de questions par nature non justiciables et dont les acteurs politiques devraient juger par eux-mêmes.

11. La Cour estime qu'elle ne pourrait pas sanctionner juridiquement l'obligation de négocier la sécession, celle-ci n'étant susceptible que de sanctions politiques. Elle affirme que le non respect de cette obligation, dans la mesure où il minerait la légitimité des actions d'une partie, pourrait avoir des répercussions importantes au plan international. Si la violation de l'obligation de négocier de bonne foi était imputable au gouvernement du Québec, celui-ci verrait diminuer ses chances d'obtenir la reconnaissance de la communauté internationale. Inversement, les probabilités d'une telle reconnaissance augmenteraient dans le cas d'un Québec ayant négocié dans le respect des principes et devant faire face à l'intransigeance injustifiée des autres provinces ou des autorités fédérales.

12. La Cour ajoute qu'elle s'abstient, en l'état actuel de la situation, de préciser laquelle des procédures de modification constitutionnelle (unanimité ou formule « 7 et 50 ») s'appliquerait à la sécession du Québec. De cette façon, la Cour s'assure qu'il faudra revenir devant elle le cas échéant, ce qui lui permettra donc d'exercer un certain contrôle sur les stades ultérieurs d'une éventuelle sécession.

2. - La *Loi de clarification* et les conditions d'une sécession respectant la Constitution canadienne

13. Le gouvernement fédéral a fait adopter en 2000 une loi mettant sur pied un mécanisme destiné à permettre, le moment venu, l'évaluation des conditions relatives à la « question claire » et à la « majorité claire ». Pour l'essentiel, le texte prévoit que, dans l'hypothèse d'un référendum provincial sur un projet de sécession, la Chambre des communes devra déterminer, *avant* la tenue du référendum, si la question est « claire » (article 1), et, *après* la proclamation des résultats, dans le cas où l'option sécessionniste l'aurait emporté, si la majorité en faveur de celle-ci est « claire » (article 2). Si, au jugement de la Chambre des communes, l'une de ces conditions fait défaut, la loi interdit au gouvernement fédéral canadien

d'engager des négociations avec la province sécessionniste. L'article 3 de la loi prévoit qu'une sécession d'une province exigerait une modification formelle de la Constitution et que les négociations, auxquelles participeraient « notamment » le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux, devraient « notamment » porter sur la répartition de l'actif et du passif, d'éventuelles modifications des frontières de la province sécessionniste, les droits des peuples autochtones et la protection des droits des minorités.

a) La clarté de la question référendaire

14. L'article premier de la loi rejette d'avance deux formulations éventuelles, qui devront être considérées comme n'étant pas claires : a) une question qui « porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada » ; b) une question qui « offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada ». Le rejet d'une question comportant un mandat de négocier paraît heurter l'esprit de la décision de la Cour suprême, dans la mesure où celle-ci insiste précisément sur l'importance de la négociation. Quant à une question associant la sécession à une offre de partenariat avec le Canada, elle ne devrait pas être rejetée automatiquement, mais seulement si elle rendait véritablement ambiguë l'expression de la volonté de la population consultée, ce qui dépendrait de la formulation précise retenue. En fin de compte, la meilleure solution serait que le gouvernement du Parti québécois fasse approuver la question par les autres partis présents à l'Assemblée nationale du Québec, y compris ceux qui sont opposés à la souveraineté. Une question qui serait considérée comme claire par les élus québécois de toute allégeance pourrait difficilement être contestée devant l'opinion publique canadienne et internationale.

b) La clarté de la majorité en faveur de la sécession

15. On a beaucoup spéculé sur la signification des passages du jugement de la Cour suprême dans lesquels celle-ci réclame une majorité claire pour faire naître

l'obligation de négocier. Les rédacteurs de la loi fédérale n'ont pas retenu l'idée de fixer *d'avance* le seuil ou les caractéristiques de la majorité requise, mais ont plutôt prévu que la question ferait l'objet d'un examen par la Chambre des communes *après* un éventuel référendum. Dans le cadre de cet examen, la Chambre des communes devra notamment considérer l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la proposition de sécession et le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum.

16. L'article 2 de la loi fédérale n'empêche pas la tenue d'un nouveau référendum administré selon les règles actuelles de la *Loi sur la consultation populaire*, c'est-à-dire en vertu de la règle conventionnelle des « cinquante pour cent plus un », du moment qu'il engendre dans les faits une majorité suffisamment nette. En effet, ce qui importera, selon les termes de la *Loi de clarification*, comme d'ailleurs en vertu du simple réalisme politique, ce sera l'importance de la majorité qui, le cas échéant, se sera effectivement dégagée en faveur de l'option souverainiste. À cet égard, rien ne serait plus dangereux, pour les Québécois davantage encore que pour les autres Canadiens, que d'entamer un processus de sécession sur la base d'une majorité trop faible qui risquerait de s'évaporer au fur et à mesure que les difficultés et les risques de l'entreprise apparaîtraient plus clairement. Une majorité trop mince placerait le Québec dans une mauvaise position de négociation face à ses partenaires fédératifs et minerait sa crédibilité devant l'opinion internationale s'il décidait de procéder par la voie d'une déclaration unilatérale de souveraineté.

17. Une façon de procéder qui permettrait peut-être de tourner la difficulté consisterait pour le gouvernement du Québec à s'engager, en cas de victoire de l'option souverainiste à un prochain référendum, à tenir un autre référendum pour soumettre à la population le résultat des négociations qui suivraient. Les Québécois se prononceraient alors en pleine connaissance des difficultés qu'entraînerait la sécession, puisqu'il faut supposer que celles-ci auraient été amplement mises en lumière au cours de la période de négociation. Si la thèse souverainiste l'emportait une seconde fois, même avec une majorité assez courte, il faudrait alors considérer que les Québécois se sont prononcés de façon suffisamment claire.

c) Les participants à la négociation et les questions soumises à

négociation

18. L'accord de toutes ou d'un certain nombre de provinces autres que le Québec étant nécessaire à une sécession respectant la procédure de modification, il est inévitable que toutes les provinces puissent participer à la négociation. Si les autorités fédérales et les autres provinces voulaient associer d'autres acteurs à la négociation, comme les dirigeants des territoires ou les représentants des peuples autochtones, rien dans la Constitution ne l'interdirait. D'ailleurs, l'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit la *participation* des représentants des peuples autochtones aux discussions relatives à la modification de certaines dispositions constitutionnelles qui les concernent de plus près. La décision de la Cour suprême contient un passage dans lequel celle-ci mentionne principalement le gouvernement fédéral et les provinces comme participants des négociations, mais laisse entendre que celles-ci pourraient également impliquer « d'autres participants ». Cependant, le jugement contient également un passage dans lequel la Cour semble référer à un processus bilatéral plutôt que multilatéral de négociation. Peut-être y exprime-t-elle sa préférence pour un processus de simplifié car elle est consciente que la multiplication des participants augmenterait les risques d'échec.

19. Pour ce qui est des questions soumises à négociation, la rubrique qui pose problème et qui a soulevé des protestations de la part du gouvernement du Québec est celle relative à « d'éventuelles modifications des frontières de la province sécessionniste ». Cependant, il n'existe, à notre connaissance, aucun principe juridique en droit interne ou en droit international qui interdirait au Canada d'ajouter cette question à la liste des sujets de négociation. Quant à la Cour suprême, elle mentionne, mais il est vrai avec beaucoup de prudence, la question des frontières d'un Québec sécessionniste dans le contexte d'une discussion sur les négociations destinées à permettre la sécession. Dans un autre passage, la Cour suggère, mais encore une fois sans rien affirmer clairement, que les frontières d'un Québec sécessionniste pourraient prêter à controverse pour ce qui est des territoires nordiques occupés par certains peuples autochtones.

3. - *La Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*

20. Le gouvernement du Parti québécois a fait adopter, en guise de riposte à la *Loi de clarification*, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Les dispositions les plus importantes affirment, en substance, que le peuple québécois peut déterminer seul, par l'entremise de ses institutions politiques, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique le statut juridique du Québec. Ces dispositions ont un caractère déclaratoire plutôt que normatif. Elles ne sont évidemment pas susceptibles de modifier les paramètres découlant du droit constitutionnel canadien ou du droit international qui s'appliqueraient à éventuel processus de sécession.

4. - La ratification d'un accord négocié sur la sécession par la procédure de modification constitutionnelle : l'hypothèse d'une impasse et les moyens de la débloquer

a) Les risques d'impasse

21. Le cas échéant, la Cour suprême devra décider si la sécession du Québec exige la procédure de l'unanimité ou la procédure « 7 et 50 ». Dans le deuxième cas, il faudrait également appliquer la loi fédérale sur les vetos régionaux, ce qui en ferait une procédure « 7 et 92 ». Dans l'une et l'autre hypothèse, il serait fort probable qu'un référendum pan-canadien soit organisé pour faire approuver préalablement la sécession par la population, une double majorité étant exigée, à la fois au niveau pan-canadien et dans chacune des cinq « régions », voire dans chaque province. On constate donc que, dans tous les cas, il y aurait des risques considérables que se produise un dérapage à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification. Les risques d'un tel dérapage au niveau du vote dans les assemblées parlementaires fédérales et provinciales seraient probablement moindres, car les politiciens de métier qui composent ces assemblées seraient conscients de l'énormité des enjeux et du fait qu'un blocage à ce stade du processus amènerait probablement une tentative de sécession unilatérale. Les risques d'un blocage découlant du recours au référendum seraient par contre plus considérables, car les compromis, sûrement laborieux, auxquels les politiciens seraient parvenus risqueraient fort d'être considérés comme inacceptables par une partie du corps électoral.

(1) Le recours au référendum

22. En examinant la décision de la Cour suprême, on constate que, si celle-ci réclame un référendum au Québec pour créer l'obligation de négociation s'imposant au reste du Canada, elle ne mentionne jamais la nécessité d'un autre référendum à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification constitutionnelle. Au contraire, dans tout le jugement, la Cour parle toujours, dans ce contexte, des décisions et des comportements des *représentants élus* de la population, par opposition à l'intervention directe de celle-ci. Cette attitude, qui permet de conclure à une réticence de sa part à l'égard du recours à la démocratie directe, s'explique sans doute par le fait qu'elle est consciente qu'un référendum augmenterait considérablement les risques d'un échec du processus et les probabilités, par conséquent, d'une déclaration unilatérale de souveraineté. Néanmoins, si la Cour n'a pas voulu encourager le recours au référendum au stade de la procédure formelle de modification, elle ne l'a pas davantage prohibé et l'importance qu'elle donne au référendum qui devrait être tenu au Québec pour créer l'obligation de négocier constitue un bon argument pour ceux qui voudraient prétendre que seul un autre référendum permettrait aux autres provinces et au fédéral d'entériner formellement un accord négocié sur la sécession.

(2) L'opposition des peuples autochtones du Québec

23. Certains constitutionnalistes, principalement à l'extérieur du Québec, considèrent que les autorités fédérales auraient l'obligation juridique et constitutionnelle de s'assurer du consentement à la sécession des peuples autochtones établis au Québec (principalement les Cris de la Baie James et les Inuit du Nunavik) avant de donner leur propre consentement aux modifications nécessaires pour permettre la sécession. Par conséquent, ces peuples pourraient exercer - indirectement, mais non moins efficacement - un véritable droit de veto sur la sécession. Dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême n'a ni confirmé ni infirmé cette théorie. En effet, rien dans la façon dont la Cour suprême traite des peuples autochtones, en les rangeant parmi d'autres minorités, ou dont elle traite de la prise en compte de leurs intérêts, en rangeant ceux-ci parmi une longue liste d'autres intérêts, n'amène à penser qu'elle reconnaît à ces peuples la

position tout à fait unique que réclament pour eux ceux qui prétendent que leur consentement à la sécession serait requis. Mais rien non plus dans le texte de la décision ne permet d'affirmer que la Cour suprême rejetterait un tel point de vue s'il lui était soumis pour décision dans le futur. L'exigence de l'accord des peuples autochtones constituerait un des deux facteurs les plus susceptibles de bloquer le processus, étant donné le caractère radical et massif de l'opposition de ces peuples à la sécession du Québec.

b) Les moyens permettant de débloquer une impasse

24. Si l'impasse apparaissant à l'étape de la ratification formelle d'une entente négociée sur la sécession était due au comportement d'un des principaux acteurs constitutionnels, comme le gouvernement fédéral ou une grande province, le Québec pourrait tenter de débloquer cette impasse par une déclaration unilatérale de souveraineté, en espérant que la communauté internationale tiendrait compte du fait qu'il a négocié de bonne foi et en constatant le dérapage du processus politique au Canada anglais. Le processus de sécession cesserait alors de respecter le droit constitutionnel canadien.

25. Si l'impasse était due au comportement d'un acteur constitutionnel secondaire, comme une petite province, et si les autorités fédérales étaient disposées à prêter leur concours, des possibilités de débloquer l'impasse pourraient être découvertes dans l'ordre juridique canadien lui-même. La plus généralement admise est la *théorie de la nécessité*, en vertu de laquelle la sécession pourrait être constitutionnellement réalisée sans respecter toutes les conditions de la procédure de modification si certaines d'entre elles se révélaient impossibles à satisfaire en pratique et si cette dérogation au texte constitutionnel se révélait *absolument nécessaire* pour éviter une crise plus large. Une autre possibilité consisterait en une déclaration unilatérale de souveraineté effectuée par le Québec avec la « complicité » du gouvernement fédéral, qui se hâterait de reconnaître le Québec comme nouvel État souverain. Cette façon de faire, qui pourrait juridiquement se fonder sur la compétence exclusive des autorités fédérales en matière de relations internationales et de politique extérieure, permettrait de se dispenser de l'accord des provinces et de court-circuiter les exigences de la procédure de modification. Pour faire disparaître les doutes concernant la régularité de ces procédés, on

pourrait tenter de les faire approuver, préventivement ou *a posteriori*, par la Cour suprême sur la base des principes structurels sous-jacents de la Constitution.

26. Enfin, si l'impasse résultait de l'attitude des peuples autochtones du Québec, une solution pour la débloquer pourrait consister en des mesures destinées à maintenir provisoirement le *statu quo*, de façon à reporter la solution des problèmes les plus difficiles à une période plus calme. Par exemple, le Canada pourrait reconnaître le Québec avant le règlement complet des droits des peuples autochtones, ceux-ci restant sous la juridiction partagée du Québec et du Canada, avec le cas échéant une surveillance internationale.

II. - Les changements ne respectant pas le droit constitutionnel canadien: la sécession unilatérale

A. - La décision de la Cour suprême du Canada sur les règles de droit international encadrant une éventuelle sécession

27. La Cour commence par rappeler que le droit international ne prévoit pas de droit à la sécession. Il n'en nie pas davantage l'existence, bien qu'il favorise le principe de l'intégrité territoriale des États existants. Par ailleurs, l'existence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est aujourd'hui largement reconnue. Cependant, ce droit doit normalement être exercé à l'intérieur des États dans lesquels les peuples sont englobés (autodétermination interne) et le droit à la sécession (autodétermination externe) ne naît que dans des circonstances exceptionnelles.

28. Au cours des plaidoiries, on avait soulevé la question de savoir si la population québécoise constituait un ou plusieurs peuples et si, dans ce dernier cas, certains groupes établis au Québec, comme les anglophones ou les Autochtones, pourraient à leur tour invoquer le droit à l'autodétermination afin de se séparer d'un Québec devenu souverain, et maintenir leur appartenance au Canada. La Cour évite de prendre position dans ce débat, tout en laissant entendre qu'il pourrait effectivement y avoir plus d'un « peuple » sur le territoire québécois.

29. Aucune des circonstances exceptionnelles qui donnent ouverture au droit à

l'autodétermination externe ne s'applique au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, ni la population du Québec, ni ses institutions représentatives ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire unilatéralement sécession du Canada. Par ailleurs, le Cour reconnaît qu'une sécession unilatérale serait reconnue internationalement si elle se manifestait par le contrôle effectif du territoire qui constitue actuellement la province de Québec.

B. La problématique de l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale

30. L'opposition massive des allophones, des anglophones et, surtout, des Autochtones soulève la question de l'intégrité du territoire québécois en cas de sécession unilatérale. Les peuples autochtones en particulier pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada. Même si le droit international ne reconnaît pas de droit de sécession aux minorités ou aux peuples autochtones, il existe un certain parallélisme, sur le plan moral et politique, entre les revendications des peuples autochtones et celles du Québec lui-même. En outre, les autorités fédérales trouveraient là une bonne raison pour affirmer le maintien de leur souveraineté sur le Nord québécois. Le gouvernement du Québec défend devant l'opinion publique la position selon laquelle l'intégrité territoriale du Québec, après une accession unilatérale à l'indépendance, serait garantie par certaines règles de droit international, en particulier le principe de *l'uti possidetis*. Il s'appuie principalement sur une étude réalisée en 1992 par cinq spécialistes du droit international à la demande de la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* (le « Rapport Pellet »). Cependant, la thèse défendue dans ce rapport fait l'objet de critiques par d'autres spécialistes du droit international.

1. - Les conclusions du Rapport Pellet sur la garantie de l'intégrité territoriale d'une entité sécessionniste

31. Pour que la sécession unilatérale du Québec réussisse, les autorités sécessionnistes doivent réussir à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et à y faire régner de façon exclusive leurs propres lois et décisions. La réalisation de cette condition ne poserait pas de problème si le Canada acceptait

la sécession. Mais qu'arriverait-il si les autorités fédérales décidaient de s'y opposer et si les autorités québécoises ne parvenaient à exercer leur autorité que sur une partie du territoire, le reste demeurant sous contrôle fédéral ? Le Rapport Pellet affirme qu'à la suite d'une déclaration unilatérale d'indépendance, les autorités québécoises obtiendraient la souveraineté sur l'ensemble du territoire du Québec même si elles ne parvenaient à exercer un contrôle effectif que sur une portion de celui-ci. Les auteurs du Rapport considèrent que cette conclusion se trouve confortée par le principe de *l'uti possidetis*, en vertu duquel les frontières administratives d'une entité faisant partie d'un État englobant deviennent automatiquement des frontières internationales lorsque cette entité accède à l'indépendance. L'élément crucial du raisonnement des auteurs réside dans le fait de considérer que ce principe, dont l'application dans le contexte de la décolonisation est bien établie, s'applique également en dehors de ce contexte, aux cas de sécession et de dissolution d'États. Pour affirmer que c'est bien le cas, les auteurs du Rapport s'appuient sur les avis de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie (la Commission Badinter) dans lesquels celle-ci s'est déclarée d'avis que si la dissolution de la Yougoslavie aboutissait à la création d'un ou de plusieurs États indépendants, les démarcations entre les anciennes républiques membres ne pourraient être modifiées que par accord libre et mutuel et qu'à défaut d'un tel accord «les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international». Le Rapport Pellet affirme que l'applicabilité du principe de *l'uti possidetis* en dehors du cadre de la décolonisation correspond à la pratique récente de la communauté internationale.

2. - Les critiques dirigées contre les conclusions du Rapport Pellet

a) Les critiques juridiques

32. Une première critique porte sur la transposition que fait le Rapport Pellet des conclusions de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie à la situation canadienne et québécoise. Ce faisant, les auteurs n'auraient pas tenu compte des différences qui existent entre le cas yougoslave, où il y a eu *dissolution* de l'État préexistant, aucun des États nés de cette dissolution ne pouvant prétendre être le continuateur de celui dont ils sont issus, et le cas canadien, où il y aurait *sécession* d'une entité membre de l'État préexistant, laissant subsister ce dernier. Il paraît

difficile de prétendre que les principes juridiques applicables à la résolution de ces litiges devraient être les mêmes dans les deux cas. Cela reviendrait à nier, au nom de l'intégrité territoriale de l'entité sécessionniste, le droit de l'État englobant de défendre sa propre intégrité territoriale. Une telle position ne serait acceptable et logique que dans les cas où la sécession constituerait l'exercice d'un véritable *droit*, comme en matière de décolonisation, ou dans les situations des peuples dominés. Dans un tel cas, l'État englobant est sous le coup de l'*obligation* de permettre l'exercice de ce droit et de ne pas s'y opposer par la force. Cependant, comme les auteurs du Rapport Pellet le reconnaissent expressément, une éventuelle sécession du Québec ne serait pas fondée sur l'exercice d'un *droit*, mais sur la simple *effectivité*. Par conséquent, les autorités fédérales n'auraient aucune obligation de tolérer la sécession. Au contraire, elles auraient le droit de s'y opposer par la force, à condition de ne pas violer le droit humanitaire. Comme c'est le contrôle effectif du territoire qui constituerait le fondement de la revendication des autorités québécoises, il semble logique de conclure que la sécession ne pourrait réussir que pour la portion de territoire effectivement contrôlée par elles.

33. Plusieurs spécialistes adressent au rapport Pellet et à la Commission Badinter une critique plus radicale, à savoir que le principe de *l'uti possidetis* ne s'applique, de façon *obligatoire* et en dehors du cadre de la décolonisation, pas davantage aux cas de *dissolution* qu'à ceux de *sécession*, ou alors qu'une application obligatoire ne constitue encore au mieux qu'une règle en émergence et qui reste fortement controversée. Les critiques affirment également que le Rapport Pellet se trompe en présentant le démembrement de l'ex-URSS et de la Tchécoslovaquie comme ayant donné lieu à une application automatique de *l'uti possidetis* en tant que règle obligatoire. Selon eux, dans tous ces cas, l'élévation des anciennes limites internes au rang de frontières internationales s'est faite plutôt par accord mutuel des parties.

34. Enfin, on peut faire remarquer que, si on admet la position du rapport Pellet, le principe de *l'uti possidetis* rentrera en conflit direct avec le principe de l'effectivité, qui constitue pourtant le seul fondement juridique possible de la reconnaissance d'une sécession unilatérale (hormis les cas de décolonisation). Que se passe-t-il si l'entité sécessionniste ne réussit en définitive qu'à contrôler la moitié de son

territoire antérieur, l'État englobant gardant le contrôle de l'autre moitié ? Faut-il considérer, comme certains auteurs, que la sécession doit alors être considérée comme ayant échoué ou, comme les auteurs du rapport Pellet, que l'entité sécessionniste peut néanmoins accéder à l'indépendance et que l'État englobant doit lui restituer le reste du territoire, pour lequel celui-ci possède pourtant toujours à la fois le titre juridique et la possession effective ?

35. En résumé, les auteurs qui critiquent le Rapport Pellet et les avis de la Commission Badinter estiment qu'en dehors des cas de décolonisation, dans les situations de démembrement d'un État par dissolution ou par sécession, le principe de *l'uti possidetis* ne devrait pas être considéré comme s'appliquant automatiquement et de façon rigide. Deux autres principes devraient plutôt être appliqués : en premier lieu, les parties devraient négocier pour arriver à un accord sur la délimitation de leurs territoires respectifs, si nécessaire en faisant appel à la médiation d'un pays tiers ou d'une organisation internationale ; en second lieu, à défaut d'entente, il faudrait tenir compte des effectivités sur le terrain.

b) Les critiques politiques

36. En premier lieu, selon les critiques, la solution Badinter-Pellet peut avoir pour effet d'encourager les mouvements sécessionnistes, puisqu'elle équivaut, comme on l'a vu, à leur garantir une assise territoriale et à interdire à l'État englobant de défendre son unité et son intégrité. En second lieu, la solution Badinter-Pellet peut avoir des effets « pervers » pour la reconnaissance de l'autonomie locale en rendant les États moins disposés à créer, en leur sein, des régimes comme le fédéralisme, le régionalisme ou la décentralisation. En effet, *l'uti possidetis* s'applique d'autant plus facilement qu'il existe des frontières administratives internes bien définies, antérieures à la sécession. En l'absence de telles frontières, comme dans la situation d'un État unitaire très centralisé, le principe devient plus difficile à appliquer, voire totalement inapplicable. Un tel principe dissuaderait donc les États où vivent des minorités de se décentraliser, de se régionaliser ou de se fédéraliser pour accommoder celles-ci.

37. Dans la mesure où il interdit les modifications de frontières destinées à tenir compte des vœux des communautés qui désireraient rester rattachées à l'État

englobant, le principe Badinter-Pellet oblige celles-ci à vivre dans le nouvel État contre leur gré. De ce point de vue, il entre donc en conflit avec l'aspiration à l'autodétermination de ces minorités. Il entraîne des injustices et menace la stabilité future. Une solution plus équitable, et davantage propre à assurer la sécurité et la stabilité, serait de tenir compte de la volonté des populations intéressées, y compris si nécessaire en organisant des référendums d'autodétermination, de façon à permettre le plus possible aux diverses communautés de se retrouver du côté de la frontière qu'elles préfèrent.

38. Le changement de nature des frontières, d'internes à internationales, pourrait faire en sorte qu'elles deviennent inacceptables pour certains groupes en tant que frontières internationales, alors qu'elles étaient tolérables en tant que frontières internes ; ce pourrait être le cas pour les autochtones du Québec, qui verraient ainsi diminuer leur capacité d'interagir avec les autres groupes autochtones du Canada.

39. Ceux qui appuient la solution Badinter-Pellet affirment que les inconvénients qui en découlent sont compensés par le grand avantage de ce principe, à savoir qu'il fournit une règle claire, simple à appliquer et qu'il permet d'éviter les affrontements entre l'entité sécessionniste et l'État englobant. Selon les critiques, les faits démontrent cependant que l'application du principe n'a pas toujours permis d'éviter les conflits et la violence et qu'il les a, au contraire, parfois exacerbés, en particulier dans le cas du démembrement de la Yougoslavie, qui constitue la situation ayant précisément donné lieu aux avis de la Commission Badinter.

40. Les critiques et les reproches adressés aux conclusions du Rapport Pellet et aux avis de la Commission Badinter, et la controverse qui existe à leur sujet, montrent qu'il serait imprudent de considérer le Rapport comme établissant de façon sûre que l'intégrité territoriale du Québec serait garantie par le droit international en cas de sécession unilatérale et que les frontières internes actuelles du Québec seraient automatiquement transformées en frontières internationales, opposables au Canada.

Synthèse des observations, analyses et commentaires complémentaires

Dans cette mise à jour de notre étude originale, nous avons tenu compte de l'ensemble des facteurs intervenus durant la dernière décennie et susceptibles de nous amener à des conclusions différentes ou nouvelles concernant la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec. Comme dans l'étude originale, nous avons examiné successivement les possibilités de redéfinition dans le cadre constitutionnel canadien actuel, puis en dehors de ce cadre.

Pour ce qui est tout d'abord des réformes réclamées par le Québec et nécessitant des modifications constitutionnelles formelles, divers nouveaux éléments sont apparus, l'un d'entre eux susceptible de faciliter marginalement la mise en œuvre de la procédure de modification, plusieurs autres susceptibles, au contraire, de la compliquer davantage. Parmi les éléments alourdissant le processus de modification, on trouve la nécessité politique d'un référendum pan-canadien exigeant une double majorité, la consultation des dirigeants des territoires et des représentants des peuples autochtones (et, pour certains constitutionnalistes, la nécessité d'obtenir également le consentement de ces derniers), l'existence de lois provinciales prévoyant l'obligation juridique d'une approbation référendaire des modifications constitutionnelles et, enfin, l'adoption d'une loi fédérale sur les vetos régionaux qui augmente elle aussi les difficultés de la procédure de modification de façon notable. Tous ces facteurs font donc reculer la perspective que le Québec puisse obtenir les réformes constitutionnelles qu'il réclame traditionnellement. En contrepartie, l'obligation de négocier les modifications constitutionnelles proposées par un partenaire de la fédération, dégagée par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession*, est susceptible de faciliter l'obtention des réformes souhaitées, mais de façon plutôt marginale, étant donné que la Cour suprême se refuse à sanctionner une telle obligation. Enfin, une nouvelle évaluation des modalités de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à la lumière des précédents intervenus depuis une décennie, nous fait dorénavant conclure que cette procédure dite « bilatérale » permettrait probablement de faire adopter, avec le seul consentement de l'assemblée législative du Québec et des deux chambres fédérales, des modifications constitutionnelles affirmant le rôle des autorités politiques québécoises de protéger et de promouvoir le statut de la langue

française et le caractère distinct du droit civil québécois.

Pour ce qui est de la perspective d'obtenir les réformes souhaitées par le Québec selon des voies non constitutionnelles, certaines initiatives adoptées par les autorités fédérales, les autres provinces et les territoires depuis 1995 illustrent les possibilités mais aussi les limites, voire les dangers pour le Québec, de cette façon de procéder. En particulier, l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999, signée par les neuf autres provinces et les territoires avec le gouvernement fédéral, mais refusée par le Québec qui n'y trouvait pas les garanties recherchées, montre que les alliances entre le Québec et les provinces anglophones risquent souvent d'être fragiles. D'autres facteurs ont évolué et sont aujourd'hui moins favorables que durant la période immédiatement postérieure au référendum de 1995. Les surplus budgétaires laissent à nouveau à Ottawa les coudées plus franches pour agir unilatéralement. La diminution des appuis à la souveraineté au Québec, qui a fait reculer la perspective d'un autre référendum, a également amenuisé le sentiment de l'urgence des réformes dans le reste du Canada.

Enfin, la Cour suprême du Canada, dans sa décision de 1998, a confirmé que la sécession du Québec était réalisable sous l'empire de la Constitution du Canada, par la procédure de modification constitutionnelle. Elle a affirmé que, si une majorité suffisamment claire d'électeurs québécois, en réponse à une question claire, optait pour la sécession dans un futur référendum, les autorités fédérales et celles des autres provinces seraient tenues de négocier. La Cour a cependant refusé de dire ce qu'il fallait entendre par « question claire » et « majorité claire », affirmant qu'il s'agissait là de questions par nature non justiciables, que les acteurs politiques devraient préciser eux mêmes. Saisissant cette invitation, le gouvernement fédéral a fait adopter la *Loi de clarification*, qui prévoit que la Chambre des communes devra déterminer, *avant* la tenue du référendum, si la question est « claire », et, *après* la proclamation des résultats, si la majorité éventuellement dégagée en faveur de la sécession est « claire ». Pour éviter les affrontements avec les autorités fédérales, renforcer sa position de négociation face au Canada anglais et mieux assurer sa crédibilité aux yeux de l'opinion internationale, un gouvernement québécois désirant organiser un troisième référendum devrait faire approuver la question référendaire par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et s'engager à soumettre le résultat des

négociations à la population dans un autre référendum. En ce qui concerne les négociations suivant un référendum positif au Québec, les autres provinces devraient évidemment y être associées et rien n'interdirait aux autorités fédérales, comme elles l'ont fait pour l'Accord de Charlottetown, d'y associer également d'autres acteurs, comme les dirigeants autochtones et ceux des territoires. Rien non plus ne les empêcherait d'ajouter à la liste des sujets de négociation la discussion sur les frontières du Québec.

Dans l'hypothèse où un référendum au Québec produirait une majorité claire en faveur de la sécession et où le Québec et le reste du Canada s'entendraient sur les modalités de celle-ci, il y aurait néanmoins des risques de dérapage à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification, principalement à cause de l'exigence d'une approbation référendaire et de celle du consentement des peuples autochtones établis au Québec. Cependant, il existerait alors des moyens de dénouer l'impasse, soit en faisant appel à certains concepts du droit constitutionnel canadien, comme la théorie de la nécessité, soit, pour le Québec, en procédant à une déclaration unilatérale de souveraineté dont la réussite ou l'échec dépendrait de la capacité du Québec d'exercer une autorité effective et des réactions de la communauté internationale.

Pour terminer, nous avons réexaminé l'hypothèse d'une redéfinition du statut constitutionnel et politique du Québec en dehors de la légalité canadienne, c'est-à-dire d'une sécession unilatérale. Dans sa décision de 1998, la Cour a conclu que le droit international ne conférait pas au Québec un droit à la sécession, mais qu'il n'empêchait pas non plus une tentative de sécession, laquelle pourrait réussir et être reconnue en droit international sur la base du principe d'effectivité que nous venons de rappeler ci-dessus. Cependant, l'opposition massive des allophones, des anglophones et, surtout, des Autochtones soulèverait probablement la question de l'intégrité du territoire québécois en cas de sécession unilatérale. Les peuples autochtones en particulier pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada. Les autorités fédérales trouveraient là, si elles le désiraient, une bonne raison pour affirmer le maintien de leur souveraineté sur le Nord québécois. Le gouvernement du Québec défend devant l'opinion publique la position selon laquelle l'intégrité territoriale du Québec, après une accession unilatérale à l'indépendance, serait garantie par

certaines règles de droit international, en particulier le principe de *l'uti possidetis*. Il s'appuie principalement sur une étude réalisée en 1992 par cinq spécialistes du droit international à la demande de la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* (le « Rapport Pellet »). Cependant, la thèse défendue dans ce rapport fait l'objet de critiques par d'autres spécialistes du droit international, lesquelles sont analysées dans cette étude. La vive controverse qui existe autour des conclusions du Rapport Pellet fait en sorte qu'il serait imprudent de considérer que celui-ci établit de façon indubitable que l'intégrité territoriale du Québec serait garantie par le droit international en cas de sécession unilatérale et que les frontières internes du Québec seraient automatiquement transformées en frontières internationales, opposables au Canada.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 111 à 237

Auteur : Luc Bergeron

Titre : L'intégration européenne

MISE À JOUR

Auteur : Luc Bergeron

Titre : L'intégration européenne

Le texte de la mise à jour est à venir.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 239 à 329

Auteur : Marc Termote

Titre : L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada

MISE À JOUR

Auteur : Marc Termote

Titre : L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada

MISE À JOUR DE L'ÉTUDE INTITULÉE

**« L'ÉVOLUTION DÉMOLINGUISTIQUE
DU QUÉBEC ET DU CANADA »**

produite dans le cadre des travaux de la
Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Marc Termote

1er décembre 2001

Cette mise à jour comporte trois parties et six chapitres. En matière d'introduction, nous présentons dans une première partie (chapitre 1) les éléments essentiels et les conclusions principales de l'étude originale. La deuxième partie présente l'ensemble des observations, commentaires et analyses complémentaires rendus nécessaires par l'évolution démolinguistique de la dernière décennie. Cette deuxième partie contient quatre étapes. Après une brève analyse conceptuelle, portant sur les indicateurs linguistiques disponibles et sur le découpage territorial utilisé (chapitre 2), nous situons l'évolution de la composition linguistique du Québec et du Canada observée au cours de la dernière décennie dans une perspective de longue période (chapitre 3) et analysons la dynamique démolinguistique propre à chaque groupe linguistique et à chaque région (chapitre 4). Cet examen de l'évolution du passé sert ensuite de base à l'élaboration de perspectives d'avenir; les résultats de cet exercice prévisionnel sont présentés en même temps que ceux obtenus dans d'autres études (chapitre 5). Dans la troisième partie de notre rapport, nous dégageons les principaux résultats de notre analyse, en soulignant les conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière des changements survenus depuis l'étude originale (chapitre 6).

Les tableaux sont produits en annexe.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette mise à jour comporte trois parties. En matière d'introduction, nous présentons dans une première partie (chapitre 1) les éléments essentiels et les conclusions principales de l'étude originale. La deuxième partie présente l'ensemble des observations, commentaires et analyses complémentaires rendus nécessaires par l'évolution démolinguistique du Québec et du Canada au cours de la dernière décennie. Cette deuxième partie, qui constitue le corps de notre mémoire, comporte quatre chapitres.

Une première étape (chapitre 2) est consacrée à une brève analyse conceptuelle portant sur les indicateurs linguistiques disponibles et sur le découpage territorial utilisé. Il résulte de cette discussion méthodologique que seule une définition des groupes linguistiques en termes de langue d'usage à la maison permet une analyse de la dynamique démolinguistique passée et une prévision de l'évolution future qui soient fondées sur des données temporelles (de naissances, de décès, de migrations et de transferts linguistiques) fiables et statistiquement significatives. De même, un découpage territorial du Québec en trois régions (l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine et le reste du Québec) est incontournable si l'on veut saisir les différences dans le comportement et la dynamique démolinguistiques tout en respectant les contraintes de données.

Dans une deuxième étape (chapitre 3), nous situons l'évolution de la composition linguistique du Québec et du Canada observée au cours de la décennie 1986-1996 (dernière période connue) dans une perspective de longue période. Cette analyse confirme pour l'essentiel les tendances dégagées dans notre mémoire de 1991, à savoir, au Québec une érosion significative et continue du groupe anglophone, tant en termes d'effectifs que de poids relatif, jointe à une croissance de plus en plus lente de l'effectif du groupe francophone et à une croissance rapide de l'effectif et de la part du groupe allophone. Ce qui est nouveau, par contre, est le léger déclin du poids relatif du groupe francophone (alors que la période 1971-1986 avait connu une croissance significative du pourcentage de francophones au Québec), déclin qui est dû essentiellement à la baisse rapide de la part des francophones dans l'Île-de-Montréal. Dans le reste du Canada, la marginalisation des francophones se poursuit (sauf au Nouveau-Brunswick), alors que le poids démographique du Québec au sein de la Confédération continue à baisser.

Le chapitre 4 permet de voir à quel point le comportement et la dynamique démolinguistiques diffèrent d'un groupe linguistique à l'autre et d'une région à l'autre. Le comportement du groupe anglophone implique très nettement une dynamique de déclin, tant en termes d'effectif que de poids relatif : une sous-fécondité marquée et chronique, une forte propension à l'émigration sans apport significatif du côté de l'immigration (tant interprovinciale qu'internationale) et un gain net par transferts linguistiques trop faible pour compenser le déficit naturel

et migratoire; cette tendance au déclin est cependant moins prononcée à Montréal.

Pendant longtemps l'accroissement naturel a été la source principale de croissance pour le groupe francophone du Québec, mais la chute nettement plus rapide de la fécondité au sein de ce groupe a entraîné celui-ci dans la même dynamique de déclin que le groupe anglophone. Le groupe francophone du Québec ne bénéficie en effet guère ni de l'immigration internationale (qui exerce d'ailleurs un effet négatif sur le poids relatif de ce groupe), ni de la migration interprovinciale, ni de la mobilité linguistique. Seul le groupe allophone, par ailleurs très hétérogène, manifeste une dynamique de croissance : ce groupe bénéficie d'une fécondité élevée, d'une mortalité faible, d'une perte minime par migration interne et d'un apport permanent par immigration internationale ; sa seule source relativement importante de déperdition est la mobilité linguistique, dont les effets négatifs sont cependant plus que compensés par les facteurs démographiques.

L'évolution démographique future du Québec et de ses régions fait l'objet du chapitre 5. On ne saurait assez souligner la fracture démographique croissante entre l'Île-de-Montréal et le reste du Québec. Alors que l'Île-de-Montréal devrait connaître, essentiellement grâce à l'immigration internationale, une faible croissance démographique et un vieillissement de sa population moins prononcé, elle deviendra aussi majoritairement non francophone, alors qu'en dehors de l'île les francophones garderont sans doute leur part dans la population totale, mais ces francophones seront de moins en moins nombreux et vieilliront très rapidement.

Dans la troisième partie de notre mémoire (chapitre 6), nous dégageons les principaux résultats de notre analyse, en soulignant les conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière des modifications survenues depuis l'étude originale. Parmi celles-ci, il y a lieu de souligner, outre la minorisation prochaine des francophones sur l'Île-de-Montréal, minorisation qui est déjà très prononcée en dehors de l'ex-Ville de Montréal, le renversement en faveur du français dans le comportement linguistique des immigrants récents. Il ne faut cependant pas surestimer l'impact de ce changement de comportement : le nombre de transferts linguistiques est tellement faible qu'il est illusoire de croire qu'agir sur la mobilité linguistique puisse renverser les tendances actuelles. La fécondité et l'immigration internationale continueront de représenter les deux facteurs déterminants de l'évolution future de l'effectif et du poids relatif des francophones, particulièrement à Montréal.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1.- INTRODUCTION	3
CHAPITRE 2.- ANALYSE CONCEPTUELLE ET MÉTHODOLOGIQUE	7
Section 1. - Le choix de l'indicateur linguistique	7
Section 2. - Le choix du découpage territorial	19
CHAPITRE 3.- ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION LINGUISTIQUE DU QUÉBEC ET DU CANADA	24
CHAPITRE 4.- LA DYNAMIQUE DÉMOLINGUISTIQUE DES GROUPES LINGUISTIQUES ET DES RÉGIONS	31
CHAPITRE 5.- LES PERSPECTIVES	53
CHAPITRE 6.- CONCLUSION	67
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	72
ANNEXE : TABLEAUX	74

CHAPITRE I

INTRODUCTION

Le rapport que nous avons soumis en janvier 1991 à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, communément appelée Commission Bélanger-Campeau, a été publié comme chapitre 3 (pages 239-329) dans *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* (ci-après : Termote, 1991). Dans ce chapitre introductif, nous présentons brièvement les principaux résultats et conclusions que nous avons pu dégager dans notre étude de 1991. Par souci de fidélité, nous citons textuellement l'intégralité de la conclusion (pp. 273-276) de cette étude.

« En matière de conclusion, nous résumerons les tendances démolinguistiques fondamentales qui se dégagent de l'analyse du passé et des perspectives d'avenir. Rappelons que la langue maternelle se définit comme la première langue apprise et encore comprise, tandis que la langue d'usage est la langue le plus souvent parlée à la maison.

« L'évolution de longue période (1951-1986) est caractérisée par une érosion lente, mais continue, du groupe de langue maternelle anglaise au Québec (dont le poids dans la population totale est passé de 13,8 % à 10,3 %), la baisse étant cependant plus lente et se déroulant à des niveaux plus élevés lorsque l'on considère la langue d'usage (de 14,7 % en 1971 à 12,4 % en 1986). Depuis 1976, la baisse du poids relatif de ce groupe a été accompagnée d'une diminution des effectifs en termes absolus : celle-ci représente environ 100 000 personnes. Le déclin du groupe anglais ne signifie cependant pas que le groupe français renforce sa présence : en fait, avec un poids relatif de 82,9 % en 1986, celui-ci n'a retrouvé qu'entre 1981 et 1986 sa part de 1951. C'est le groupe de langue maternelle « autre » qui, en passant de 3,7 % en 1951 à 6,8 % en 1986, a repris à son compte les points de pourcentage perdus par le groupe anglais.

« Pendant que le Québec se « désanglicisait » sans se franciser, le « reste du Canada » s'anglicisait tout en se « défrancisant ». La part du groupe français diminue dans chacune des neuf provinces « hors Québec », et cela à chaque recensement, qu'il s'agisse de la langue maternelle ou de la langue d'usage. À part le Nouveau-Brunswick (où les francophones représentent une part stable de 31 %), la présence des francophones est devenue marginale (entre 0 % et 4 %) dans chacune des autres provinces. Le résultat de cette évolution est que près de 90 % des francophones du Canada résident aujourd'hui au Québec, qui par contre contient moins de 5 % des anglophones (et 18 % des allophones). La concentration croissante de la population francophone du Canada sur le territoire

du Québec s'accompagne cependant d'une réduction significative et continue du poids démographique du Québec dans l'ensemble canadien (de 29,0 % en 1951 à 25,8 % en 1986).

« Il y a de fortes disparités dans l'évolution démographique à l'intérieur du Québec. Sur l'Île de Montréal, le poids relatif du groupe français tout comme celui du groupe anglais a diminué de façon significative, au profit du groupe de langue maternelle « autre »; ce dernier groupe y représente aujourd'hui près de 20 %, autant que le groupe anglais. Un niveau élevé d'immigration internationale ne peut évidemment qu'accélérer cette tendance. En effet, au Canada comme dans les autres pays d'immigration, les immigrants ont une propension naturelle à se concentrer dans les grandes métropoles; la hiérarchie urbaine particulière du Québec y renforce cette tendance. Par ailleurs, plus on s'éloigne de l'Île de Montréal, plus le poids relatif du groupe français augmente, au détriment de chacun des deux autres groupes.

« L'évolution différente des effectifs et du poids relatif des divers groupes linguistiques du Québec est due à des dynamiques démographiques particulières. Le problème du groupe anglais est structurel, beaucoup plus que conjoncturel : une sous-fécondité prononcée, qui ne permet pas de renouveler les effectifs, et ce depuis plusieurs générations, se trouve renforcée par une forte propension à l'émigration (même en l'absence de « tensions politiques »), et cela sans apport significatif de l'immigration. Sans doute les gains nets par transferts linguistiques sont-ils importants (en 1986, il y avait environ 800 000 anglophones au Québec, alors que seulement 675 000 étaient de langue maternelle anglaise), mais à long terme, l'évolution de ces gains par transfert linguistique est pour le moins incertaine. Dans de telles conditions, la décroissance démographique de ce groupe est inéluctable, tant en effectifs qu'en poids relatif, à moins d'un revirement majeur et soutenu de son comportement de fécondité.

« L'accroissement naturel (différence entre le nombre de naissances et de décès) est la seule source de croissance pour le groupe francophone du Québec, qui parvient à maintenir un quasi-équilibre dans ses échanges migratoires avec le reste du Canada et avec le reste du monde, de même que dans ses échanges (transferts linguistiques) avec les autres groupes linguistiques. Mais la chute relativement plus rapide de la fécondité au sein de ce groupe a considérablement tari cette source de croissance.

« Enfin, le groupe allophone bénéficie à la fois de la fécondité la plus élevée, de la mortalité la plus basse et d'une immigration par ailleurs croissante. Le problème fondamental pour ce groupe est celui de l'orientation linguistique des immigrants internationaux. Sans doute ces derniers continueront-ils dans des proportions élevées (environ 70 %) à choisir leur langue maternelle comme langue d'usage; jusqu'à présent rien ne permet de déceler parmi les 30 % qui adoptent une nouvelle langue d'usage, un renversement significatif dans leur

préférence à deux contre un pour l'anglais, même (et surtout) parmi les immigrants les plus récents.

« En ce qui concerne les perspectives d'avenir, on peut conclure que, selon toute probabilité, on parlera de plus en plus le français au Québec, du moins en dehors de l'île de Montréal (pour laquelle toutes les tendances portent à prévoir une baisse du pourcentage de francophones, au profit de celui des allophones). Mais ce sont des Québécois de moins en moins nombreux qui le parleront. Tant qu'on était dans un contexte global de croissance (réelle et anticipée), comme cela était le cas jusqu'à la fin des années 1970, il était normal de se préoccuper d'abord des proportions. Aujourd'hui, devant la décroissance démographique, déjà réelle pour le groupe anglophone, et fort probable, sinon inéluctable, pour le groupe francophone à l'horizon d'une génération, le problème premier devient celui des nombres. La question n'est plus seulement de savoir si le Québec parlera encore le français dans quelques générations, mais aussi combien il restera de Québécoises et de Québécois pour le parler. »

L'objectif premier de cette mise à jour est donc double : vérifier dans quelle mesure les résultats et les perspectives énoncées dans les pages précédentes restent valables aujourd'hui, et dégager ce qui est nouveau dans le comportement démographique et linguistique de la population québécoise, ainsi que les nouvelles perspectives que ces changements impliquent.

L'étude de 1991 était essentiellement basée sur les recensements de 1971, 1981 et 1986 (le recensement de 1976 a produit relativement peu de données démolinguistiques), de telle sorte que l'année de base des prévisions était nécessairement 1986 (le recensement de 1991 n'avait pas encore eu lieu). Depuis 1986, nous disposons des résultats de deux nouveaux recensements (ceux de 1991 et 1996), qui permettent de connaître l'évolution entre 1986 et 1996 du comportement migratoire et linguistique, ainsi que des données annuelles sur les naissances et les décès (obtenues à partir du registre de l'état civil) et sur l'immigration internationale (à partir du fichier des entrées d'immigrants reçus). En outre, nous pouvons bénéficier des résultats de certaines enquêtes récentes, grâce auxquelles des dimensions nouvelles de la problématique démolinguistique québécoise ont pu être explorées. Enfin, devant l'acuité des problèmes démolinguistiques au Québec et au Canada, un nombre impressionnant d'études, dont certaines de nature prévisionnelle, ont été publiées au cours de la dernière décennie, ce qui nous permettra de vérifier la robustesse de nos analyses et de nos prévisions en les comparant à celles d'autres auteurs.

Il s'agira donc, dans les chapitres suivants, de situer l'évolution démolinguistique récente (depuis 1986) du Québec et du Canada par rapport à celle de la période antérieure (essentiellement 1971-1986) couverte par notre étude de 1991, et sur la base de cette mise à jour du passé, de dégager les caractéristiques principales de ce que nous réserve l'avenir. Auparavant, il y aura cependant lieu

de procéder à une brève analyse conceptuelle, plus précisément à une réflexion sur les concepts et les indicateurs pertinents pour une analyse démolinguistique, ainsi que sur les problèmes posés par le découpage territorial. Une telle réflexion conceptuelle nous apparaît incontournable suite au débat en cours depuis quelques années au Québec, débat qui est dû bien plus à des ambiguïtés conceptuelles et à des divergences sur le découpage territorial pertinent qu'à une remise en cause des tendances passées et futures de l'évolution démolinguistique du Québec. Le chapitre suivant est consacré à cette analyse conceptuelle.

CHAPITRE 2

ANALYSE CONCEPTUELLE ET MÉTHODOLOGIQUE

Ce chapitre traite de deux types de problèmes conceptuels et méthodologiques : le choix de l'indicateur linguistique permettant de définir les groupes linguistiques (section 1) et le choix du découpage territorial (section 2).

Section 1. – Le choix de l'indicateur linguistique

Les démographes canadiens disposent de données statistiques particulièrement nombreuses et riches lorsqu'il s'agit d'étudier les groupes linguistiques. La fréquence des recensements (tous les cinq ans, alors que dans la plupart des pays la période intercensitaire est de dix ans) et le nombre élevé de questions portant directement ou indirectement sur la langue, y est pour beaucoup.¹ Cette multitude de questions ouvre le choix entre plusieurs indicateurs. Avant de choisir l'indicateur le plus approprié pour notre analyse, il importe cependant d'examiner brièvement les principales caractéristiques et les problèmes majeurs que pose chacun de ces indicateurs.

1. *La langue maternelle*

La définition de la langue maternelle selon Statistique Canada est assez particulière. L'acception courante est celle qu'indique le qualificatif « maternelle », à savoir la langue utilisée par la mère lorsqu'elle s'adresse à son enfant, ce qui équivaut presque toujours à la langue utilisée au sein du ménage lors de la prime enfance de l'individu.² Selon la formulation de la question sur la langue maternelle au recensement canadien, la langue maternelle désigne tantôt (1941, 1961, 1981 et après) la première langue *apprise* dans l'enfance (« avant d'aller à l'école », ou encore « à la maison dans son enfance ») *et encore comprise*, tantôt (en 1951, 1971 et 1976) la première langue *parlée* dans l'enfance *et encore comprise*.

La référence à la première langue apprise (plutôt que parlée) a été consacrée par la Loi constitutionnelle de 1982 qui, dans son article 23 de la Charte des droits et libertés, introduit la notion de « première langue apprise et encore comprise », définition tirée de la Loi sur les langues officielles de 1969 (qui elle-

¹ Les démographes québécois sont d'ailleurs privilégiés par rapport à leurs confrères du reste du Canada, dans la mesure où ils peuvent en outre disposer des données de l'état civil (naissances, décès, mariages) selon la langue maternelle et la langue d'usage des personnes concernées.

² *Le Petit Robert* reprend cette définition : la langue maternelle est « la première langue qu'a apprise un enfant, généralement celle de sa mère ». Très significativement, le dictionnaire *Larousse* adopte une définition « territoriale », et non individuelle : la langue maternelle est « la langue du pays où l'on est né ». Nous reviendrons ultérieurement sur ce glissement conceptuel.

même reprenait la définition utilisée au recensement de 1961). En choisissant la référence à la première langue apprise, Statistique Canada se rapprochait d'une définition plus traditionnelle, mais en ajoutant la condition « et encore comprise », il s'en écartait considérablement.

Outre les nombreux problèmes de comparabilité dus aux modifications dans la formulation (et aux changements dans la place de la question dans l'ensemble du questionnaire), il importe de souligner d'autres implications méthodologiques :

- (a) Une même personne peut changer de langue maternelle d'un recensement à l'autre (langue « encore comprise »). Il en résulte qu'une personne qui ne comprend plus sa « première » langue maternelle devra déclarer la deuxième langue qu'elle a apprise (le questionnaire du recensement de 1991 est explicite à ce sujet), ce qui a pour effet de réduire indûment le nombre de transferts linguistiques (et comme la majorité des transferts s'effectue vers l'anglais, une telle définition de la langue maternelle a pour conséquence de diminuer la force d'attraction de celui-ci).
- (b) La notion de « comprendre une langue » est floue et subjective.
- (c) Jusqu'en 1986, on ne pouvait déclarer qu'une seule langue maternelle (« ne remplir qu'un cercle »; « cochez une seule case ») et les réponses multiples (2,5 % du total canadien en 1981, 2,4 % du total québécois) étaient réparties entre « langues uniques » par Statistique Canada. Depuis 1986, les instructions du questionnaire stipulent que l'on peut déclarer plus d'une langue maternelle, dans la mesure où on avait appris ces langues simultanément et qu'on les avait parlées aussi souvent l'une que l'autre dans son enfance. La conséquence de ce changement fut d'abord une hausse significative du pourcentage de « réponses multiples » (qui, pour le Québec est passé de 2,4 % en 1981 à 3,7 % en 1986). Et bien sûr, il s'agit ensuite, si l'on désire assurer la comparabilité avec les données censitaires antérieures à 1986, de répartir ces réponses multiples parmi les réponses uniques. Enfin, on peut considérer que ces réponses multiples fournissent une information nouvelle, dans la mesure où les cas de langues maternelles multiples peuvent être analysés comme étant des situations de transferts générationnels en cours.
- (d) Certaines personnes ne répondent tout simplement pas à la question, et ce taux de non-réponse peut varier considérablement d'un recensement à l'autre (par exemple, alors qu'il était de 2,2 % en 1971, il est tombé à 1,1 % en 1981).

Ces divers changements dans la définition même de ce qu'est la langue maternelle et dans la formulation de la question, ainsi que les modifications parfois considérables dans la manière de répondre à celle-ci, nous obligent à

conclure qu'il serait périlleux de dégager des tendances ou des renversements significatifs sur la base d'une variation à la première ou la deuxième décimale dans la structure linguistique de la population. La même conclusion vaut évidemment pour les autres indicateurs.

2. *La langue d'usage à la maison*

La question sur la langue d'usage n'a été introduite qu'au recensement de 1971, suite à une recommandation de la Commission Laurendeau-Dunton. Celle-ci proposait une question sur « la langue principale », « la langue parlée le plus, et de façon habituelle, à la maison et au travail ». La formulation du recensement est plus restrictive : elle est limitée à la langue parlée à la maison.³

Cette formulation n'a guère changé. En 1971, la question était « Actuellement, quelle est la langue que vous parlez LE PLUS SOUVENT à la maison ? », alors qu'en 1981 et aux recensements ultérieurs (la question n'a pas été posée en 1976) elle était « Quelle langue parlez-vous vous-même habituellement à la maison ? (Si vous en parlez plus d'une, laquelle parlez-vous le plus souvent ?) ». Malgré cette relative constance dans le contenu de la question, les problèmes méthodologiques que celle-ci pose sont nombreux.

- a) La question n'est pas posée à tout le monde, mais à seulement un échantillon des ménages (depuis 1981, un ménage sur cinq).
- b) Tout comme pour la langue maternelle, les réponses multiples n'étaient pas admises avant le recensement de 1986, et Statistique Canada les répartissait entre les différentes langues « uniques ». Le pourcentage de réponses multiples peut varier considérablement d'un recensement à l'autre (par exemple, entre 1981 et 1986, il a varié du simple au double, de 2,2 % à 4,6 % pour l'ensemble du Canada).
- c) Le taux de non-réponse était de 0,9 % en 1981 pour l'ensemble du Canada et de 0,7 % pour le Québec. Tout comme pour la langue maternelle, il n'y a officiellement plus de « non-réponses » depuis 1986, Statistique Canada ayant, par divers procédés, attribué une langue d'usage aux personnes qui n'ont pas répondu à la question.
- d) Lorsqu'on compare la langue d'usage à la langue maternelle pour estimer la « mobilité linguistique », il faut tenir compte du fait que l'on n'a aucune idée du moment auquel s'est effectué le transfert linguistique. Il n'est donc pas possible de connaître le nombre de transferts linguistiques pour une période déterminée par une simple comparaison entre les effectifs selon la langue maternelle et ceux selon la langue d'usage à la maison. Plus précisément,

³ Il aura fallu attendre le dernier recensement (celui de 2001, dont les résultats ne sont évidemment pas encore connus) pour qu'une question sur la langue de travail soit intégrée dans le questionnaire du recensement.

une telle comparaison ne permet en aucune manière d'évaluer l'évolution du comportement linguistique d'une population, contrairement à ce que beaucoup d'études peuvent laisser croire. Les données relatives au nombre de transferts d'une langue maternelle donnée vers une langue d'usage différente, telles qu'obtenues sur la base du recensement d'une année donnée, portent en effet sur l'ensemble des transferts effectués par la population dénombrée à ce recensement, et ce depuis « la prime enfance » jusqu'au jour du recensement. Les transferts réalisés au cours de la période censitaire qui précède ce recensement ne représentent donc qu'une petite partie du total des transferts. Cela explique d'ailleurs la très forte stabilité des taux de mobilité linguistique d'un recensement à l'autre. En outre, il faut tenir compte des personnes décédées ou qui ont quitté la région considérée. Si, comme cela est le cas pour le Québec, pendant une période donnée les personnes de langue maternelle autre que le français qui n'avaient pas effectué de transfert linguistique vers le français émigrent proportionnellement plus que celles qui ont réalisé un tel transfert, cela aura pour effet d'augmenter le taux de transfert vers le français pour le groupe de langue maternelle anglaise ou « autre » qui est resté au Québec, sans que les membres de ces deux groupes n'aient effectué le moindre transfert vers le français pendant la période considérée.

3. *La connaissance des langues officielles*

La formulation de la question n'a pas changé depuis 1971 : « Connaissez-vous assez bien l'anglais ou le français pour soutenir une conversation ? Cochez une seule case : l'anglais seulement; le français seulement; l'anglais et le français; ni l'anglais ni le français. »

Les principaux problèmes que pose cette question sont les suivants :

- a) La question n'est posée qu'à un échantillon de la population (20 % aux derniers recensements), ce qui, tout comme pour la langue d'usage à la maison, peut entraîner des problèmes de non-représentativité (petits effectifs), surtout au niveau régional et par âge.
- b) La notion de « connaître assez bien » une langue est très subjective. Les vérifications effectuées par Statistique Canada après la tenue du recensement (contre-vérification des dossiers) tendent par exemple à conclure que les anglophones ne jugent pas de la même manière leur connaissance du français que les francophones évaluant leur connaissance de l'anglais (les francophones semblent plus exigeants).
- c) Le libellé de la question implique une évaluation en termes binaires : on connaît « assez bien » ou pas du tout.

- d) Il est difficile de classer une population en groupes linguistiques à partir des catégories retenues dans la formulation de la question.

Ces diverses considérations nous amènent à partager la conclusion de deux analystes (attachés cependant à Statistique Canada...) selon lesquels les données obtenues grâce à cette question sont « au mieux rudimentaires » (« data collected through this question are primitive at best », Kraft et Cronie, 1984 : 4). Il faut en outre tenir compte du fait que les données relatives aux naissances et décès, indispensables dans le cadre d'une analyse démographique, ne sont pas disponibles selon ce critère (ces données sont compilées seulement selon la langue maternelle et la langue d'usage).

4. *L'origine ethnique*

Certains auteurs ont utilisé les résultats obtenus à partir de la question sur l'origine ethnique dans leur analyse du comportement démographique de la population canadienne et québécoise. Cet indicateur présente cependant un certain nombre de problèmes importants.

- a) La formulation de la question a significativement changé d'un recensement à l'autre. Par exemple, au recensement de 1986, la question était « À quel(s) groupe(s) ethniques(s) ou culturel(s) appartenez-vous ou vos ancêtres appartenaient-ils ? », alors qu'au recensement précédent on n'acceptait qu'une seule origine ethnique, et qu'au recensement de 1971 on ne faisait référence qu'au seul ancêtre paternel (« premier ancêtre paternel à son arrivée sur le continent ») et non à l'ensemble des ancêtres.
- b) Selon les individus, l'origine ethnique déclarée peut correspondre à sa situation actuelle ou à une situation remontant plus ou moins loin dans le temps (celle des « ancêtres »).
- c) La notion même de « groupe ethnique ou culturel » est vague et subjective. Statistique Canada lui-même entretient la confusion en amalgamant « groupe ethnique » et « groupe culturel », et en introduisant, parmi les réponses possibles, des catégories définies selon la race (« Blanc », « Noir »), cela dans le but explicite « de dénombrer les minorités visibles » (Statistique Canada, 1996 : 50). La liste des groupes retenus par Statistique Canada contient d'ailleurs des groupes éminemment discutables, sinon inexistantes, tels que « Américain », « Canadien », « Belge », « Yougoslaves », « Autres Yougoslaves ». Un exemple classique de confusion est celui des Haïtiens, qui sont nombreux à se déclarer d'origine française. Au recensement de 1986, on avait voulu éliminer plusieurs catégories douteuses, mais comme on laissait pleine liberté dans la spécification du groupe, on a abouti au résultat suivant : dans l'ensemble du Canada, le groupe des personnes d' « origine française » (origine unique) était composé de quatre catégories, à savoir 1025 « Canadiens-Français », 6 087 310 « Français », 1790 « Québécois »

et 3040 « Acadiens » (Annexe 2 du *Profil des groupes ethniques*, Statistique Canada, no 93-154 du catalogue).

- d) Un individu peut avoir plusieurs origines « ethniques ou culturelles », selon les mélanges d'alliances chez les ancêtres. Auparavant, la réponse « origine inconnue » était acceptée, ce qui permettait de résoudre le problème des personnes incapables de déterminer leur groupe à cause des mélanges d'alliances. Depuis 1986, on spécifie dans le questionnaire « cochez ou précisez plus d'un s'il y a lieu ». Comme il n'est pas tellement difficile de trouver plusieurs origines ethniques ou culturelles en remontant un peu dans le temps, on peut se retrouver dans une situation (comme en 1986) où près de la moitié des déclarations sont des déclarations multiples, une même personne pouvant évidemment se retrouver dans plusieurs groupes, ce qui implique plus de déclarations que d'individus au sein de la population considérée. La multiplicité même des combinaisons permises diminue l'utilité et la signification de toute l'opération.

Les données sur l'origine ethnique ou culturelle sont donc à utiliser avec la plus extrême prudence, et de toute manière, à cause des modifications dans la formulation et dans les catégories proposées, toute analyse de l'évolution temporelle est quasiment impossible. Nous n'avons donc pas utilisé ces données dans notre travail.

Les quatre indicateurs discutés ci-dessus sont dérivés du questionnaire du recensement. Un problème commun à toutes les données censitaires est celui du *sous-dénombrement* de la population (il y aurait d'ailleurs lieu de parler d'un sous-dénombrement net, car en réalité il y a à la fois un léger surdénombrement plus que neutralisé par un sous-dénombrement nettement plus élevé). Ce taux de sous-dénombrement (net) varie d'un recensement à l'autre et d'un sous-groupe de population à l'autre. Par exemple, pour l'ensemble du Canada, il était proche de 1,9 % en 1971 et 1976, mais s'élevait à 3,4 % en 1986, les pourcentages étant en règle générale du même ordre de grandeur pour le Québec. Avec de telles variations, on ne peut exclure qu'une modification dans le niveau d'une variable soit le résultat d'un changement de couverture plutôt que d'un changement de comportement.

La prudence est d'autant plus de mise lorsqu'on considère des sous-groupes de population. Par exemple, en 1986 et pour l'ensemble du Canada, le taux de sous-dénombrement des hommes de 20 à 24 ans (10,7 %) était le triple de celui de la population totale et celui des hommes de 65 ans et plus était la moitié (1,7 %); pour les femmes les pourcentages correspondants s'élevaient à 7,3 % et 2,1 %. Les migrants sont également plus sujets au sous-dénombrement : par exemple, en 1981, alors que le taux de sous-dénombrement était de 2,0 % pour l'ensemble canadien, il montait à 5,4 % pour les migrants interprovinciaux et à 8,5 % pour les migrants internationaux (pourcentage qui peut atteindre 20 %

pour les hommes de 20-29 ans ayant immigré au cours de la période censitaire qui précède le recensement).

En ce qui concerne les groupes linguistiques au Québec, l'information n'est disponible que pour les recensements de 1976 et 1981. Statistique Canada a estimé qu'en 1976 la population de langue maternelle française a été sous-dénombree à concurrence de 2,8 %, celle de langue maternelle anglaise de 3,0 % et celle de langue « autre » de 5,7 %. En 1981, les pourcentages étaient respectivement de 1,7 %, de 2,7 % et de 2,6 %. L'amélioration moyenne (pour l'ensemble de la population québécoise) de la couverture entre 1976 et 1981 (de 3,0 % à 1,9 %) aurait donc été nettement plus marquée pour les groupes français et « autre » que pour le groupe anglais, de telle sorte qu'une partie de l'augmentation de la part relative des groupes français et « autre » au cours de la période 1976-1981 doit être attribuée aux modifications dans la couverture du recensement.

Il n'est malheureusement pas possible de corriger les données censitaires pour ce sous-dénombrement, car il nous faudrait pour cela connaître les taux de sous-dénombrement (qui sont d'ailleurs eux-mêmes des estimations...) simultanément par région, groupe linguistique, âge et catégorie de migrants (migrants interprovinciaux, interrégionaux, internationaux), et cela pour chaque recensement. Il importera donc d'avoir à l'esprit l'impact des modifications dans ces taux, lorsque viendra le moment d'interpréter l'évolution des effectifs et du comportement des groupes linguistiques.

Il nous reste finalement à choisir parmi les quatre indicateurs linguistiques discutés ci-dessus celui qui sera adopté tant pour l'analyse de l'évolution passée que pour l'exercice prévisionnel. Comme nous l'avons souligné, les indicateurs « connaissance des langues » et « origine ethnique » sont hautement discutables et de toute manière inappropriés dans notre cas, puisque toutes les données nécessaires à une analyse démolinguistique (en particulier les données sur les naissances et les décès) ne sont pas disponibles selon ces critères. Le choix se trouve donc limité aux deux seuls critères « langue maternelle » et « langue d'usage » à la maison, pour lesquels toutes les données nécessaires existent.

Il nous semble évident que des deux indicateurs, celui fondé sur la langue d'usage à la maison est le plus pertinent.⁴ En effet, la langue utilisée « le plus fréquemment » au sein du ménage est sans conteste la plus significative du

⁴ Le *Census Bureau* des États-Unis a manifestement la même opinion. Seulement deux recensements de ce pays comportent une question sur la langue maternelle posée à l'ensemble de la population (certaines questions linguistiques ne sont posées qu'aux seuls immigrants). Par contre, les questions sur la langue d'usage sont fréquentes et nombreuses. Par exemple, aux trois derniers recensements, trois questions (rédigées dans des termes quasi identiques d'un recensement à l'autre) étaient posées : « Est-ce que cette personne parle une langue autre que l'anglais à la maison ? », « Si oui, quelle est cette langue ? », et « si oui », « Est-ce que cette personne parle l'anglais très bien, bien, pas bien ou pas du tout » (notre traduction). Sur les données linguistiques des recensements des États-Unis, voir G. Stevens, 1999.

point de vue du comportement démographique : le comportement de fécondité et de migration est beaucoup plus fonction des valeurs actuellement vécues au sein d'un ménage que de la langue apprise dans la petite enfance, que des langues que l'on « connaît », ou encore que de l'origine ethnique ou culturelle des ancêtres. En outre, la langue d'usage à la maison réfère à la situation actuelle des individus, alors que la langue maternelle reflète le passé (« la prime enfance »). Enfin, la langue parlée à la maison, au sein du ménage, est normalement la langue maternelle des enfants et revêt donc une importance considérable pour la transmission générationnelle d'une langue et d'une culture. À ce titre, la langue d'usage à la maison est incontournable lorsqu'il s'agit de faire des prévisions démolinguistiques.

D'aucuns rejettent cependant cette conclusion et croient opportun d'affirmer que la langue d'usage à la maison n'est guère significative lorsqu'il s'agit d'évaluer l'avenir démolinguistique d'une société. Seule importerait la langue utilisée dans la sphère publique, en dehors de la maison. Il nous faut donc examiner également la signification et l'utilité de ce cinquième indicateur.

5. *La langue d'usage public*

La question du recours à la langue d'usage public comme indicateur de l'évolution démolinguistique passée et future du Québec et du Canada, ne se posait pas lors de la préparation de notre rapport précédent (Termote, 1991), dans la mesure où à cette époque aucune information n'était disponible sur l'utilisation des langues en dehors de la maison. La situation a changé, du moins au Québec, suite à la publication en 1999 des résultats d'une enquête réalisée en 1997 par le Conseil de la langue française, résultats qui ont abouti à la création d'un « indicateur de la langue d'usage public » (Béland, 1999).

Les problèmes méthodologiques que posent les résultats obtenus avec cet indicateur sont nombreux.

- a) L'indicateur a été appliqué à un échantillon dans lequel les francophones sont surreprésentés.
- b) La notion même de « sphère publique » est vague et ambiguë. Au total, une dizaine d'activités publiques ont été prises en considération dans l'enquête. Certaines de ces activités sont à la frontière du privé et du public (comme le petit commerce et l'association non professionnelle), tandis que d'autres sont plus conventionnelles (travail, syndicat, centre commercial, banque, administration scolaire, école, CLSC, hôpital). La signification que l'on peut accorder à certaines de ces activités est discutable. Par exemple, dans le cas des allophones, qui à Montréal sont presque toujours des immigrants ou enfants d'immigrants, la langue de l'école est le plus souvent le français, non par choix, mais par obligation (suite à la Loi 101). Par ailleurs, on remarquera que plusieurs activités « publiques » importantes ne sont pas prises en

considération dans le calcul de l'indicateur, particulièrement celles du domaine culturel (médias, cinéma, etc.).

- c) L'indicateur est construit sur la base d'informations de nature subjective, obtenues par autodéclaration, plutôt que sur la base d'informations « objectives », obtenues par exemple à partir de documents ou en observant le comportement des individus (comme cela a été le cas dans l'élaboration d'un indicateur semblable en Catalogne).
- d) L'indicateur est un indicateur « composite », ce qui implique un problème de pondération des divers critères utilisés (les activités « publiques »), pondération dont la procédure n'est pas évidente.
- e) Les résultats obtenus avec cet indicateur sont insensibles à toute variation de certains paramètres importants. Un indicateur qui reste insensible à une modification significative des variables déterminantes pour l'avenir démographique de la société n'est guère utile. Or, comme nous l'avons démontré sur la base d'une série de simulations (Termote, 1999, 101-111), c'est précisément le cas lorsqu'on modifie la composition des flux d'immigration internationale.
- f) L'application de cet indicateur nécessite une enquête. Comme une seule enquête portant sur la langue d'usage public a été réalisée, nous ne disposons d'aucune information sur l'évolution du comportement linguistique des individus lorsqu'ils oeuvrent dans la sphère publique. Il est donc totalement injustifié de se baser sur les résultats de cet indicateur pour conclure, comme l'ont fait certains, à une « amélioration » de la situation du français.

On pourrait allonger la liste des problèmes d'ordre méthodologique : le fait que l'analyse des données ait été réalisée selon le lieu de résidence, le statut ambigu des personnes bilingues, le taux très élevé (42 %) de non-réponses, etc.. Au-delà de ces faiblesses méthodologiques, c'est cependant le caractère anodin des résultats obtenus et la perspective même dans laquelle ces résultats sont utilisés qu'il nous semble devoir mettre en cause.

Les résultats obtenus par cet indicateur tendent à montrer que le français comme langue d'usage public est largement majoritaire sur l'Île-de-Montréal (68 % contre 30 % pour l'anglais), ce qui est loin d'être surprenant. Après tout, avec 55 % de francophones « langue d'usage à la maison » et 19 % d'allophones, il suffit que la moitié des allophones et quelques anglophones déclarent (car l'information est obtenue par auto-déclaration) parler le français lorsqu'ils sortent de chez eux, pour passer de 55 % de francophones « à la maison » à 68 % de francophones « en public ». C'est effectivement ce qui se passe : selon les résultats de l'enquête en question, pour 96 % des francophones la langue d'usage public n'est que l'extension spatiale de la langue parlée à la maison, ce

qui est dans l'ordre normal des choses, tandis que 19 % des anglophones passent au français et 53 % des allophones (38 % de ces derniers utilisent l'anglais). On remarquera que ces 53 % et ces 38 % impliquent que les allophones, lorsqu'ils sortent de chez eux, sont – proportionnellement au poids respectif des groupes francophones et anglophones – plus attirés par l'anglais que par le français (les anglophones « langue d'usage à la maison » représentent 25 % de la population de l'Île-de-Montréal).

Le problème ne se situe cependant pas seulement au niveau de la signification des résultats obtenus par cet indicateur. C'est la perspective même dans laquelle il est utilisé qui est discutable.

La plupart des pays connaissent en matière linguistique ce qu'il est convenu d'appeler « la loi du sol », c'est-à-dire que sur un territoire donné, une seule langue est utilisée dans le domaine public (sauf exceptions ponctuelles, comme des « facilités locales », ou encore en matière d'affichage). Ce territoire peut bien sûr ne couvrir qu'une partie du pays : plusieurs pays ont deux ou plusieurs langues officielles ou nationales, chacune de ces langues étant appliquée dans le domaine public dans une partie déterminée du pays. La loi du sol peut s'appliquer aussi bien dans des pays officiellement unilingues que dans des pays officiellement bilingues ou plurilingues.⁵

Dans un tel contexte, deux situations peuvent se présenter : soit la langue utilisée dans le domaine public est la même que celle adoptée dans le domaine privé, la première étant l'expression publique de la seconde, soit la langue publique est en quelque sorte « imposée » à une partie de la société qui ne peut utiliser sa propre langue que dans la sphère privée (« à la maison »). Dans l'un et l'autre cas, qu'il y ait correspondance ou disjonction entre langue d'usage privé et langue d'usage public, la question du passage de l'une à l'autre ne se pose pas. Dans le premier cas, puisqu'il y a homogénéité linguistique et identité entre langue privée et publique, il n'y a pas de passage à faire. Dans le second, lorsqu'il y a hétérogénéité linguistique avec une seule langue publique, le passage est obligatoire. Dans ces conditions, le législateur pourra même à la limite se désintéresser totalement de la langue utilisée dans le domaine privé.

Par contre, dans certains pays de tradition anglo-saxonne, comme le Canada, et donc le Québec, où dans bien des domaines les droits de la personne prévalent sur ceux de la société, la loi du sol ne s'applique pas en matière linguistique (du moins en théorie), de sorte que les individus peuvent choisir librement à la fois la langue utilisée dans la sphère privée et la langue utilisée dans la sphère publique. Ce principe de base peut cependant connaître des exceptions partielles, comme au Québec l'obligation générale (c'est-à-dire, sauf exceptions) faite aux enfants d'immigrants non scolarisés en français ou en anglais d'adopter le français comme langue d'usage dans un domaine public particulier, à savoir l'école. La concrétisation de ce principe ne s'effectue cependant pas en vase

⁵ Pour une discussion sur le principe de territorialité versus celui du libre choix, voir Goreham, 1994.

clos : le fait pour un individu d'avoir la liberté de choisir ne signifie pas que dans son choix il ne puisse être soumis à des facteurs externes. Parmi ces derniers, le fait pour le Québec, dernière société majoritairement francophone en Amérique du Nord, d'être une très petite minorité « entourée » de 300 millions d'anglophones n'est certes pas un des moindres. Le libre choix permet aussi le libre jeu du rapport des forces.⁶

Même en l'absence d'une disposition légale établissant en matière linguistique une « loi du sol », on observe le plus souvent l'application *de facto* d'une « loi du sol », comme dans le cas du Canada en dehors du Québec, ou aux États-Unis. Dans une telle situation de loi du sol *de facto*, il est normal que le législateur ne s'intéresse guère à la langue utilisée dans la cuisine ou dans l'alcôve, et que seule la langue utilisée dans la sphère publique le préoccupe. En effet, dans ces pays la langue d'usage public n'est que le prolongement de la langue d'usage privé et la pression (légale ou sociale) est telle que l'arrivée même massive d'immigrants allophones ne remet pas en question la langue de la société d'accueil.

Par contre, dans les (très rares) situations où il n'y a pas de « loi du sol » (ni *de iure* ni *de facto*) et où deux langues se trouvent en concurrence, comme cela est le cas à Montréal, il y a lieu de se préoccuper aussi bien de la langue en usage dans la sphère privée que de la langue d'usage public. Il serait en effet éminemment périlleux, aussi bien pour la survie d'une langue « nationale » que pour la cohésion sociale, d'en arriver à une situation où la langue nationale serait nettement minoritaire dans une sphère et largement majoritaire dans l'autre. Dans un tel contexte, la langue d'usage public ne serait plus, par définition, le prolongement de la langue parlée à la maison. Or, telle est précisément la situation dans laquelle on se trouvera très bientôt dans l'Île-de-Montréal.

Dans ces conditions, il semble pour le moins surprenant que certains puissent soutenir que seule importe la langue d'usage public, que la langue d'usage à la maison est « la langue dans laquelle on dort » et que seule compte la langue diurne, celle dans laquelle on travaille et dépense. Que penseraient les Anglais, les Allemands, les Italiens, les Français, si demain la moitié des habitants du centre de leur métropole principale ou de leur capitale ne parlaient plus l'anglais, l'allemand, l'italien, le français à la maison ? Et encore, dans ces exemples, s'agit-il de pays officiellement unilingues et où s'applique *de facto* en matière linguistique la « loi du sol ».

Le Québec est, à notre connaissance, le seul pays au monde (si l'on excepte le cas très particulier de la Catalogne) où l'on se préoccupe de la langue d'usage public. C'est aussi le seul où certains prétendent que seule cette dernière est importante et que la langue d'usage « à la maison » n'est pas significative. Même dans des pays ou régions où la « loi du sol » est *de facto* d'application,

⁶ Une modélisation du processus de mobilité linguistique intégrant des facteurs « externes » tels que les effets de réseau et les effets de prestige social, est présentée dans Termote et Thisse, 2001.

comme aux États-Unis (cfr. la Californie, la Floride) et dans « le reste du Canada » (cfr. Vancouver), l'opinion publique et les autorités politiques sont de plus en plus sensibles au fait qu'une minorité croissante de la population n'utilise pas la langue « nationale » (l'anglais en l'occurrence) à la maison. Même la France, qui avait toujours occulté la dimension linguistique, en se fondant sur l'hypothèse que l'application de la loi du sol allait assurer un *melting pot* francophone, a organisé pour la première fois un mini-recensement linguistique (à l'occasion du dernier recensement une série de questions linguistiques a été posée à un échantillon de la population française).

On peut s'interroger sur les raisons de cette exception québécoise, sur cet engouement de certains pour un indicateur qui est sans doute utile, car il permet de compléter (plus ou moins bien⁷) l'image linguistique du Québec, mais qui réduit la fonction d'une langue à une fonction purement instrumentale, celle d'être un moyen de communication avec autrui dans « la sphère publique ». Quelle que soit l'importance que l'on entend attribuer à cet indicateur, il est cependant exclu qu'il puisse servir à une analyse de l'évolution démolinguistique passée et future du Québec. En effet, le fait qu'une seule observation temporelle soit disponible (en 1997) interdit une analyse de l'évolution passée, et le fait que les données sur les naissances, décès et migrations (données indispensables pour comprendre et prévoir la dynamique démolinguistique) n'existent pas selon la langue d'usage public, empêche tout exercice prévisionnel. Adopter cet indicateur équivaut à renoncer à toute analyse démolinguistique.

6. *La première langue officielle parlée*

Cet indicateur n'est pas obtenu sur la base d'une question spécifique posée au recensement, mais a été construit par Statistique Canada en « combinant » les réponses aux questions sur la connaissance des langues officielles, la langue maternelle et la langue parlée à la maison. Dans le cadre de l'application de la Loi sur les langues officielles, l'objectif poursuivi est de déterminer les besoins en matière de services en français et en anglais.

Puisqu'il s'agit d'un indicateur dérivé, toutes les faiblesses des trois indicateurs sur lesquels ce nouvel indicateur est basé se retrouvent évidemment conjuguées. Outre les problèmes liés au processus de « dérivation » utilisé, il faut noter que cet indicateur n'a été appliqué que pour les recensements de 1971, 1991 et 1996, ce qui limite considérablement son utilité en matière d'analyse des tendances.

⁷ La fiabilité de cet indicateur, telle qu'il a été développé et appliqué dans le contexte québécois, est d'ailleurs mise en doute par les premiers intéressés : selon un sondage (qui, à vrai dire, « n'a aucune prétention scientifique ») du journal *La Presse*, réalisé au lendemain de la publication des résultats de l'enquête sur l'usage des langues dans la sphère publique, 88 % des répondants ont répondu qu'ils n'étaient « pas d'accord avec l'étude [sur la langue d'usage public] selon laquelle le français était largement en usage dans l'Île-de-Montréal » (*La Presse*, 29 août 1999, page A2).

Comme les résultats obtenus pour 1996 avec cet indicateur sont relativement proches de ceux produits par l'enquête de 1997 sur la langue d'usage public, certains ont considéré que « la première langue officielle parlée » est une bonne approximation de la langue utilisée dans la sphère publique. Après tout, dira-t-on, lorsqu'un individu exerce une activité dans le domaine public, on peut s'attendre à ce qu'il utilise la langue officielle qu'il parle le mieux et le plus fréquemment.

Malgré l'intérêt possible de cette approche, il nous faut cependant accepter qu'elle ne nous est guère utile en ce qui nous concerne. En effet, le nombre d'« observations » temporelles est très petit (si l'on peut parler d'observations lorsqu'il s'agit d'une variable construite), ce qui rend pour le moins fragile toute analyse de l'évolution passée. En outre, cet indicateur ne permet - par définition - la prise en compte directe que de deux groupes linguistiques (les anglophones et les francophones), et - surtout - il rend impossible toute analyse démographique, puisque aucune information sur les naissances, les décès, les migrations et la mobilité linguistique n'est disponible sur la base de cet indicateur.

La conclusion de ce bref examen des divers indicateurs linguistiques disponibles nous semble évidente : le recours au concept de « langue d'usage à la maison » est incontournable. Encore faut-il déterminer le nombre de groupes linguistiques définis selon cet indicateur. Nous limiterons notre analyse à trois groupes : les francophones (c'est-à-dire le groupe dont les membres parlent le français à la maison), les anglophones (ceux qui parlent l'anglais à la maison) et les allophones (ceux qui ne parlent ni le français ni l'anglais à la maison). Sans doute ce dernier groupe est-il très hétérogène, mais distinguer diverses langues au sein de ce groupe nous mènerait rapidement à des chiffres non significatifs (dus aux petits effectifs par âge, région, etc.), sans compter que de toute manière nous ne disposons pas des données démographiques (naissances, décès, migrations et transferts linguistiques) pour une langue spécifique autre que le français et l'anglais.

Section 2.- Le choix du découpage territorial

La définition des unités spatiales retenues, tout comme la définition des groupes linguistiques, détermine les résultats d'une analyse démographique. Et tout comme lorsqu'il s'agit de choisir un indicateur linguistique, le choix du découpage territorial doit se faire sur la base d'un certain nombre de critères. Ces critères sont d'ailleurs semblables dans les deux cas : (1) il faut que les données démographiques soient disponibles (il n'est guère utile d'ergoter sur un indicateur ou un découpage idéal si les données n'existent pas pour cet indicateur et pour ce découpage); (2) il faut que ces données soient « significatives » en termes statistiques (pas de petits effectifs, ce qui exclut le recours à des petites unités territoriales); (3) il faut que le découpage territorial (tout comme l'indicateur linguistique) soit significatif en termes

démolinguistiques, c'est-à-dire qu'il faut qu'il permette de révéler les différences dans le comportement démolinguistique (s'il n'y a pas de différences, autant se limiter à l'ensemble).

Comme nous l'avons montré dans la section précédente, lorsqu'il s'agit de choisir l'indicateur linguistique, seul le recours à la langue d'usage à la maison permet de respecter simultanément ces trois critères. Lorsqu'il s'agit de choisir le découpage territorial, la conclusion est également très nette. Puisque les données nécessaires à l'analyse de l'évolution démolinguistique passée et à la prévision de l'évolution future ne sont disponibles que pour des unités spatiales relativement importantes, à savoir les provinces et les comtés (au Québec, les MRC – municipalités régionales de comté, ou encore, selon la terminologie censitaire, les divisions de recensement), et puisque le problème des petits effectifs apparaît très rapidement (même pour les comtés-MRC, on se retrouve très vite avec des petits chiffres, par âge, groupe linguistique et origine-destination pour les migrations et la mobilité linguistique), il est impensable de recourir à un découpage basé sur les municipalités.⁸

Sans doute pourrait-on adopter un découpage fondé sur le regroupement d'un certain nombre de municipalités choisies selon l'un ou l'autre critère spécifique. Outre le fait que ce regroupement sera différent selon le critère adopté, il restera toujours le problème très concret de la disponibilité des données pour ce regroupement particulier. Pour obtenir les données nécessaires, il faudra nécessairement recourir à un dépouillement spécial aussi bien du registre de l'état civil (pour les naissances et les décès) que du recensement (pour les migrations et la mobilité linguistique), et cela sur l'ensemble de la période analysée, ce qui implique des coûts financiers exorbitants.

La conjonction des deux premiers critères nous oblige donc à adopter un découpage territorial basé sur les comtés-MRC ou sur un regroupement de ces derniers. Le critère de disponibilité des données inclut cependant celui de la disponibilité sur l'ensemble de la période d'étude. Pour que l'analyse de l'évolution passée soit significative, il faut disposer d'une série d'observations temporelles suffisamment longue, et il faut que ces observations soient comparables. Cette dernière exigence n'est guère aisée à respecter, même pour les comtés-MRC. En réalité, peu nombreux sont les comtés-MRC qui au cours des 25 dernières années n'ont pas connu une modification de leurs limites territoriales.

L'exigence de pouvoir disposer de données temporelles sur longue période et comparables entre elles, conjuguée à celle de travailler avec des unités spatiales

⁸ La nécessité de se baser sur des unités spatiales relativement grandes pour lesquelles les données sont disponibles avait d'ailleurs mené Lachapelle et Henripin (1980) à choisir la division de recensement (les comtés-MRC) comme unité de base dans la construction de leurs régions, ce qui les a conduit à une « région métropolitaine élargie » de Montréal, légèrement plus grande que la région métropolitaine de recensement. Dans notre première étude démolinguistique (Termote, 1988), nous avons également adopté ce découpage, afin de permettre la comparaison des résultats.

significatives en termes de comportement démographique, nous conduit à un découpage du Québec en trois régions : l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine et le reste du Québec (le Québec moins la région métropolitaine de Montréal), auxquelles il faut bien sûr ajouter le reste du Canada (pour pouvoir « fermer » le système migratoire interne). Les trois régions qui constituent le Québec selon ce découpage manifestent en effet une dynamique démographique fort différente : dans le cas de l'Île-de-Montréal, la migration interrégionale (l'« étalement urbain ») et l'immigration internationale sont des facteurs déterminants de l'évolution démographique, alors que ces deux facteurs n'exercent qu'un impact marginal dans la région « reste du Québec » et que l'immigration internationale ne joue qu'un rôle secondaire dans l'évolution du « reste de la région métropolitaine de Montréal ». À ces dynamiques démographiques différentes sont bien sûr associées des structures démographiques différentes. Le découpage du Québec selon les trois régions susmentionnées permet de saisir cette diversité des dynamiques et des structures.

Sans doute pourrait-on songer à un découpage plus « raffiné ». D'aucuns ont par exemple soutenu que ce qui se passe dans l'Île-de-Montréal n'est pas pertinent, parce que l'Île-de-Montréal n'aurait aucune signification sociolinguistique, et que si l'on doit renoncer (par manque de données) à un découpage plus raffiné (sur la base des municipalités), alors il serait préférable de s'en tenir à l'examen de l'évolution démographique de l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal, voire celle de l'ensemble du Québec. Il est vrai qu'à cette échelle, on « noie le poisson » et évacue les problèmes, puisque plus l'échelle spatiale est grande, plus lentement évolue la structure démographique (comme d'ailleurs toute structure). Par exemple, en négligeant d'analyser la dynamique démographique de l'Île-de-Montréal, on peut se permettre d'occulter le rôle de l'immigration internationale, de l'étalement urbain et de la mobilité linguistique sur l'évolution démographique. En outre, refuser d'étudier l'évolution démographique de l'Île-de-Montréal, c'est négliger le fait que cette région est - de plus en plus... - une réalité sociopolitique, qu'elle représente la moitié de la population de la région métropolitaine et le quart de la population québécoise, et que, quoiqu'on puisse en penser, elle est le cœur économique et la vitrine internationale du Québec. Enfin, le choix de l'Île-de-Montréal comme unité d'analyse assure une comparabilité temporelle des données que tout autre découpage risque fort d'exclure (les limites territoriales des municipalités changent souvent...).

En ce qui concerne ce dernier point, il importe de souligner que même le choix de la région métropolitaine de Montréal pose un problème non négligeable de continuité temporelle. Comme l'on sait, la définition territoriale de la région métropolitaine adoptée par Statistique Canada est basée sur des critères socio-économiques : une région métropolitaine doit « constituer un ensemble socio-économique intégré ». Or les indicateurs socio-économiques utilisés (densité de population, pourcentage de la population en emploi travaillant dans le « noyau

urbain » ou en provenance du « noyau urbain ») ont des valeurs qui varient dans le temps, ce qui implique que d'un recensement à l'autre, les limites territoriales de la région métropolitaine peuvent significativement changer. C'est ainsi que lors du dernier recensement, la région métropolitaine de Montréal a « annexé » une vaste zone (surtout autour de St-Jérôme) comprenant quelque 100 000 personnes. Comme les habitants de la périphérie montréalaise sont essentiellement francophones, toute extension spatiale de la région métropolitaine de Montréal entraîne nécessairement, toutes autres choses restant égales, une augmentation du pourcentage de francophones dans la région, un phénomène que malheureusement beaucoup de commentateurs tendent à « oublier »...

Bien sûr, il serait préférable de travailler avec un découpage territorial plus raffiné que l'Île-de-Montréal, mais si, au-delà des vœux pieux, l'on entend concrétiser cette voie, comment se mettra-t-on d'accord sur « le meilleur » découpage ? Il y a en effet autant de découpages possibles qu'il existe de critères sociolinguistiques. Et même si l'un ou l'autre critère faisait l'unanimité, cela n'assurerait pas encore la comparabilité temporelle, car l'application d'un critère donné conduira nécessairement à des découpages qui changent dans le temps (comme dans le cas des régions métropolitaines). Une illustration de ce type de conséquences « perverses » est fournie par le découpage que vient de proposer le Conseil de la langue française (Béland *et alii*, 2001).

Après avoir affirmé (p. 2) que « L'Île-de-Montréal constitue [...] une entité supramunicipale », ce qui est pour le moins contestable (et contesté...), et reconnu qu' « elle forme une zone géographique significative », cette étude propose une « définition (qui tient) compte à la fois du lieu de résidence et du lieu d'exercice des activités publiques » et qui « pourrait servir pour les prochaines études sur l'usage des langues » (p. 3). On ne voit guère comment ce dernier objectif pourra être atteint en matière démolinguistique, car les données nécessaires (sur les naissances, les décès, les migrations origine-destination, les transferts linguistiques, etc.) ne sont pas disponibles pour ce type de « découpage sociolinguistique intégré ». Mais surtout, en adoptant le critère du « navettage » (*sic*), on doit nécessairement accepter que la région « sociolinguistiquement intégrée » (baptisée, de façon ambiguë, « région de l'île de Montréal ») aura des contours continuellement changeants, car pratiquement tous les jours le réseau des origines-destinations (en matière de loisirs, magasinage, études, santé et travail) se modifie. Dans ces conditions, toute analyse de l'évolution démolinguistique devient impossible.

Sans doute, comme nous l'avons déjà mentionné, le même problème de continuité temporelle se pose-t-il dans le cas de la région métropolitaine, avec cependant la différence - majeure - que dans ce dernier cas la variation est aisément mesurable et le biais dû à cette variation facile à évaluer (le biais va d'ailleurs toujours dans le même sens...).

Si l'on tient absolument à un découpage spatial plus raffiné que celui de l'Île-de-Montréal tout en respectant le critère des chiffres statistiquement significatifs (pas de petits effectifs), on pourrait considérer un nombre très limité de zones à l'intérieur de l'île, ce qui réduirait le coût des dépouillements spéciaux des registres de l'état civil et des recensements.⁹ Il serait cependant fort surprenant que ce redécoupage modifie significativement les résultats. En réalité, les tendances dégagées pour l'ensemble de l'île s'en trouveraient renforcées. Par exemple, si l'on distingue l'actuelle Ville de Montréal (avant les fusions prévues par la Loi 170) et le reste de l'île, on peut observer que la minorisation du groupe francophone que l'on peut prévoir à brève échéance pour l'ensemble de l'Île-de-Montréal est déjà bien réelle en dehors de l'actuelle Ville de Montréal : dans le reste de l'île, le pourcentage de francophones s'élevait en 1996 à 44 %.

La conclusion principale que nous retiendrons de cette brève discussion est donc que si l'on entend travailler avec des régions qui expriment des dynamiques démologiques différentes et pour lesquelles les données sont disponibles, un découpage du Québec en trois régions s'impose : l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine de Montréal et le reste du Québec. Si l'on estime que ce qui se passe sur l'Île-de-Montréal n'est pas important ou n'est pas significatif (ou encore, si les résultats obtenus pour l'Île-de-Montréal dérangeant...), on pourra toujours se limiter aux résultats obtenus (par sommation des deux premières régions) pour l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal. Et si même ces derniers résultats sont encore considérés comme trop perturbants, on n'examinera que les résultats pour l'ensemble du Québec : à ce niveau, l'impact de nombre de processus démologiques devient marginal, de telle sorte que – très confortablement – les structures restent relativement stables.¹⁰

⁹ On pourrait également envisager un découpage intermédiaire entre l'île et le reste de la région métropolitaine. C'était la solution adoptée par Lachapelle et Henripin (1980), qui avaient regroupé l'Île-de-Montréal et l'Île-Jésus (Laval). Pour des raisons de comparabilité, nous avons suivi cette approche dans notre première étude (Termote et Gauvreau, 1988). Ce regroupement était cependant discutable : au-delà du choix particulier de Laval (d'autres divisions de recensement auraient pu être prises en compte), on se retrouve à « noyer le poisson » en combinant deux unités spatiales dont la dynamique démologique est très différente. C'est pourquoi, à l'instar d'autres chercheurs, nous avons abandonné cette solution hybride.

¹⁰ L'analogie entre l'impact démologique des phénomènes démographiques et leur impact économique est à cet égard éclairante. Par exemple, si l'on analyse les résultats des nombreuses études qui ont tenté de mesurer l'impact de l'immigration internationale sur le revenu par habitant et sur le taux de chômage, on observe que toutes ces études, quelle que soit la méthodologie utilisée, quel que soit le pays considéré, quelle que soit la période d'analyse, aboutissent à la conclusion que cet impact n'est pas significativement différent de zéro. Un tel résultat est essentiellement dû au fait que tous ces travaux portaient sur l'impact au niveau national. Une étude récente (Clark, 1998) a montré que lorsque l'on examine cet impact dans chacune des régions métropolitaines des États-Unis plutôt que sur l'ensemble des États-Unis, les résultats sont très différents de zéro, l'impact étant tantôt significativement positif (essentiellement dans les régions métropolitaines du Nord), tantôt significativement négatif (dans celles du Sud), la moyenne nationale étant nulle. Il en va de même lorsqu'on étudie l'impact démologique de l'immigration internationale au Québec. Sur l'Île-de-Montréal, là où s'établissent la très vaste majorité des immigrants, cet impact (sur les effectifs, sur la structure par âge, sur la structure par groupe linguistique, etc.) est, comme on le verra ultérieurement, considérable, mais plus on s'éloigne de l'Île-de-Montréal, plus cet impact diminue, de telle sorte que pour l'ensemble du Québec il devient relativement faible, voire à certains égards négligeable.

CHAPITRE 3

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION LINGUISTIQUE DU QUÉBEC ET DU CANADA

L'analyse conceptuelle et méthodologique du chapitre précédent nous a conduit à conclure que la prise en compte de trois groupes linguistiques (les francophones, les anglophones et les allophones) définis selon la langue d'usage à la maison, et de trois régions québécoises (l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine de Montréal et le reste du Québec), représentait à la fois le découpage le plus opérationnel (disponibilité sur longue période des données nécessaires à l'analyse et effectifs de population statistiquement significatifs) et le plus pertinent (en termes de disparités dans le comportement démographique). Dans une première étape, nous examinerons l'évolution démographique du Québec dans son ensemble, pour distinguer ensuite les trois régions québécoises retenues.

Le tableau 1 présente l'évolution de la composition linguistique pour la période 1971-1996, seule période pour laquelle les données selon la langue d'usage à la maison sont connues (à l'exception de 1976, année pour laquelle le recensement n'a pas posé de question sur la langue d'usage). Même si notre analyse porte essentiellement sur la langue d'usage à la maison, nous produisons également, dans le tableau 2, l'évolution de la composition linguistique selon la langue maternelle, et cela pour deux raisons : d'abord, parce que la série temporelle dont nous disposons pour cet indicateur linguistique est plus longue (quoique la comparabilité ne soit pas toujours assurée, loin de là), et ensuite parce que la comparaison entre les compositions selon la langue d'usage et la langue maternelle permet de dégager certaines implications en termes de dynamique démographique.

Dans l'ensemble, il est clair que l'on assiste à une érosion significative et continue du groupe anglophone au Québec : la part de ce groupe est passée de 14,7 % en 1971 à 10,8 % en 1996, et elle baisse d'un recensement à l'autre. Une baisse de près de 4 % en points de pourcentage sur 25 ans, à partir d'une part initiale de moins de 15 %, est considérable. Il faut néanmoins souligner que plus de la moitié de cette baisse (2,4 % sur 3,9 %, soit 62 % de la diminution totale) s'est manifestée entre 1971 et 1981. Malgré l'absence de données pour l'année 1976, on peut raisonnablement avancer que l'essentiel de la baisse entre 1971 et 1981 s'est produite entre 1976 et 1981, suite à l'arrivée au pouvoir du Parti Québécois en 1976 et à la promulgation de la Loi 101 en 1977. Depuis 1981, la diminution de la part du groupe anglophone s'est nettement ralentie : alors qu'entre 1971 et 1981 la baisse (en points de pourcentage) s'élevait à 1,2 % en moyenne quinquennale, elle n'atteignait plus, toujours en moyenne quinquennale, que 0,5 % pour l'ensemble de la période 1981-1996.

Derrière les pourcentages, il y a les chiffres absolus. Puisque la baisse procentuelle du groupe anglophone s'est significativement ralentie, et que en même temps la croissance de la population québécoise totale a également fortement diminué, cela implique que la baisse de l'effectif de la population anglophone du Québec est devenue très faible : elle était de l'ordre de 10 000 unités pour la dernière période quinquennale, alors qu'elle s'élevait à près de 100 000 sur la période décennale 1971-1981. On peut donc parler d'une tendance vers la stabilisation de l'effectif du groupe anglophone.

Le déclin du pourcentage d'anglophones au Québec ne signifie cependant pas nécessairement que le groupe francophone renforce sa présence. En réalité, la corrélation entre la baisse du groupe anglophone et une hausse de la part du groupe francophone ne s'observe que pour la période 1971-1981 : -2,4 % (en points de pourcentage) pour les anglophones, +2,0 % pour les francophones. Depuis 1981, la baisse de la part du groupe anglophone ne « profite » plus au groupe francophone, dont la part dans la population totale du Québec est restée relativement stable : une légère augmentation (de 82,8 % à 83,1 %) entre 1981 et 1986) a été neutralisée par une faible érosion par la suite.

C'est bien sûr l'évolution du groupe allophone qui rend compte de ces divergences dans les tendances de longue période des groupes anglophone et francophone. La part du groupe allophone a progressé continuellement, mais la hausse est particulièrement rapide depuis 1986 : alors que le pourcentage d'allophones n'avait augmenté en moyenne quinquennale que de 0,2 % (en points de pourcentage) entre 1971 et 1986, il a crû de quelque 0,6 % à 0,7 % au cours des deux dernières périodes quinquennales.

L'évolution dans le reste du Canada est totalement différente. Alors que le groupe francophone du Québec maintenait sa part dans la population totale (et même l'augmentait si l'on se réfère à 1971) et que le groupe anglophone voyait sa part significativement baisser, l'inverse se produisait en dehors du Québec : le groupe anglophone y maintenait plus ou moins sa part et le groupe francophone y connaissait une baisse prononcée. La part des francophones dans la population totale du reste du Canada est aujourd'hui de moins de 3 %, tandis que la part des anglophones fluctue entre 86 % et 88 %. On remarquera que le « reste du Canada » est plus anglophone que le Québec n'est francophone. On observera aussi que, tout comme le groupe francophone du Québec, le groupe anglophone du « reste du Canada » a manifesté au cours des trois derniers lustres une légère tendance à la diminution de son poids démographique. En d'autres termes, dans chacun de leur espace respectif, aucun des deux groupes ne parvient apparemment à bénéficier de la baisse du poids démographique de l'autre groupe.

Dans les deux cas, ces évolutions différenciées mais parallèles sont dues à la progression du groupe allophone. Cette progression est cependant plus rapide au Québec (de 4,5 % à 6,4 %, soit une croissance de plus de 40 % en termes

relatifs) que dans le reste du Canada (où la part des allophones est passée de 8,4 % à 10,8 %, une augmentation relative de moins de 30 %). On peut donc avancer que si en ce qui concerne la présence allophone le Québec était « en retard » par rapport au reste du Canada, un processus de « rattrapage » semble en cours, même si la part des allophones au Québec est aujourd'hui (6,4 % en 1996) encore nettement plus faible que celle que les allophones hors Québec détenaient en début de période (8,4 % en 1971). Comme nous le verrons ultérieurement, cette progression plus lente de la part des allophones dans la population totale du reste du Canada est à mettre en relation avec la fécondité relativement plus élevée des anglophones hors Québec (par rapport aux francophones au Québec) et avec la tendance nettement plus marquée des personnes de langue maternelle « autre » à adopter comme langue d'usage à la maison l'anglais lorsqu'elles résident dans le « reste du Canada » que le français lorsqu'elles sont établies au Québec.

Pour l'ensemble du Canada, les évolutions respectives du Québec et du reste du Canada impliquent une érosion lente mais significative du poids démographique des francophones (de 25,7 % en 1971 à 22,6 % en 1996), une relative stabilité de la part des anglophones (la légère diminution observée depuis 1986 ayant presque totalement neutralisé la faible progression enregistrée entre 1971 et 1986), et une augmentation de la présence des allophones, dont la part avait crû très faiblement entre 1971 et 1986 (de 7,3 % à 7,5 % en 15 ans) mais qui au cours de la décennie 1986-1996 est passée de 7,5 % à 9,7 %.

L'image globale reste relativement semblable lorsque, plutôt que d'étudier l'évolution selon la langue d'usage à la maison, on analyse l'évolution selon la langue maternelle : quel que soit l'indicateur adopté, on observe - pour l'ensemble du Québec - une érosion marquée et continue de la part du groupe anglais, une relative stabilité du poids démographique du groupe français et une croissance prononcée du pourcentage du groupe de langue « autre ». Des différences significatives se manifestent cependant en ce qui concerne le niveau auquel se situent ces évolutions. Alors que pour le groupe français, le niveau est toujours très semblable (pour une année donnée, le pourcentage de ce groupe est fort proche quel que soit l'indicateur choisi), il n'en va plus de même pour les deux autres groupes. Plus précisément, le groupe anglais a toujours un poids moindre lorsqu'on choisit la langue maternelle comme indicateur et le groupe « autre » un poids plus élevé.

La différence entre l'effectif d'un groupe défini selon la langue maternelle et l'effectif du même groupe défini selon la langue d'usage à la maison peut être interprétée (sous certaines conditions) comme étant le résultat net des transferts linguistiques. En outre, il permet de dégager la capacité d'un groupe d'une langue maternelle donnée d'assurer sa continuité. En effet, si l'effectif selon la langue d'usage à la maison est systématiquement inférieur à l'effectif selon la langue maternelle, puisque la langue d'usage à la maison devient dans la plupart des cas la langue maternelle des enfants, cela entraînera nécessairement une

baisse future de l'effectif de la langue maternelle considérée. Pour saisir cette capacité de renouvellement d'une langue maternelle donnée, on peut rapporter l'effectif d'une langue d'usage donnée à l'effectif du même groupe en termes de langue maternelle. Ce rapport, appelé « indice de continuité », est présenté dans le tableau 3, pour chacun des trois groupes linguistiques.

Il ressort de ce tableau que la capacité de renouveler son effectif varie très fort d'un groupe à l'autre. Le groupe français du Québec parvient à assurer la « continuité » de son effectif, dans la mesure où celui-ci est pratiquement le même en termes de langue maternelle et en termes de langue d'usage à la maison. Il n'en va pas de même pour ce groupe dans le « reste du Canada », où l'effectif en termes de langue d'usage représente aujourd'hui moins des deux tiers de l'effectif en termes de langue maternelle. En d'autres termes, une analyse selon la langue maternelle, qui - faut-il le rappeler – réfère au passé (à la prime enfance), donnera une image nettement plus favorable au groupe français du reste du Canada qu'une étude selon la langue d'usage.

Il n'est sans doute pas sans intérêt de remarquer que l'indice de continuité du groupe français du reste du Canada est pratiquement le même et donc aussi bas que celui du groupe « autre » au Québec : en termes de capacité de renouvellement de son effectif, le groupe français du reste du Canada se retrouve dans la même situation que le groupe de langue maternelle « autre » du Québec, groupe composé essentiellement d'immigrants et de descendants d'immigrants (et très minoritairement d'Amérindiens et d'Inuit). On observera également que la capacité de renouvellement de l'effectif du groupe « autre » du Québec est nettement supérieure à celle du même groupe hors Québec, où l'effectif selon la langue d'usage représentait en 1996 seulement 57 % de l'effectif selon la langue maternelle. Comme on le verra ultérieurement, cela est essentiellement à mettre au compte de la plus forte propension des immigrants et descendants d'immigrants du reste du Canada à adopter la langue de la majorité de la population d'accueil (en l'occurrence, l'anglais), alors qu'au Québec, non seulement les immigrants et descendants d'immigrants sont « partagés » entre deux langues, mais en outre (ou en conséquence...) ont beaucoup plus tendance à garder leur langue maternelle.

Corrélativement à la situation des groupes français et « autre », le groupe anglais manifeste une capacité élevée de renouvellement de son effectif. Que ce soit au Québec ou dans le reste du Canada (mais nettement plus au Québec qu'en dehors du Québec), l'indice de continuité de ce groupe est de beaucoup supérieur à 100 %. En outre, même si l'on tient compte de ce que le questionnaire du recensement de 1991 a introduit un biais dans les comparaisons avec les années antérieures (en « favorisant » dans chaque région la langue de la majorité linguistique de ladite région), on observe une augmentation régulière et significative de la capacité de renouvellement du groupe anglais du Québec tout au long de la période (de l'indice 113 en 1971 à

l'indice 123 en 1996), alors que la tendance est à cet égard plutôt vers la stabilité dans le reste du Canada (entre 109 et 113).

Que ce soit en termes de langue maternelle ou en termes de langue d'usage à la maison, le résultat de ces évolutions différenciées est caractérisé par une concentration croissante au Québec du groupe français de l'ensemble du Canada, de telle sorte (voir tableau 4) qu'aujourd'hui plus de 90 % des francophones (langue d'usage) du Canada sont établis au Québec (plus de 85 % si l'on considère la langue maternelle). Parallèlement, la part des anglophones canadiens résidant au Québec, part qui a toujours été très faible (à peine 6 % en 1971), a continué à décroître : elle est aujourd'hui nettement inférieure à 4 %. Quant aux allophones (langue d'usage) québécois, leur part dans la population allophone totale du Canada reste relativement stable (aux alentours de 16%-17 %). On remarquera que, grâce essentiellement à la propension plus élevée des personnes de langue maternelle « autre » à garder leur langue d'origine lorsqu'elles s'établissent au Québec plutôt qu'ailleurs au Canada, cette part est significativement supérieure à la part de l'effectif correspondant en termes de langue maternelle.

Si l'on se limite à l'évolution de la part du Québec dans la population canadienne totale, tous groupes linguistiques confondus (dernière colonne du tableau 4), on constate une érosion continue et relativement rapide du poids démographique du Québec dans l'ensemble canadien. Alors que cette part était restée relativement stable autour de 29 % entre 1941 et 1961, elle est passée en dessous du seuil de 25 % entre 1991 et 1996. Comme nous aurons l'occasion de le démontrer dans le chapitre suivant, consacré à la dynamique démographique du Québec, tous les facteurs démographiques (fécondité, migration interne, migration internationale) jouent en défaveur du Québec et ne peuvent que renforcer cette tendance.

Jusqu'à présent nous avons examiné l'évolution de la structure linguistique pour le « Canada moins Québec » pris dans son ensemble. Il n'est pas sans intérêt de considérer cette évolution pour chacune des provinces séparément. Le tableau 5 présente la répartition de la population de chaque province autre que le Québec, selon la langue d'usage, et cela pour la période 1971-1996. Dans toutes les provinces du « reste du Canada » le pourcentage de francophones a baissé, souvent de manière prononcée, entre 1971 et 1996. À l'exception du Nouveau-Brunswick, où la part des francophones reste élevée (plus de 30 %), quoique en léger déclin, toutes les provinces avaient en début de période (1971) un pourcentage de francophones très faible, entre 0,4 % (Terre-Neuve) et 4,6 % (Ontario). Un quart de siècle plus tard (en 1996), dans aucune de ces huit provinces le pourcentage de francophones ne dépassait 3 % et dans la moitié d'entre elles ce pourcentage était égal ou inférieur à 0,7 %. Devant de telles valeurs, il faut bien reconnaître que, à l'exception du Nouveau-Brunswick, la présence francophone est devenue symbolique en dehors du Québec.

Si en ce qui concerne le groupe francophone la tendance est la même dans toutes les provinces hors Québec, il n'en va pas de même lorsqu'on examine l'évolution de la part des anglophones dans chacune de ces provinces. Dans la plupart d'entre elles, le pourcentage d'anglophones augmente, parfois très significativement (comme au Manitoba et dans la Saskatchewan), de telle sorte que l'on peut considérer que quatre des neuf provinces hors Québec sont quasiment homogènes du point de vue linguistique : Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan ont (en 1996) un pourcentage d'anglophones situé entre 95 % et 99 %. Avec respectivement 88 % et 91 %, le Manitoba et l'Alberta se sont pas loin d'une situation semblable. Les deux seules provinces hors Québec où le pourcentage d'anglophones a baissé sont l'Ontario et la Colombie-Britannique. Dans ces deux provinces le groupe anglophone avait en début de période un poids relatif élevé (respectivement 85 % et 93 %), mais l'immigration internationale y a, tout comme au Québec, eu un impact négatif sur la langue majoritaire, surtout en Colombie-Britannique où la part des anglophones est passée de 93 % en 1971 à moins de 87 % en 1996 (avec une augmentation corrélative de la part des allophones, de moins de 7 % à plus de 13 %). À l'exception toujours du Nouveau-Brunswick, toutes les provinces hors Québec sont plus anglophones que le Québec n'est francophone.

La part des allophones est marginale dans chacune des quatre provinces atlantiques (entre 0,5 % et 1,4 %), un peu plus marquée dans la Saskatchewan (5 %), en Alberta (8 %) et au Manitoba (près de 10 %), et est la plus forte en Ontario et en Colombie-Britannique (plus de 13 % dans les deux cas). La part élevée des allophones dans ces deux dernières provinces est évidemment liée à l'immigration internationale particulièrement importante dont elles bénéficient. On remarquera que quatre provinces ont un poids relatif du groupe allophone supérieur à celui observé au Québec (6,4 % en 1996).

Tout comme il y a de fortes disparités dans l'évolution démolinquistique selon les provinces, de même à l'intérieur du Québec on observe des différences marquées selon les régions. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 2, les comparaisons temporelles sont délicates, dans la mesure où d'un recensement à l'autre la formulation des questions linguistiques, leur place dans la structure du questionnaire, la présence et le traitement des déclarations multiples, etc., ont changé. L'impact de ces modifications risque évidemment d'être plus marqué lorsque les unités spatiales considérées sont plus petites. Dans le cas des régions du Québec, les tendances sont cependant tellement nettes que l'on ne peut guère se tromper dans leur interprétation.

Par rapport à l'ensemble du Québec (voir tableau 1), la région de Montréal présente une structure linguistique et une évolution fort différente. Il convient d'ailleurs de distinguer, à l'intérieur de la région métropolitaine, l'Île-de-Montréal du reste de la région, car la structure et l'évolution sont nettement divergentes. Les chiffres du tableau 6 montrent que dans l'Île-de-Montréal, d'un recensement à l'autre, la part du groupe francophone a diminué continuellement et rapidement

(de 61,2 % en 1971 à 55,6 % en 1996), à un rythme d'ailleurs plus élevé que la part des anglophones (qui a baissé de 27,4 % à 25,6 %), le groupe allophone ayant connu corrélativement une croissance élevée (de 11,4 % à 18,8 %). Par contre, dans le reste de la région métropolitaine, le groupe francophone a vu sa part continuellement croître, de 79 % en 1971 à près de 86 % en 1996, pendant que la part du groupe anglophone se voyait réduite de moitié (de 18,6 % à 9,5 %), la part du groupe allophone restant marginale, même après une hausse marquée (de 2,4 % à 4,6 %).

Comme ces évolutions divergentes du groupe francophone des deux régions se neutralisent lorsque l'on considère l'ensemble de la région métropolitaine, il s'ensuit nécessairement que la part de ce groupe dans la population totale de cette dernière région varie fort peu : après une hausse non négligeable entre 1971 et 1986 (de 66,3 % à 69,4 %), le pourcentage des francophones est resté relativement stable (entre 69 % et 70 %). Par contre, même si la baisse du poids du groupe anglophone a été relativement lente dans l'Île-de-Montréal, la diminution très prononcée de la part de ce groupe dans le reste de la région métropolitaine a entraîné une diminution rapide dans l'ensemble de la région métropolitaine (de 25 % en 1971 à 18 % en 1996). Quant au groupe allophone, puisque la croissance du poids relatif de ce groupe est marquée dans les deux régions, quoique à des niveaux très différents (la part des allophones restant marginale dans le reste de la région métropolitaine), on observe évidemment une augmentation significative (de moins de 9 % à plus de 12 %) du pourcentage de ce groupe dans l'ensemble métropolitain.

L'analyse de l'évolution récente dans la région métropolitaine de Montréal est cependant biaisée dans la mesure où, comme nous l'avons signalé dans le chapitre précédent, les limites territoriales de cette région ont significativement changé entre 1991 et 1996. L'ajout par Statistique Canada de dix municipalités, représentant quelque 100 000 habitants, à 98 % francophones, ne permet plus d'affirmer, comme l'on fait certains, que le français est en progression dans cette région. En recalculant le pourcentage de francophones en 1996 sur la base des limites territoriales de 1991, on obtient 69,0 % au lieu de 69,8 % pour l'ensemble de la région métropolitaine, ce qui implique une légère baisse par rapport à 1991. L'impact de cette correction est évidemment encore plus important dans la région « reste de la RMR », où le pourcentage de francophones devient maintenant 85 % au lieu de 85,9 %, soit une stabilisation par rapport à 1991, alors que les chiffres non corrigés laissaient croire en une hausse significative.

La « désanglicisation » de l'Île-de-Montréal n'a donc en aucune manière conduit à une « francisation » de cette région, alors que dans le reste de la région métropolitaine cette désanglicisation permet tout juste au groupe francophone de maintenir sa part. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, cela est dû au fait que la dynamique démographique est très différente dans les deux régions et que les facteurs de croissance et de décroissance ne sont pas les mêmes pour les deux groupes et pour les deux régions.

CHAPITRE 4

LA DYNAMIQUE DÉMOLINGUISTIQUE DES GROUPES LINGUISTIQUES ET DES RÉGIONS

La dynamique démolinguistique est très différente d'un groupe linguistique à l'autre et d'une région à l'autre. Dans ce chapitre, nous tenterons de dégager les caractéristiques principales du comportement de fécondité, de mortalité, de migration (interne et internationale) et de mobilité linguistique de chacun des groupes, en distinguant selon la région.¹¹

Dès la période 1976-1981, suite essentiellement à un déclin de la fécondité amorcé bien avant les autres groupes, le groupe anglais du Québec a connu, en termes d'accroissement naturel (différence entre les naissances et les décès), une situation proche de la « croissance zéro ». Alors qu'en 1956-1961 le groupe français (défini ici, tout comme le groupe anglais, selon la langue maternelle, les données par langue d'usage n'étant pas disponibles avant 1971) avait encore un nombre moyen d'enfants par femme s'élevant à 4,2, le groupe anglais était déjà rendu à 3,3 enfants par femme, et passait en dessous du seuil de remplacement (2,1 enfants par femme) dès le début des années 1970. Depuis 1981, l'indice synthétique des anglophones (défini cette fois en termes de langue d'usage), fluctue entre 1,3 et 1,5 enfant par femme (voir tableau 8). Il faut remarquer qu'une remontée de la fécondité des anglophones (comme cela fut le cas entre 1981 et 1991) n'entraîne pas nécessairement une remontée du nombre de naissances, à cause du vieillissement accéléré de la population féminine et de la diminution corrélative du nombre de femmes en âge de procréer.

Simultanément, on observe que le régime de mortalité est toujours beaucoup plus favorable pour le groupe anglophone que pour le groupe francophone (comme le montre le tableau 7), même si un certain rattrapage s'est produit au cours des deux dernières décennies : en 1976-1981, l'espérance de vie des anglophones s'élevait à 76,0 années contre 71,7 années pour les francophones, soit un écart de 4,3 années, alors qu'en 1996 l'espérance de vie des anglophones avait augmenté jusqu'à 79,1 années contre 75,9 années pour les francophones, soit un écart toujours très significatif de 3,2 années. Cette baisse de la mortalité ne pouvait cependant empêcher le nombre de décès du groupe anglophone (comme d'ailleurs du groupe francophone) de croître, à cause du vieillissement rapide des membres de ce groupe.

¹¹ Il y a lieu de noter que dans notre analyse de la fécondité et de la mortalité, nous avons dû utiliser un découpage de la région métropolitaine de Montréal qui ne correspond pas exactement à celui défini par Statistique Canada. Les données de naissances et décès par âge et groupe linguistique ne sont en effet disponibles que par division de recensement (depuis 1991, par « municipalité régionale de comté », MRC). Nous avons donc procédé par sommation de MRC et ajusté nos résultats par la suite. Comme la différence en termes de population couverte est minime (environ 5 %), l'impact d'une erreur éventuelle dans cet ajustement est négligeable.

Dans ces conditions, on ne peut qu'aboutir à un déclin rapide de l'accroissement naturel : pour l'ensemble de la période 1976-1996, l'accroissement naturel du groupe anglais est d'à peine 3000 unités par an, soit un taux de croissance « naturelle » de quelque 0,4 %, ce qui est négligeable. Dans certaines régions du Québec, la croissance naturelle du groupe anglais (langue d'usage) est d'ailleurs devenue négative (voir Termote, 1994, p. 71, tableau 2.12).

Il serait donc erroné d'attribuer aux seules pertes migratoires la décroissance des effectifs de la population anglophone depuis 1976. Si le groupe anglophone du Québec avait connu en 1976-1981 un accroissement naturel proportionnellement égal à celui du groupe francophone, cela aurait permis au groupe anglophone de maintenir ses effectifs durant cette période, et, sous les mêmes conditions, de voir ses effectifs se stabiliser, voire légèrement augmenter, au cours des périodes ultérieures (pendant lesquelles, comme on le verra, les pertes migratoires se sont considérablement réduites).

Tout ceci démontre bien que, au-delà des à-coups conjoncturels (d'origine essentiellement « politique », et non économique), le problème démographique du groupe anglophone du Québec est fondamentalement un problème structurel, de longue période, lié à son comportement de sous-fécondité depuis plusieurs décennies. Ce problème structurel se trouve renforcé, surtout en période de « tension politique », par un contexte socio-culturel, tout aussi structurel, qui fait que le Québec ne fait guère partie de l'espace migratoire des anglophones du reste du Canada, alors que ce dernier fait manifestement partie de l'espace migratoire des anglophones du Québec.

Comme le montrent les chiffres du solde migratoire interprovincial du Québec présentés dans le tableau 9, la période 1981-1986 peut-être considérée comme une période représentative de l'ensemble de la période 1966-1996, si l'on excepte les chiffres exceptionnels de 1976-1981. En outre, même si nous ne pouvons dans ce bref rapport produire les données migratoires origine-destination par groupe linguistique pour chacune des périodes censitaires, nous pouvons avancer, sur la base de nos études antérieures (Termote et Gauvreau, 1988; Termote, 1994; Termote, 1997), que si le niveau des flux migratoires peut significativement changer d'une période à l'autre, la structure par destination du flux total d'émigration d'une province donnée ne se modifie guère dans le temps. Cela nous permet de prendre la période 1981-1986 comme représentative de la structure spatiale du système migratoire canadien de l'ensemble de la période 1971-1996.

Lorsqu'on examine les taux de migration interprovinciale par province d'origine et de destination selon la langue d'usage pour la période 1981-1986, tels que présentés dans Termote, 1991 (pp. 315-317, tableau 28), on peut observer que même pour une période de « calme » migratoire comme celle de 1981-1986 le taux d'émigration du groupe anglophone atteint encore 10 % : un dixième des

anglophones qui résidaient au Québec en 1981 se sont établis dans le reste du Canada entre 1981 et 1986 (cette propension était près du double en 1976-1981, mais guère différente pour les périodes ultérieures). Par contre, la propension des anglophones du « reste du Canada » à émigrer au Québec est quasi nulle, de l'ordre de 0,2 %, et ce pourcentage reste stable dans le temps. Lorsque, au lieu de considérer les relations migratoires entre le Québec et l'ensemble du Canada, on analyse plutôt les flux par province d'origine et de destination, on observe que c'est vraiment l'ensemble des provinces du reste du Canada qui manifeste une tendance à éviter le Québec. Par exemple, contrairement aux francophones, les anglophones des quatre provinces atlantiques préfèrent « contourner » le Québec et sont plus attirés par la Colombie-Britannique que par le Québec, pourtant beaucoup plus proche.

L'espace migratoire canadien apparaît en quelque sorte divisé en quatre blocs. Il y a d'abord un bloc constitué par les quatre provinces à l'Ouest de l'Ontario et un bloc composé des quatre provinces à l'Est du Québec, les habitants de ces deux blocs préférant manifestement se déplacer à l'intérieur de leur bloc; il y a ensuite un troisième bloc, à savoir l'Ontario, qui manifeste des relations migratoires avec chacune des autres provinces, et un quatrième bloc, le Québec, qui a très peu de relations migratoires avec les autres provinces, sauf pour les anglophones québécois lorsqu'il s'agit d'émigrer du Québec, et pour les francophones « hors Québec » lorsqu'il s'agit d'immigrer au Québec. Une telle structure spatiale du système migratoire canadien illustre bien l'importance que peut revêtir la langue lorsqu'il s'agit de définir l'espace migratoire des individus.

Il faut souligner que si la propension des anglophones québécois à quitter le Québec est particulièrement élevée, la mobilité interprovinciale de ce groupe est toujours très forte, quelle que soit la province d'origine considérée. Par exemple, en 1981-1986 (période représentative de l'ensemble des derniers lustres), alors que le taux d'émigration des anglophones québécois était de 10 % sur cinq ans, celui des anglophones de l'Alberta était de 9 %. Toutes les autres provinces ont des taux variant entre 5 % et 6 %, sauf l'Ontario, dont le taux ne s'élevait qu'à 2 %. Par rapport au taux d'émigration interprovinciale des francophones du Québec (0,6 % sur cinq ans, soit un seizième du taux des anglophones québécois !), il s'agit là de niveaux très élevés.

Le déséquilibre dans les échanges migratoires interprovinciaux de la population anglophone se trouve renforcé lorsqu'on considère les effets induits de la migration. On sait que la propension à la migration est particulièrement forte entre 20 et 40 ans. Dans le cas des anglophones du Québec, et toujours pour la même période « calme » en termes de mouvements migratoires, près de 30 % de ceux âgés entre 20 et 39 ans avaient émigré, et près de la moitié de l'ensemble des émigrants anglophones étaient dans ce groupe d'âge. Or, il s'agit précisément des classes d'âge pour lesquelles les effets induits sont particulièrement importants, soit en termes démographiques (transfert d'enfants à naître), soit en termes socio-économiques (transfert d'années « actives » à

vivre). Or, les années les plus « reproductives » sont aussi les plus « productives », surtout si l'on considère la scolarité des migrants, c'est-à-dire la migration comme transfert de capital humain : 54 % des émigrants anglophones de cette période âgés de 25 à 44 ans détenaient un diplôme universitaire.

Le profil des émigrants anglophones tel qu'il vient d'être esquissé pour la période 1981-1986 n'est guère différent pour les deux lustres qui suivent : ces émigrants sont toujours essentiellement des jeunes adultes très scolarisés. Le fait que plus récemment les jeunes anglophones aient acquis une meilleure connaissance du français ne semble pas affecter significativement leur forte propension à l'émigration; sans doute le « bilinguisme » leur permet-il d'avoir un avantage comparatif sur le marché du travail à l'extérieur du Québec.

Le groupe anglophone ne bénéficie guère (du moins directement) des migrations internationales. Selon les chiffres du tableau 11, l'immigration internationale anglophone est relativement faible, de l'ordre de 4 mille par an pour l'ensemble du Québec, ce qui représente quelque 15 % de l'ensemble des entrées internationales du Québec pendant la période 1986-1996 (18 % en 1986-1991, 14 % en 1991-1996).¹² Et encore, il s'agit là de l'ensemble des entrées internationales, c'est-à-dire incluant non seulement les immigrants reçus, mais également les entrées des Canadiens, les bénéficiaires du statut de réfugié, etc. Il n'est sans doute pas sans intérêt de souligner que, si le Québec n'a attiré durant la période 1986-1996 qu'environ 15 % du total des entrées internationales du Canada (alors que son poids dans la population canadienne totale est d'un peu moins de 25 %), lorsqu'il s'agit des anglophones cette part ne s'élève plus qu'à 7 %.

Le groupe anglophone du Québec se trouve donc confronté à un double processus structurel et cumulatif de décroissance : une sous-fécondité chronique, conjuguée à une forte propension - tout aussi chronique - à l'émigration vers le reste du Canada. Ce processus n'étant pas, loin de là, compensé par des gains significatifs du côté de l'immigration internationale, il ne reste que les transferts linguistiques pour freiner ou neutraliser le processus de déclin.

Comme le montrent les indices de continuité linguistique (rapport entre l'effectif de la population d'une langue d'usage donnée à l'effectif de la population de la même langue maternelle) du tableau 3, il y avait en 1996 au Québec 23 % plus d'anglophones (langue d'usage) que de personnes de langue maternelle anglaise, soit quelque 140 000 personnes de plus (après répartition des déclarations multiples), et ce gain relatif est croissant (en 1971, le pourcentage correspondant était 13 %). C'est dire l'importance que peut revêtir la mobilité linguistique pour le renouvellement de l'effectif de ce groupe linguistique. Le

¹² Ce tableau, ainsi que les suivants, sont repris de Termote, 1999.

Québec est d'ailleurs (avec le Manitoba) la province où le gain relatif dû à cette mobilité est le plus important pour le groupe anglais.

Pour évaluer le comportement linguistique d'une population, on ne peut cependant se baser sur les indices de continuité; il faut plutôt recourir aux nombres de transferts et aux taux de transfert entre chaque groupe linguistique. Nous ne pouvons, dans le cadre de ce bref rapport, produire ces chiffres pour chacun des recensements. Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, la comparaison de ces nombres et de ces taux d'un recensement à l'autre est d'ailleurs éminemment discutable, parce qu'il s'agit de transferts « durée de vie », c'est-à-dire réalisés à un moment indéterminé entre la naissance des individus recensés et la date du recensement. La seule manière d'évaluer l'importance des transferts linguistiques sur une période donnée est de les estimer. À notre connaissance, la seule estimation existante est celle de Girard (1992), et elle porte sur la période 1981-1986. Sans doute le comportement linguistique s'est-il modifié à certains égards, du moins pour certains sous-groupes de la population québécoise, mais comme ce comportement linguistique n'évolue que lentement, les ordres de grandeur restent fort probablement valables.

Les chiffres du tableau 12 permettent de voir que c'est essentiellement du côté du groupe de langue maternelle « autre » que les anglophones peuvent espérer faire des gains. En effet, apparemment très peu de personnes de langue maternelle française font un transfert linguistique : entre 1981 et 1986, à peine 0,2 % des membres de ce groupe (soit quelque 13 000 personnes) auraient adopté l'anglais comme langue d'usage à la maison. Mais à côté des transferts du français vers l'anglais, il y a bien sûr un mouvement en sens inverse, qui aurait été effectué par quelque 10 000 personnes, soit 1,3 % des membres du groupe anglophone. En 1981-1986, le gain résultant des échanges entre les groupes anglophones et francophones se serait donc élevé à quelque 3 000 unités au profit du groupe anglophone. On peut raisonnablement supposer qu'aujourd'hui ce gain est encore plus faible. Par contre, les transferts du groupe « autre » vers l'anglais ne sont pas compensés par des transferts dans le sens inverse, de telle sorte que les quelque 7000 allophones qui sont passés à l'anglais représentent pour le groupe anglophone un gain net. Le groupe francophone réalise également un gain net dans ses échanges avec le groupe allophone, mais ce gain est deux fois moindre (un peu plus de 3000 unités sur cinq ans).

Le tableau 18 présente la situation en 1996 en matière de transferts « durée de vie » pour le groupe anglais. Plus précisément, ce tableau produit, pour chaque groupe d'âge, le pourcentage de transferts réalisés par les personnes de langue maternelle anglaise du Québec et le compare avec le pourcentage observé parmi les membres du groupe de langue maternelle française dans le reste du Canada. Cette comparaison entre le comportement linguistique de la minorité linguistique de chacune de ces deux régions conduit aux résultats suivants.

Même si le groupe anglais du Québec est plus attiré par le français que le groupe français du Québec n'est attiré par l'anglais, l'intensité de cette attraction est sans commune mesure avec celle qu'exerce l'anglais auprès de la population de langue maternelle française du reste du Canada. En termes de transferts « durée de vie », cette dernière est quatre fois plus attirée par l'anglais que la population de langue maternelle anglaise du Québec par le français (36 % contre 9 %); autrement dit, la langue majoritaire du Québec est quatre fois moins attractive pour la minorité de l'autre langue officielle que ce n'est le cas pour la langue majoritaire du reste du Canada à l'égard de sa propre minorité linguistique. L'analyse par groupe d'âge montre que, au Québec, l'attraction du français parmi les membres du groupe anglais est très faible (de l'ordre de 2 % à 5 %) aux âges jeunes, et s'élève jusqu'à 12 % et 13 % aux âges « actifs », niveau qui est d'ailleurs remarquablement constant d'un âge actif à l'autre, pour ensuite diminuer progressivement (à partir de 55 ans). Le profil des transferts par âge n'est guère différent pour le groupe français du reste du Canada, mais à des niveaux nettement plus élevés : le taux de passage vers l'anglais est relativement faible (entre 8 % et 12 %) aux âges jeunes et augmente très rapidement (jusqu'à 40 %, voire 45 % à 45-50 ans) aux âges adultes, pour ensuite diminuer lentement. Il semble donc bien qu'après une vingtaine d'années de participation au marché du travail, à peine la moitié des personnes de langue maternelle française du reste du Canada parlent encore le français à la maison, alors qu'à 10-14 ans, elles étaient encore quelque 80 % à le faire.

Cette dernière observation confirme le rôle crucial que joue le marché du travail (et le « marché » matrimonial, plus précisément le choix du conjoint : endogamie versus exogamie). Le système scolaire peut « préparer » un transfert, mais tant que celui-ci n'est pas « fixé » par le milieu de travail et par le contexte linguistique du ménage, rien n'est acquis.

Les pourcentages, les taux de mobilité linguistique entre groupes, sont remarquablement stables d'un recensement à l'autre (sauf lorsque, par suite de modifications dans le questionnaire du recensement, la comparabilité temporelle est discutable). Une telle constance n'est guère surprenante, puisque le nombre de transferts obtenus sur la base d'un recensement donné exprime la masse des transferts effectués depuis la naissance des membres de la population concernée. À cet égard, les données sur les transferts linguistiques d'une année censitaire donnée sont comparables aux données de migration qui seraient obtenues en comparant le lieu de naissance et le lieu de résidence au moment du recensement : les transferts linguistiques sont des transferts sur la durée de vie, tout comme ce type de données de migration porte sur une mobilité territoriale sur la durée de vie.

Comme nous l'avons déjà souligné, le problème fondamental avec ce type de données réside dans le fait que nous n'avons aucune idée du moment où ce transfert a été effectué : est-ce peu après la naissance (ce qui peut représenter

près d'un siècle pour les personnes très âgées...), est-ce plus récemment, par exemple au cours de la dernière période censitaire, personne ne peut le dire. Et ce n'est pas en comparant le nombre de transferts d'un recensement à l'autre, comme le font certains, que l'on peut dégager une quelconque information sur le comportement ou la variation du comportement au cours de la période quinquennale qui sépare les deux recensements.

En effet, tout phénomène qui affecte les membres de la cohorte initiale (celle observée en début de période) peut affecter le nombre de transferts recensés à la fin de la période quinquennale. Par exemple, si - comme on peut raisonnablement le supposer - au Québec les personnes de langue maternelle anglaise qui ont gardé leur langue maternelle comme langue d'usage sont plus enclines à quitter le Québec que celles qui ont adopté le français comme langue d'usage, il s'ensuivra nécessairement une augmentation du pourcentage de transferts vers le français parmi les personnes de langue maternelle anglaise qui n'ont pas émigré, sans que ces dernières aient changé de comportement. En outre, puisque l'on ne connaît pas l'âge auquel a eu lieu le transfert, on ne peut, dans le cas des immigrants, savoir si les immigrants qui ont effectué un transfert ont réalisé ce dernier avant d'arriver au Canada ou après. Il est donc injustifié de dégager des tendances en matière de comportement linguistique sur la base des données de transferts obtenues par un recensement.

Pour pouvoir analyser le comportement linguistique d'une population, il nous faudrait disposer de données portant sur des périodes spécifiques (au lieu de données portant sur une période floue, variable selon les individus recensés, celle qui va de leur naissance à l'année du recensement). Pour obtenir ce type de données, il faudrait que le formulaire du recensement contienne une question du type « quelle langue parliez-vous à la maison il y a cinq ans ? », question analogue à celle posée pour la mobilité géographique (« où habitez-vous il y a cinq ans ? »). En l'absence de ce type de données, il nous faut recourir à des estimations.

Une première tentative d'estimer le nombre de transferts sur une période donnée est celle, déjà mentionné, de Girard (1992; voir aussi Robitaille *et alii*, 1992), et elle porte la période sur la période 1981-1986. Il appert des chiffres du tableau 12 que le nombre total de transferts effectués au cours d'une période donnée est très faible : entre six à sept mille par an. Comme on pouvait s'y attendre sur la base des indices de continuité (toujours proche de l'unité) du groupe français, ce dernier groupe se trouve pratiquement en situation d'équilibre : ce qu'il perd dans ses échanges avec le groupe anglais est compensé quasi totalement par ce qu'il gagne dans ses échanges avec le groupe autre. Ce dernier est l'unique perdant. Entre 1981 et 1986, le groupe de langue maternelle autre aurait perdu par mobilité linguistique quelque 10 mille de ses membres, soit 2,2 %, ce qui n'est quand même pas négligeable.

Il faut cependant souligner que cette population de langue maternelle autre est très hétérogène, à la fois par la langue maternelle elle-même, mais aussi par le contexte dans lequel se manifeste sa mobilité linguistique. On peut distinguer quatre sous-groupes : les autochtones (Amérindiens et Inuit), les natifs autres qu'autochtones, les immigrants d'avant 1982 et les immigrants plus récents.

Les autochtones de langue maternelle « autre » constituent un groupe non négligeable (quelque 5 % du total de la population de langue maternelle autre) et leur propension à effectuer un transfert vers le français est faible et le restera sans doute encore longtemps. Les natifs dont la langue maternelle n'est ni le français, ni l'anglais, ni une langue autochtone, constituent un second groupe, dont le poids dans le total (environ 30 %) est important. Les membres de ce second groupe continuent de choisir très majoritairement l'anglais lorsqu'ils décident d'abandonner leur langue maternelle. Les chiffres dont nous disposons comprennent les autochtones, mais une analyse par région permet d'éviter le biais dû à cette inclusion.

Comme le montre le tableau 13, en 1996, sur l'Île-de-Montréal (où les autochtones sont très peu nombreux) 8 % avaient choisi le français et 39 % l'anglais (42 % n'ont pas fait de transfert et un peu plus de 10 % sont sans doute en phase de transition : ils parlent plusieurs langues à la maison). On observe donc un rapport proche de 1 à 5 en faveur de l'anglais parmi ceux (moins de la moitié de l'effectif de ce groupe) qui ont effectué un transfert. Le lieu de résidence joue cependant un rôle important : dans le reste de la région métropolitaine (tableau 14), les natifs de langue maternelle autre ont moins tendance à garder leur langue maternelle (38 % contre 42 % sur l'île), et le rapport en faveur de l'anglais n'est plus que de 1 à 3. Enfin, ce n'est que dans le reste du Québec, c'est-à-dire en dehors de la région métropolitaine (mais dans ce cas, la présence non négligeable des autochtones biaise les interprétations), que l'attraction du français parmi les membres de ce groupe dépasse celle de l'anglais ; dans les deux cas, les pourcentages sont cependant faibles (9 % et 7 % respectivement), car la très vaste majorité (80 %) continue de parler à la maison sa langue maternelle « autre ». Au total, pour l'ensemble du Québec, le rapport en faveur de l'anglais est de 1 à 3 parmi la minorité qui a réalisé un transfert. Une analyse par âge montre que le rapport est de 1 à 2 pour les moins de 25 ans et de 1 à 5 pour les 25-35 ans, pour diminuer ensuite progressivement jusqu'à un rapport de 1 à 3 aux âges suivants.

Dans ces conditions, on peut considérer que le groupe des natifs de langue maternelle « autre » continuera d'être en quelque sorte un bassin de recrutement pour le groupe anglophone du Québec, et que corrélativement le groupe francophone ne doit guère compter sur les membres de ce groupe pour voir augmenter sa part dans la population totale, au contraire.

Le troisième groupe est celui des immigrants de langue maternelle « autre » arrivés avant que la Loi 101 ne commence à exercer ses premiers effets. Nous

avons choisi l'année 1982 comme année de référence, entre autres raisons parce que les données censitaires de 1996 par période d'immigration distinguent les immigrants selon qu'ils sont arrivés avant ou après 1982. Le tableau 19 présente la répartition de ces immigrants selon la langue d'usage à la maison en 1996, par groupe quinquennal d'âge et ce tant pour l'ensemble du Québec que pour l'Île-de-Montréal, où sont concentrés la très grande majorité de ces immigrants. Ce tableau ne concerne que la population âgée de 15 ans et plus, puisque - par définition - les personnes recensées en 1996 aux âges 0-14 ans ne pouvaient avoir immigré avant 1982.

Les chiffres de ce tableau, issus du recensement de 1996, confirment les résultats obtenus à partir du recensement précédent (Termote, 1996, graphique 1), selon lesquels les immigrants « anciens » préfèrent d'une manière générale l'anglais au français lorsqu'ils effectuent un transfert. Seule une minorité de ces immigrants abandonne sa langue maternelle (36 % pour l'ensemble du Québec, 32 % pour l'Île-de-Montréal), et lorsqu'ils le font ils choisissent très majoritairement l'anglais, 22 % contre 14 % pour le français pour le Québec dans son ensemble, et 22 % contre 10 % pour l'Île-de-Montréal. Cette comparaison entre Montréal et l'ensemble du Québec démontre, une fois de plus, que les immigrants qui ne s'établissent pas sur l'Île-de-Montréal sont beaucoup plus enclins à choisir le français (s'ils ne l'ont pas déjà adopté avant d'arriver au Québec...).

Les chiffres du tableau 19 permettent également de saisir l'impact qu'a exercé la Loi 101, obligeant les enfants de la plupart des immigrants à s'inscrire dans le réseau scolaire francophone : contrairement à ce qui se manifeste pour les autres groupes d'âge, les âges jeunes (15 à 29 ans) présentent des taux de transfert vers le français supérieurs à ceux observés vers l'anglais, ce qui n'était pas le cas antérieurement. La plupart de ces jeunes ont connu l'application de la Loi 101, mais la région de résidence de ces jeunes semble au moins aussi importante que le nouveau contexte législatif : dans l'Île-de-Montréal, où se retrouvent la vaste majorité de ces immigrants, ce renversement en faveur du français auprès des moins de 30 ans est beaucoup moins net, et dès le groupe des 25-29 ans l'anglais reprend le dessus.

Même un quart de siècle après la promulgation de la Loi 101, les immigrants « anciens » continuent donc à représenter pour le groupe anglophone un bassin de « recrutement » important, nettement plus que pour le groupe francophone. Cependant, avec le vieillissement de cette population d'immigrants arrivés avant 1982, ce bassin devrait lentement se restreindre. Il faut rappeler à cet égard que la mobilité linguistique constitue un processus très marginal, qui ne concerne qu'une minorité de personnes. Comme nous venons de le voir, même parmi ces « anciens » immigrants, la propension à garder sa langue maternelle « autre » comme langue d'usage demeure très élevée : pour l'ensemble du Québec, le pourcentage de ceux qui ont gardé leur langue maternelle autre (langue unique) est de 55 %, chiffre qui s'élève à 60 % pour l'Île-de-Montréal.

Une telle constatation illustre bien que si l'immigration internationale est effectivement, du moins indirectement (par le biais de la mobilité linguistique des immigrants), une source importante de renouvellement pour la population anglophone du Québec (en fait, elle représente, comme nous l'avons souligné, de loin la source principale), cette source a aussi ses limites : très peu d'immigrants sont anglophones à leur arrivée; la vaste majorité des immigrants est allophone à l'arrivée et la plupart d'entre eux le reste; et enfin, les choix linguistiques – jusqu'à présent très largement favorables à l'anglais – de ceux qui effectuent un transfert, peuvent se modifier.

Il est cependant peu probable que le comportement linguistique des immigrants anciens puisse se modifier de façon significative. Toutes les études sur les transferts linguistiques convergent en effet vers la conclusion que c'est entre 20 et 40 ans que « cela se passe » : avant (plus ou moins) 20 ans, un transfert est provisoire (il demande à être « fixé » une fois l'individu entré sur le marché du travail, ou encore dans le cadre du ménage, selon qu'il y a ou non exogamie) et après 40 ans, sauf circonstances très exceptionnelles, il devient très difficile de changer de langue d'usage à la maison. La grande majorité des immigrants d'avant 1982 sera bientôt trop âgée pour encore faire un transfert linguistique. C'est donc du côté des immigrants récents qu'il faut voir s'il y a des tendances nouvelles.

D'emblée, il faut néanmoins accepter que, si tendance nouvelle il y a, elle ne concernera, par la force des choses, qu'une très petite minorité. En effet, puisque parmi les immigrants ayant séjourné au moins 14 ans au pays (ceux arrivés avant 1982 et recensés en 1996) à peine 36 % avaient effectué un transfert complet, on peut aisément s'imaginer que ce pourcentage sera encore beaucoup plus faible parmi les immigrants récents. Comme nous le verrons, tel est bien le cas.

Nous nous limiterons à la situation sur l'Île-de-Montréal, puisque que c'est là que se retrouve la très grande majorité des immigrants récents et que c'est là que les nouvelles tendances en matière de comportement linguistique peuvent se manifester et auront les conséquences les plus prononcées. Si l'on examine les chiffres du tableau 17, qui présente la répartition des immigrants de langue maternelle autre que française et anglaise arrivés de 1986 à 1991 et de 1992 à 1996, on observe que moins de 17 % de ceux arrivés en 1986-1991 (et qui ont été recensés en 1991 sur l'Île-de-Montréal) ont déclaré en 1991 avoir effectué un transfert complet, la répartition entre l'anglais et le français étant presque égale (8,6 % pour le français, 8,1 % pour l'anglais). Ce pourcentage est quasiment le même pour les immigrants arrivés en 1992-1996 et recensés en 1996 : quelque 16 % d'entre eux ont déclaré en 1996 avoir effectué un transfert, mais cette fois la part de ceux qui ont choisi le français parmi ces 16 % de transferts est nettement plus élevée : 10,3 % ont choisi le français contre 5,9 % l'anglais, soit un rapport qui va presque de 1 à 2 en faveur du français.

Peut-on, à partir de cette comparaison d'un recensement à l'autre, conclure que le force d'attraction du français a augmenté ? Bien sûr non, contrairement à ce que de trop nombreux commentateurs continuent de faire. Le problème majeur avec ce genre de données est, comme nous l'avons déjà dit et répété, que nous n'avons aucune idée du moment auquel a eu lieu ce transfert, de telle sorte que nous ne sommes pas en mesure de déterminer si, lorsqu'il s'agit d'immigrants, ce transfert a été réalisé avant ou après leur arrivée au pays. Dans ces conditions, il suffit que la composition du flux d'immigration selon le pays d'origine change pour que le pourcentage de transferts vers une langue ou une autre se modifie. Plus précisément, si, par rapport à la période 1986-1991, en 1992-1996 sont entrés proportionnellement plus d'immigrants en provenance de pays dont la langue est relativement proche du français (ce que d'aucuns ont appelé les « francotropes ») ou encore de pays où le français est la langue seconde, cela ne peut qu'augmenter la part des transferts vers le français, mais cette croissance est attribuable non à une plus forte attraction du français au Québec, mais à la modification dans la structure du flux. Il s'agirait alors du résultat de la politique d'immigration et non de la conséquence de la politique linguistique. Or, c'est précisément ce qui s'est passé : les flux d'immigration du début des années 1990 ont été caractérisés par une présence beaucoup plus forte de « francotropes » et de « francophonisables ».¹³

Pour pouvoir évaluer le comportement linguistique des immigrants, comme de tout groupe, il faudrait, comme nous l'avons souligné, disposer de données portant sur des périodes spécifiques. Et pour pouvoir affirmer qu'il y a eu une modification dans ce comportement, il faudrait disposer de telles données pour plusieurs périodes successives et ce pour le même groupe, c'est-à-dire qu'il faudrait pouvoir suivre « longitudinalement » une même cohorte. À notre connaissance, il n'existe qu'un seul exemple de ce type d'approche lorsqu'il s'agit des immigrants québécois : le tableau 17 (reproduit de Termote, 1999, p. 138) présente aussi l'évolution entre 1991 et 1996 du comportement linguistique de la cohorte des immigrants de langue maternelle autre arrivés en 1986-1991.

Lors du recensement de 1991, soit en moyenne 2,5 années après leur arrivée, 8,6 % des immigrants de langue « autre » arrivés en 1986-1991 avaient déclaré le français comme langue d'usage et 8,1 % l'anglais. Il est fort probable que la quasi-totalité de ces transferts ont été effectués avant l'arrivée de ces immigrants, car on n'abandonne pas sa langue maternelle du jour au lendemain. Si l'on observe les transferts déclarés par les membres de cette même cohorte lors du recensement de 1996, donc après une durée moyenne de séjour de 7,5 années, on remarque que maintenant 12,7 % de ces immigrants ont effectué un

¹³ Un des problèmes majeurs de l'enquête réalisée par J. Renaud *et alii* (2001) sur l'intégration des immigrants réside précisément dans le fait que dans la cohorte initiale d'immigrants soumis à l'enquête la part des francophones et francotropes était exceptionnellement élevée; par exemple, alors que les Libanais représentaient 5 % des immigrants de 1980-1989 et 11 % de ceux de 1989, leur part dans l'échantillon de cette enquête s'élevait à 29 %.

transfert vers le français. On peut donc conclure que pendant les cinq années de la période 1991-1996, quelque 4 % des immigrants de langue maternelle « autre » arrivés durant la période 1986-1991 ont abandonné leur langue maternelle au profit du français. Ce n'est pas négligeable si l'on considère la difficulté qu'il peut y avoir à changer de langue d'usage à la maison et le temps que prend normalement ce processus, mais il faut souligner que de toute manière ce gain ne porte que sur de très petits nombres : quelques milliers sur cinq ans, soit quelques centaines par an.

Notre résultat est d'ailleurs tout à fait conforme à celui obtenu par Renaud *et alii* (2001), qui ont suivi pendant 10 ans, soit de 1990 à 1999, une cohorte d'immigrants arrivés en 1989 : au terme de la période, le pourcentage de ceux qui, parmi les immigrants de langue maternelle autre que le français ou l'anglais, avaient fait un transfert vers le français, était passé de 8,7 % à 16,2 % (Renaud *et alii*, 2001, p. 106). Le gain de 7,5 % sur dix ans est tout à fait comparable au gain de 4 % que nous avons obtenu sur cinq ans.

Par contre, le même calcul réalisé pour l'anglais montre que si, en 1991, 8,1 % des immigrants de langue maternelle « autre » arrivés en 1986-1991 avaient déclaré l'anglais comme langue d'usage, en 1996 ils n'étaient plus, au sein de cette même cohorte, que 6,8 % à le faire : quelques-uns (une centaine ou deux par an) de ces immigrants sont donc passés au français ou sont retournés à leur langue maternelle d'origine.

Encore faut-il que ces transferts puissent être considérés comme « définitifs ». Pour pouvoir apprécier la pleine signification de ces transferts, il faut passer par une analyse selon l'âge. Les chiffres du tableau 17 permettent de constater que c'est parmi les âges jeunes que les gains du français sont, en termes relatifs, les plus impressionnants. Ces jeunes immigrants, recensés une première fois en 1991 et une seconde fois en 1996, ont vécu l'essentiel de leur vie au Québec et y ont pour la plupart été scolarisés en français. Cette francisation croissante des jeunes enfants et jeunes adultes ne se fait pas au détriment de l'anglais, pour lequel le taux de transfert augmente également, du moins jusqu'au groupe des 25-29 ans. Corrélativement, avec le passage du temps (cinq ans, en l'occurrence) et l'augmentation de la durée de séjour, les immigrants de langue maternelle autre ont moins tendance à utiliser leur langue maternelle à la maison. Cela ne vaut cependant que jusqu'à 40-44 ans : à partir de ce groupe d'âge, le taux de rétention de la langue maternelle « autre » augmente avec la durée de séjour. Ceci confirme l'hypothèse généralement acceptée selon laquelle rares sont les transferts effectués après 40 ans. Corrélativement encore, à partir de la cohorte de ceux qui avaient 55-59 ans en 1991, et donc 60-64 ans en 1996, les rares qui en 1991 étaient francisés se sont « défrancisés » entre 1991 et 1996, pour retourner sans doute à leur langue maternelle une fois que leurs enfants ont quitté le foyer.

L'analyse a été limitée ici aux seuls transferts dits « complets », c'est-à-dire ceux d'une langue maternelle unique vers une langue d'usage unique. Les déclarations de langues d'usage multiples ont une signification en soi : elles couvrent probablement pour la plupart des transferts en cours. Ce type de bilinguisme ou de plurilinguisme « à la maison » peut être interprété comme une étape nécessaire dans le processus d'assimilation linguistique, car il est difficilement concevable que l'on puisse passer directement d'une langue à une autre. Ces déclarations de langues d'usage multiples peuvent donc être considérées comme exprimant en quelque sorte le « réservoir » de transferts pour le court et le moyen terme. Si l'on se base sur le pourcentage de ces déclarations de langues d'usage multiples (entre 9 % et 10 %) parmi les immigrants de langue maternelle autre, pourcentage très stable d'un recensement à l'autre, il ne semble pas que la progression des transferts vers le français au détriment de l'anglais puisse s'accélérer de manière significative.

La conclusion principale qu'il nous faut dégager de cette analyse du comportement démographique et linguistique est donc que, en ce qui concerne le groupe anglais, ce comportement implique très nettement une dynamique de déclin, tant en termes d'effectifs qu'en termes de poids relatif. Une sous-fécondité marquée et chronique (qui ne permet pas, et de loin, de renouveler les effectifs), une forte propension structurelle à l'émigration (même en période de « faible » émigration, quelque 10 % quittent) sans apport significatif du côté de l'immigration (aussi bien interprovinciale qu'internationale), et un gain net par transferts linguistiques dont l'évolution est pour le moins incertaine et qui compensera de moins en moins pour le déficit naturel et migratoire : tout cela conduit inéluctablement à la décroissance. Cette conclusion est valable d'une manière générale pour toutes les régions du Québec, la dynamique de déclin étant cependant moins prononcée à Montréal, qui, par le jeu des migrations intraprovinciales et interprovinciales, et grâce aux gains par mobilité linguistique réalisés auprès de la population de langue maternelle autre, concentre de plus en plus sur son territoire la population anglophone du Québec.

L'analyse de la dynamique démolinquistique du groupe de langue française pourra se faire de façon beaucoup plus succincte, grâce aux acquis de l'analyse précédente, mais aussi à cause de la moindre complexité des processus.

Si le groupe français a pu poursuivre la croissance de son effectif, et retrouver en 1981 la part qu'il occupait en 1951 dans la population totale du Québec, cela est dû uniquement à son accroissement naturel. Ce groupe parvient en effet à maintenir en permanence un quasi-équilibre dans ses échanges migratoires avec le reste du Canada et avec le reste du monde, de même que dans ses échanges (transferts linguistiques) avec les autres groupes linguistiques (sauf avec le groupe de langue « autre », à l'égard duquel il réalise un léger gain).

L'équilibre migratoire interprovincial du groupe français est essentiellement un équilibre d'inertie, dans la mesure où rares sont les francophones qui quittent le

Québec pour une autre province, ces rares sorties étant plus que compensées par les arrivées des francophones en provenance du reste du Canada. Comme nous l'avons souligné précédemment, du point de vue des échanges migratoires le Québec apparaît vraiment déconnecté du reste du Canada, sauf en ce qui concerne les anglophones (et encore, est-ce pour en sortir...).

Comme le montre le tableau 9, la propension, déjà très faible, des francophones du Québec à émigrer vers une autre province est d'ailleurs nettement en déclin d'une période censitaire à l'autre, de telle sorte que pour la dernière période connue (1991-1996) en moyenne chaque année à peine 5 000 francophones, soit 0,1 % de l'effectif de ce groupe, avaient quitté le Québec. Le nombre d'immigrants francophones en provenance des autres provinces est relativement stable (7 à 8 mille par an, sauf une pointe en 1986-1991).

Quant à l'immigration internationale (tableau 11), elle apporte peu en termes d'effectifs au groupe francophone : même en période d'immigration relativement intense, comme cela fut le cas en 1991-1996, les entrées de francophones en provenance du reste du monde n'atteignent pas 9 000 sur une base annuelle. Quant à l'apport de l'immigration internationale à l'égard du poids du groupe francophone au sein de la population québécoise, il est négatif : le pourcentage de francophones parmi les entrées totales se situe autour de 30 % pour l'ensemble de la période 1986-1996, alors que ce pourcentage devrait atteindre plus de 80 % pour que l'effet de l'immigration sur le pourcentage de francophones au Québec soit nul. Les faibles gains du groupe francophone par l'immigration internationale sont neutralisés par l'émigration internationale. Celle-ci est très peu connue, mais on peut estimer que pour le groupe francophone le nombre de départs n'est guère différent de celui des arrivées, de telle sorte qu'en matière d'échanges migratoires avec le reste du monde le solde du groupe francophone du Québec est probablement proche de zéro, tout comme pour les échanges avec le reste du Canada.

Enfin, comme nous l'avons montré lors de l'analyse de la mobilité linguistique, très peu de membres du groupe de langue maternelle française abandonnent leur langue au profit de l'anglais ou d'une langue tierce, et cette faible perte est quasi complètement neutralisée par les transferts en provenance des groupes anglais et « autre », ce qui explique pour l'essentiel la remarquable stabilité autour de l'unité de l'indice de continuité linguistique (tableau 3).

Puisque les échanges migratoires et linguistiques du groupe français produisent des soldes quasiment nuls, cela implique que la composante cruciale de l'évolution démographique de ce groupe est son accroissement naturel. En ce qui concerne la mortalité, il est vrai que le groupe francophone connaît par rapport aux autres groupes des conditions nettement plus défavorables. Comme le montrent les chiffres du tableau 7, les francophones de la région métropolitaine de Montréal ont une espérance de vie inférieure de plus de 3 ans à celle des anglophones (en dehors de Montréal l'écart est réduit à un an, sans

doute par suite de la surmortalité des autochtones anglophones); par rapport aux allophones, l'écart est de onze ans à Montréal, ce qui s'explique essentiellement par le fait que les allophones de Montréal sont presque tous des immigrants (ou descendants d'immigrants), qui - comme l'on sait - sont soumis à des conditions d'entrée très strictes en matière de santé.

Pendant longtemps, ce désavantage dans les conditions de mortalité des francophones a été compensé par une structure par âge relativement jeune, ce qui produisait relativement peu de décès. Et simultanément, cette population plus jeune avait un comportement de fécondité beaucoup plus favorable à la croissance que la population anglophone et allophone. Jusqu'au milieu des années 1960, l'indice synthétique de fécondité du groupe français était nettement plus élevé que celui des deux autres groupes, de telle sorte qu'encore en 1981 la descendance finale (nombre d'enfants qu'une femme a effectivement engendré au cours de sa vie) des femmes francophones de 45 ans et plus (3,6 enfants par femme) était très supérieure à celle de leurs consoeurs anglophones (2,4 enfants par femme) et allophones (2,8 enfants par femme).

Mais le groupe français du Québec (tout comme d'ailleurs celui du reste du Canada) est aussi celui qui a connu le déclin le plus rapide de la fécondité, à tel point que depuis 1981 (tableau 8) l'indice de fécondité des francophones de l'Île-de-Montréal est pratiquement le même que celui des anglophones : en 1996 les deux groupes avaient le même bas niveau de 1,45 enfant par femme, un des plus faibles au monde. Pour l'ensemble du Québec cet indice demeure cependant légèrement supérieur à celui des anglophones. Simultanément, l'indice des allophones s'est considérablement élevé, essentiellement à cause des modifications dans la répartition des immigrants selon l'origine. En effet, depuis une dizaine d'années la part des immigrants en provenance de pays à fécondité très élevée a fortement augmenté. Même si le comportement de fécondité des immigrants s'ajuste assez rapidement à celui de la population d'accueil, l'écart peut être appréciable. Sur l'Île-de-Montréal, l'indice de fécondité des allophones (qui y sont presque tous des immigrants ou descendants d'immigrants) est de 50 % supérieur à celui des francophones et des anglophones.

Ces évolutions différentes de la fécondité ont donc conduit à une situation où les francophones ont perdu le seul avantage qu'ils détenaient par rapport aux autres groupes. Et même là où les francophones ont encore un léger avantage sur les anglophones (comme cela est le cas en dehors de l'Île-de-Montréal), cet avantage est tout relatif : depuis plus d'un quart de siècle, le taux de fécondité des francophones est dans toutes les régions nettement inférieur au niveau assurant le renouvellement des effectifs (2,1 enfants par femme). Il en résulte qu'en conjonction avec le vieillissement de la population, qui bien sûr en est le corollaire, du moins pour l'essentiel, l'accroissement naturel des francophones se rapproche très rapidement de la « croissance zéro ». Cet accroissement est, en termes relatifs, aujourd'hui à peine plus élevé que celui des anglophones. Non

seulement le groupe francophone du Québec a-t-il perdu le seul avantage qu'il détenait sur le groupe anglophone, mais en outre il a perdu son unique source de croissance.

Les conséquences de cette évolution sont particulièrement importantes dans le cas de l'Île-de-Montréal. Dans cette dernière région les conséquences de la sous-fécondité des francophones se trouvent en effet renforcées par la migration, tant interne qu'internationale : la migration interrégionale, plus précisément ce qu'il est convenu d'appeler « l'étalement urbain », est essentiellement un phénomène francophone, et l'immigration internationale, à 70 % non francophone, y exerce pleinement ses effets.

Comme le montrent les chiffres du tableau 10, en 1986-1991 les francophones, qui en 1991 représentaient 57 % de la population de l'Île-de-Montréal, ont pris à leur compte 79 % des sorties de l'Île-de-Montréal vers le reste de la région métropolitaine, et ce pourcentage a crû jusqu'à 82 % pour la période 1991-1996, dernière période connue. Les entrées dans l'île en provenance du reste de la région métropolitaine ne compensent guère pour les sorties, de telle sorte qu'entre 1986 et 1991, l'Île-de-Montréal avait perdu 69 000 francophones, perte nette à laquelle s'est ajouté un nouveau déficit de 43 000 en 1991-1996. Il est important de souligner que cette baisse du déficit des francophones de l'Île-de-Montréal dû à l'étalement urbain est la conséquence uniquement de la diminution du nombre de sorties (de 115 000 à 89 000), alors que le nombre d'entrées est resté au même niveau (46 000). La période 1991-1996 a donc été caractérisée par un essoufflement de l'étalement urbain autour de l'Île-de-Montréal, ce que confirme une analyse des taux de sortie par âge (non présentés ici) qui, d'une manière générale ont baissé de 20 % par rapport à 1986-1991. Ces mêmes données par âge montrent également que, comme on pouvait s'y attendre, la majorité des sorties par étalement urbain sont le fait de jeunes adultes avec enfants. En 1986-1991, les 25-39 ans et les 0-4 ans représentaient 58 % des émigrants francophones de l'île vers le reste de la région métropolitaine; en 1991-1996 ce pourcentage avait cependant baissé à 52 %.

On remarquera en outre que le ralentissement dans le processus d'étalement urbain a été plus prononcé pour les autres groupes linguistiques : l'émigration des anglophones de l'île vers le reste de la région métropolitaine a baissé du tiers, et celle des allophones de près de la moitié.

Comme nous l'avons déjà souligné, le comportement migratoire interne des francophones est très différent de celui des anglophones. Lorsque ces derniers migrent, c'est d'abord pour quitter le Québec. En 1986-1991, 63 % des émigrants anglophones de l'Île-de-Montréal et 73 % des émigrants anglophones en dehors de la région métropolitaine avaient choisi le reste du Canada; en 1991-1996, ces pourcentages avaient augmenté jusqu'à 70 % et 77 % respectivement. Les émigrants anglophones en provenance du reste de la région métropolitaine sont plus partagés : ils choisissent quasiment à part égale l'île et le reste du Canada.

Par contre, lorsque les francophones migrent, c'est pour rester au Québec : à peine 4 % des émigrants francophones de l'Île-de-Montréal choisissent le reste du Canada; ce pourcentage s'élève à 6 % pour les émigrants francophones de l'ensemble du Québec.

Au total, nous pouvons donc conclure qu'en termes de comportement démographique, le groupe francophone du Québec se retrouve dans la même dynamique de déclin que le groupe anglophone : tous les deux souffrent d'une sous-fécondité chronique, et dans les deux cas l'immigration internationale ne compense que partiellement le déficit des naissances, tout comme les transferts linguistiques, très peu nombreux de toute manière, n'apportent qu'un gain marginal. La seule différence significative en matière de comportement se situe au niveau de l'ensemble du Québec : le groupe anglophone du Québec subit en permanence une perte considérable par migration interprovinciale, alors que le groupe francophone du Québec n'est guère affecté par cette dernière. Par contre, si l'on considère l'Île-de-Montréal, on se retrouve exactement devant les mêmes processus, la migration par étalement urbain jouant pour les francophones de l'île le même rôle que la migration interprovinciale pour les anglophones de l'île.

En d'autres termes, les mêmes causes produisent les mêmes effets : sur l'Île-de-Montréal, une sous-fécondité chronique non compensée par l'immigration internationale et par les transferts linguistiques, jointe à une très forte émigration interne (vers le reste du Canada pour les anglophones, vers le reste de la région métropolitaine pour les francophones) entraîne chacun des deux groupes dans une dynamique de déclin telle que le déclin des effectifs comme des pourcentages est inéluctable si les comportements ne se modifient pas significativement. Dans le reste de la région métropolitaine, cette dynamique de déclin est également présente pour les anglophones, mais pour le groupe francophone, elle est freinée, voire renversée, de moins en moins cependant, par l'étalement urbain dont cette région profite; si l'étalement urbain continue à s'essouffler, ce que le vieillissement de la population laisse présager, le groupe francophone du reste de la région métropolitaine sera à son tour entraîné dans une dynamique de déclin. Enfin, en dehors de la région métropolitaine, les deux groupes, celui des francophones comme celui des anglophones, font face à une dynamique de déclin encore plus puissante que celle qui agit sur l'Île-de-Montréal : alors que la fécondité y est à peine plus élevée qu'à Montréal (chez les anglophones elle est même plus faible), cette région ne bénéficie guère ni de l'immigration internationale (et des effets induits de cette dernière sur les transferts linguistiques), ni - par définition - de l'étalement urbain autour de l'Île-de-Montréal.

Si les groupes francophones et anglophones se retrouvent donc dans un même processus de déclin, par contre dans le cas du groupe allophone tous les facteurs démographiques sont favorables : ce groupe bénéficie en effet d'une fécondité élevée (égale, voire supérieure, au seuil de renouvellement des

générations), d'une mortalité relativement faible (inférieure à celle des deux autres groupes) et d'un apport permanent par immigration internationale, et il ne connaît qu'une perte minime par migration interne (qu'il s'agisse de la migration interprovinciale ou de l'étalement urbain en ce qui concerne les allophones de l'Île-de-Montréal). La seule source de déperdition pour ce groupe réside dans la mobilité linguistique, mais comme le nombre de transferts est faible, les effets négatifs de cette mobilité sont plus que compensés par les facteurs démographiques favorables. Dans ces conditions, en l'absence d'une modification importante des comportements, ce groupe ne peut que manifester une croissance soutenue, tant en effectifs qu'en pourcentage.

Nous ne reviendrons pas sur le comportement de fécondité et de mortalité des allophones, que nous avons déjà discuté lors de l'analyse des groupes anglophones et francophones. En ce qui concerne le comportement migratoire interne, il suffira de souligner que, même si la propension des allophones à quitter le Québec est nettement plus élevée que celle des francophones (mais beaucoup plus faible que celle des anglophones), elle demeure tellement basse qu'en fin de compte peu d'allophones quittent le Québec (au cours de la période décennale 1986-1996, à peine 2000 à 3000 par an en moyenne). Comme très peu d'allophones entrent au Québec en provenance du reste du Canada, l'effet net de la migration interprovinciale est marginal pour ce groupe : une perte nette de 1000 à 2000 par an sur l'ensemble de la période 1986-1996. Il en va de même pour la migration intraprovinciale; l'effet de l'étalement urbain sur le groupe allophone de l'Île-de-Montréal est également marginal (une perte nette d'à peine un millier par an pour la période 1986-1996).

La migration internationale est, avec l'accroissement naturel, la source principale de croissance du groupe allophone. Comme nous l'avons souligné, pour le groupe francophone l'immigration internationale ne joue en termes d'effectifs qu'un rôle secondaire (en 1986-1996, environ 8000 entrées par an, pour une population de 6 millions de francophones), mais elle exerce un impact négatif considérable sur le poids de ce groupe, puisque la part des francophones dans le nombre total des entrées internationales est toujours beaucoup plus faible que la part des francophones dans la population. L'apport de l'immigration internationale en termes d'effectifs est tout aussi marginal pour le groupe anglophone (4000 à 5000 entrées par an), mais compte tenu du nombre d'anglophones dans la population, ce faible niveau des entrées est quand même relativement trois fois plus élevé que celui observé pour les francophones; en outre, cette immigration internationale n'affecte guère le poids du groupe anglophone, puisque le pourcentage des entrées anglophones est proche du pourcentage du groupe anglophone dans la population totale.

Les effets, tant en termes d'effectifs que de structure, de l'immigration internationale sont évidemment plus importants dans la région métropolitaine de Montréal, à cause de la forte concentration de l'immigration internationale dans cette région : en 1991, quelque 87 % des immigrants de la période 1986-1991

résidaient dans cette région, et en 1996 environ 85 % des immigrants de la période 1991-1996 y habitaient, la très grande majorité (85 %) d'entre eux étant établis dans l'Île-de-Montréal. Cette concentration est encore plus forte dans le cas des immigrants anglophones et surtout dans celui des allophones, dont à peine 6 % résidaient en dehors de la région métropolitaine.

Les rares immigrants internationaux qui s'installent en dehors de la région métropolitaine lors de leur arrivée ont d'ailleurs tendance à émigrer dans des proportions considérables vers la région métropolitaine après leur arrivée (voir à ce sujet, Séguin et Termote, 1993). Cela se reflète d'ailleurs dans les chiffres du tableau 10, qui montrent que si très peu d'allophones quittent la région métropolitaine pour le reste du Québec (2000 sur dix ans, entre 1986 et 1996), deux fois plus émigrent de cette dernière région vers la région métropolitaine (5000 sur la même période décennale, presque tous vers l'Île-de-Montréal).

Il est donc clair que l'immigration internationale contribue à renforcer, directement et indirectement, la différenciation démographique (par concentration spatiale de la population) et linguistique (par affaiblissement du poids des francophones sur l'Île-de-Montréal) entre l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine et le reste du Québec.

Outre son impact différencié sur l'effectif et la part des groupes linguistiques, l'immigration exerce également un effet sur la structure par âge. Un des objectifs explicites de la politique d'immigration est d'ailleurs de changer la structure par âge, plus précisément de la rajeunir. À cet égard, il ne faut cependant pas se leurrer : l'immigration internationale ne peut guère influencer la structure par âge de la société d'accueil. L'âge moyen de la population québécoise est actuellement d'environ 37 ans et celui des immigrants d'environ 30 ans. Ce n'est pas en recevant chaque année quelque 40 000 immigrants dont l'âge moyen est de sept ans inférieur à celui d'une population d'accueil de quelque sept millions, que l'on peut faire baisser significativement l'âge moyen des sept millions plus 40 mille (la baisse est de quelques mois chaque année). Même en tenant compte des effets induits de l'immigration, c'est-à-dire des naissances des immigrants, l'impact reste marginal (voir à cet égard Tossou, 2001). La seule manière efficace de diminuer l'âge moyen d'une population est d'y faire entrer par naissance des personnes d'âge zéro, c'est-à-dire d'augmenter la fécondité. Sans doute peut-on envisager également une entrée par immigration d'enfants en bas âge (l'adoption internationale), mais les limites de ce type de mesures sont telles qu'il ne peut s'agir là que d'un complément à une relève de la fécondité.

Si la fécondité et l'immigration internationale constituent les deux facteurs principaux de la dynamique démographique du groupe allophone, qu'en est-il de la mobilité linguistique ? En ce qui concerne cette dernière, il suffira de rappeler les principaux résultats obtenus précédemment lorsque nous avons analysé le rôle de la mobilité linguistique dans la dynamique démographique des groupes

anglophones et francophones, puisque les effets de cette mobilité sur le groupe allophone sont le corollaire des effets sur les deux autres groupes.

Nous avons souligné à plusieurs reprises l'impact marginal de la mobilité linguistique sur l'évolution des effectifs et de la part des groupes anglophones et allophones. Dans le cas des allophones, l'impact est évidemment plus important, puisqu'il faut cumuler l'impact sur les deux autres groupes et que le groupe allophone est moins nombreux que chacun des deux autres. Pour donner un ordre de grandeur, si l'on se base sur les estimations de Girard (1992), présentées dans le tableau 12, en supposant que la perte nette du groupe allophone dégagée pour la période 1981-1986 se chiffre toujours à 10 000 sur cinq ans, cela représenterait une perte annuelle de quelque 0,5 % de l'effectif allophone actuel. En doublant ce chiffre (ce qui semble irréaliste, car cela impliquerait une très forte augmentation de la mobilité linguistique dont on sait à quel point elle se déroule lentement, sans doute sur plus d'une génération), on obtiendrait encore une perte quatre fois inférieure au gain obtenu par l'immigration internationale (près de 80 000 entrées par période quinquennale entre 1986 et 1996). Si la mobilité linguistique est donc une source de déperdition importante pour le groupe allophone (en fait, la seule source importante de perte), ses effets négatifs sont immédiatement plus que neutralisés par l'arrivée des nouveaux immigrants.

Pour analyser le comportement linguistique, nous avons distingué quatre sous-groupes d'allophones (les autochtones, les natifs, les immigrants d'avant 1982 et les immigrants d'après 1982). Il n'est sans doute pas inutile de revenir sur nos résultats, en examinant cette fois le poids respectif de chacun des sous-groupes. En 1996, parmi les 216 000 non-immigrants de langue maternelle unique « autre » (un tiers du total), 38 % avaient effectué un transfert complet et seulement 25 % de ces derniers l'avaient fait vers le français; parmi les 232 000 immigrants arrivés avant 1982 (35 % du total), 36 % avaient réalisé un transfert complet et 40 % de ceux-ci avaient choisi le français; parmi les 43 000 immigrants arrivés en 1982-1986 (7 % du total), 25 % avaient effectué un transfert et 68 % l'avaient fait vers le français; parmi les 80 000 immigrants arrivés en 1987-1991 (12 % du total), 21 % avaient réalisé un transfert complet et 67 % l'avaient fait vers le français; enfin, parmi les 86 000 immigrants arrivés en 1992-1996 (13 % du total), 17 % avaient fait un transfert complet, et 67 % d'entre eux avaient adopté le français.

On remarquera la constance du pourcentage de transferts réalisés vers le français parmi les immigrants arrivés depuis 1982 : les deux tiers, et ce quelle que soit la période d'immigration et donc la durée de séjour. Si on regroupe les immigrants d'avant 1982 avec les non-immigrants, ces deux sous-groupes ayant plus ou moins le même comportement linguistique, on obtient un groupe qui représente 68 % du total du groupe « autre », et dans lequel un peu plus du tiers (37 %) avaient effectué un transfert complet, et parmi ce tiers un tiers (32 %) avaient choisi le français. Par contre, parmi l'ensemble des immigrants arrivés

depuis 1982 (32 % du total), 30 % avaient fait un transfert complet et les deux tiers de ceux-ci l'avaient fait vers le français.

Avec de telles proportions, on est loin de l'égalité entre le français et l'anglais : le fait que les deux tiers du tiers du tiers (soit quelque 6 %) des allophones (les immigrants « récents ») choisissent le français est totalement dominé par le fait que les deux tiers du tiers des deux tiers (soit 17 %) des allophones (les natifs et les « anciens immigrants ») ont choisi l'anglais. Sans doute, la part des immigrants d'après 1982 continuera-t-elle de croître au fil du temps, mais il faudra beaucoup de temps pour arriver ne fut-ce qu'à l'égalité... Et même lorsque celle-ci sera atteinte, l'impact sur le poids du groupe francophone sera encore toujours négatif, puisque pour maintenir la part de ce groupe, il faudrait que quelque 80 % des membres du groupe « autre » choisissent le français.

Deux facteurs sont déterminants dans le comportement linguistique des allophones : leur localisation et la répartition des nouveaux immigrants selon leur pays d'origine. Comme le montrent les chiffres des tableaux 13 à 15, les allophones qui résident en dehors de l'Île-de-Montréal, et surtout ceux qui sont établis en dehors de la région métropolitaine, sont beaucoup plus portés à abandonner leur langue maternelle et à choisir le français lorsqu'ils font un transfert (sauf pour les natifs allophones dans le « reste du Québec », à cause de la présence des autochtones).

En ce qui concerne la répartition des immigrants selon l'origine, il est clair que la présence relativement plus grande d'immigrants en provenance de pays de la Francophonie ou de pays « francotropes » a contribué significativement à l'augmentation de la part du français parmi les transferts observés chez les immigrants récents. Il importe à cet égard de souligner encore une fois toute l'ambiguïté d'une analyse de la mobilité linguistique basée sur des données croisées « langue maternelle – langue d'usage à la maison » : puisque l'on ne sait pas quand le transfert a été réalisé, on ne peut prétendre qu'il a eu lieu au Québec, après l'arrivée des immigrants. L'âge moyen des immigrants est trop élevé (30 ans) pour que beaucoup d'entre eux aient encore le temps de réaliser un tel transfert après leur arrivée.

Pour terminer cette discussion sur le rôle de la mobilité linguistique dans la dynamique démolinguistique du groupe allophone, il nous semble important d'introduire une distinction entre l'approche « micro » (celle de l'individu) et l'approche « macro » (celle du groupe auquel appartient cet individu). On peut en effet raisonnablement avancer que sinon la totalité, du moins la très grande majorité des immigrants allophones, sinon eux-mêmes, du moins leurs descendants, finiront par effectuer un transfert, et que la majorité d'entre eux continuera, comme cela est le cas pour les cohortes récentes d'immigrants, à choisir de préférence le français.

Mais ce processus individuel prend du temps, souvent une ou deux générations. Et pendant tout ce temps, tous les autres phénomènes continuent d'agir : des immigrants en majorité allophones continuent d'arriver, des naissances relativement plus nombreuses continuent d'être enregistrées dans les ménages allophones, et cela pendant que les deux autres groupes linguistiques continuent de subir les effets de leur sous-fécondité et de leur émigration (interprovinciale pour les anglophones, intraprovinciale pour les francophones de l'Île-de-Montréal). Au cours d'une période donnée, ces effets au niveau « macro » dominant de loin les effets « micro », tout simplement parce que les transferts linguistiques sont peu nombreux : le nombre annuel de naissances et d'entrées internationales, sans oublier la migration interprovinciale pour les anglophones et l'étalement urbain pour les francophones de Montréal, est sans commune mesure avec le nombre annuel de transferts linguistiques (estimé à quelque 7 à 10 000 par an). Nous aurons l'occasion, dans le chapitre suivant, consacré aux perspectives, de revenir sur cette distinction entre les niveaux « micro » et « macro ».

CHAPITRE 5

LES PERSPECTIVES

Toute perspective démographique, a fortiori si elle est considérée comme une prévision, implique une large part de spéculation. Les économistes éprouvent déjà de très sérieuses difficultés à prévoir l'évolution économique à court terme, à échéance de quelques années. Dans le cas des perspectives démographiques, il nous faut cependant « prévoir » le comportement de fécondité et de mobilité pour les décennies à venir, c'est-à-dire qu'on demande au démographe de prévoir le comportement de personnes qui ne sont pas encore nées ou qui ne sont pas encore arrivées par immigration. Il n'est donc guère surprenant que les démographes se soient régulièrement trompés dans leurs exercices prévisionnels. S'il est déjà très difficile de prévoir l'évolution d'une population dans son ensemble, on peut s'imaginer à quel point l'exercice devient périlleux lorsqu'il s'agit de prévoir celle des divers groupes linguistiques, et cela par région de surcroît. Aussi, très peu se sont lancés dans cette aventure.

Au début des années 1990, on ne recensait que deux exemples de prévisions démolinguistiques pour l'ensemble du Québec, éventuellement découpé en régions. Le premier est l'oeuvre de Lachapelle et Henripin (1980), qui se sont basés sur les données du recensement de 1971, et le second est celui auquel s'est adonné l'auteur du présent mémoire (Termote et Gauvreau, 1988), où les résultats du recensement de 1981 ont pu être utilisés. Très significativement, dans les deux cas les prévisions ont été effectuées selon la langue d'usage à la maison, ce qui à l'époque n'était contesté par personne (comme nous l'avons souligné dans le chapitre 2, depuis quelques années le recours à la langue d'usage est remis en cause, du moins par ceux que les résultats par langue d'usage dérangent ...).

L'exercice prévisionnel réalisé dans chacune de ces deux études était particulièrement périlleux. Lachapelle et Henripin ne disposaient comme informations sur la langue d'usage que d'une seule observation temporelle (le recensement de 1971 était le premier à introduire une question sur la langue d'usage), ce qui est bien peu pour dégager des tendances. Et même si Termote et Gauvreau pouvaient bénéficier d'une seconde observation temporelle (les résultats du recensement de 1981), celle-ci ne permettait la comparaison que sur une période de dix ans (puisque le recensement de 1976 ne comportait pas de question sur la langue d'usage), et en outre cette période incorporait le lustre 1976-1981, une période quinquennale tout à fait exceptionnelle en termes de comportement migratoire des anglophones. Nous ne nous reviendrons donc pas sur les résultats obtenus dans ces deux études, qui présentent aujourd'hui un intérêt plutôt historique.¹⁴

¹⁴ Le lecteur intéressé trouvera une discussion détaillée des résultats obtenus dans ces deux études dans Termote, 1991, pp. 259-267.

Outre ces deux études qui portaient sur l'ensemble du Québec et ses régions, il faut mentionner deux exercices prévisionnels portant sur la région de Montréal. L'intérêt particulier de l'étude de Veltman (1988) réside dans la prise en considération d'une multiplicité d'hypothèses différentes de mobilité linguistique. Les résultats montrent clairement que, quels que soient les changements futurs de comportement linguistique et de structure linguistique des flux d'immigrants, les « stocks » de transferts linguistiques « durée de vie » ne sont guère affectés. Il en résulte que les effectifs et les pourcentages de chaque groupe linguistique ne varient guère d'une hypothèse de mobilité linguistique à l'autre, même sur la longue durée (1986-2011 en l'occurrence).

Selon son scénario de base, Veltman obtenait pour 2001 72,2 % de francophones dans la région métropolitaine de Montréal, 19,7 % d'anglophones et 8,1 % d'allophones (après répartition moitié-moitié des 4,6 % de bilingues anglais-français). Les chiffres observés pour 2001 ne sont pas encore disponibles, mais nous connaissons ceux de 1996 : les pourcentages s'élèvent respectivement à 69,8 %, 18,1 % et 12,1 %. Il semble donc bien que ce scénario ait surestimé le pourcentage de francophones et d'anglophones et sous-estimé celui des allophones. Cela est dû essentiellement au fait qu'il reproduisait le plus fidèlement possible les paramètres observés en 1986. Entre autres, le niveau de l'immigration internationale était maintenu très bas, au même niveau que celui observé durant la période 1981-1986, soit 63 000 immigrants par période quinquennale. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant de voir la population de la région métropolitaine stagner dès 2001 et commencer à décroître entre 2006 et 2011, avec une composition linguistique qui varie très peu par rapport à 1986.

Les choses changent considérablement lorsqu'on considère le scénario dit de très forte immigration, qui consiste à doubler le nombre d'immigrants allophones. Dans ce cas, il n'y a plus de déclin de la population totale (du moins avant 2011) et on se retrouve avec une baisse de la part des francophones au lieu d'une hausse, tandis que le pourcentage d'allophones augmente significativement, tout en étant encore en deçà de la croissance réellement observée pour ce groupe. De tels résultats illustrent bien l'impact que l'immigration internationale peut avoir sur la composition linguistique de la région de Montréal.

Les perspectives de Paillé (1990) relatives à l'évolution de la population de langue maternelle française sur l'Île-de-Montréal méritent à cet égard une attention particulière. Le fait que ces prévisions portent sur la population selon la langue maternelle n'affecte guère les conclusions, dans la mesure où, lorsqu'il s'agit du groupe français, les effectifs de la population sont très semblables d'un indicateur linguistique à l'autre. Quel que soit le scénario utilisé, le pourcentage de francophones baisse sur l'Île-de-Montréal, avec une « fourchette » allant de 56,5 % à 59,5 % pour 1996. Comme le montrent ces résultats, même le scénario le plus défavorable au groupe francophone sous-estimait l'ampleur de la baisse

du pourcentage de francophones dans l'Île-de-Montréal, puisque la part des francophones observée au recensement de 1996 n'était déjà plus que de 55,6 %.

Au cours des dernières années, nous avons réalisé, à la demande du Conseil de la langue française, trois exercices prévisionnels, publiés respectivement en 1994, 1996 et 1999. Le premier était basé sur le recensement de 1986, le second sur celui de 1991 et le troisième sur celui de 1996. Bien sûr, les résultats sont différents, ce qui a permis à certains, qui trouvent normal que les économistes révisent leurs prévisions tous les trois mois en fonction de l'évolution des paramètres, de se gausser des prévisions démolinguistiques, qualifiées de « lectures de boule de cristal ». Aucun exercice prévisionnel, qu'il soit économique, démographique, électoral, etc., ne peut prétendre prévoir l'avenir. Aucune prévision ne peut prétendre prévoir le comportement d'une population, même à court terme. Par contre, si l'on ne peut espérer prévoir exactement le niveau auquel se situera un phénomène donné à un moment donné du futur, on peut à tout le moins tenter de dégager les tendances de fond qui domineront l'évolution de ce phénomène.

À cet égard, les démographes sont privilégiés, car les tendances démographiques sont particulièrement « lourdes », difficiles à renverser. Il existe en effet une forte inertie dans le système démographique, inertie due en partie au poids du passé. Par exemple, la structure par âge d'une population dépend du comportement passé de cette population, mais cette structure par âge détermine aussi l'avenir : il y aura moins de naissances et de migrations et plus de décès dans une population vieillie que dans une population jeune. L'inertie du système démographique est également due à la forte stabilité de l'échelle des valeurs qui détermine le comportement d'une société, particulièrement en matière de fécondité. Cette stabilité et cette inertie n'excluent évidemment pas des variations « conjoncturelles » du comportement démographique, particulièrement en ce qui concerne la migration.

En d'autres termes, le démographe qui ose l'aventure de la prévision doit accepter qu'au mieux il sera capable de dégager les tendances fondamentales du futur, sans pouvoir prétendre que le rythme auquel se déroulent ces tendances puisse être correctement prévu. Or, toutes nos prévisions, qu'il s'agisse de celles de 1994, 1996 ou 1999, et quel que soit le scénario choisi ¹⁵, convergent vers le même résultat : alors que sur l'Île-de-Montréal le déclin du groupe francophone (en effectifs comme en pourcentage) se poursuivra, en dehors de cette région l'érosion du poids relatif de ce groupe devrait être négligeable, mais par contre son effectif devrait y baisser rapidement. Selon le scénario choisi, ces tendances « lourdes » se manifesteront de façon plus ou moins rapide : selon que l'on choisi un scénario « pessimiste » ou « optimiste »,

¹⁵ En ne considérant bien sûr que l'ensemble des scénarios « réalistes », c'est-à-dire à l'exclusion des scénarios d'impact (par exemple, ceux comportant une hypothèse d'immigration internationale nulle), destinés à évaluer l'effet de la variation d'une composante, toutes les autres composantes restant égales.

le déclin du groupe francophone sera plus ou moins rapide, mais déclin il y aura de toute manière.

Il ne nous semble guère utile de revenir sur les résultats que nous avons obtenus dans le cadre de nos prévisions basées sur les recensements de 1986 (Termote, 1994) et de 1991 (Termote, 1996), puisque ces résultats sont fonction d'un contexte démolinguistique qui s'est modifié. Nous nous limiterons donc aux prévisions dégagées sur la base du recensement de 1996.¹⁶ Nous prendrons cependant en considération nos résultats antérieurs lorsqu'il s'agira d'évaluer la signification de nos résultats les plus récents, afin de pouvoir juger de la robustesse de nos prévisions, tout comme nous comparerons nos résultats avec ceux obtenus par d'autres auteurs dans des contextes différents.

Lorsqu'on fait des prévisions, il est très important de tenir compte de toutes les interdépendances entre tous les phénomènes considérés. Cela implique que l'on ne peut effectuer des prévisions séparées pour les naissances, les décès et les migrations, puisque durant chaque période de la prévision, un individu peut effectuer plusieurs types de « transition » (un nouveau-né peut émigrer vers une autre région, une immigrante peut mettre un enfant au monde, etc.). Lorsqu'on tient compte de la dimension régionale, comme dans notre cas, ce principe d'interdépendance s'applique également aux prévisions régionales. Plus précisément, il faut que la prévision nationale soit cohérente avec la somme des prévisions régionales. La seule manière de réaliser cette cohérence est d'utiliser des taux de migration interne à la fois par origine et par destination.

Pour réaliser nos prévisions, nous avons donc dû recourir à un nombre considérable de données : les naissances par âge de la mère et par région et groupe linguistique; les décès par âge de la personne décédée et par région et groupe linguistique; les migrations interprovinciales et intraprovinciales par origine et destination, âge et groupe linguistique; l'immigration internationale par âge, région d'immigration et groupe linguistique; l'émigration internationale (estimée) par âge, région d'émigration et groupe linguistique; les transferts linguistiques (estimés) par période (et non sur la durée de vie, comme cela est le cas pour les données censitaires, seules informations disponibles) entre chacun des groupes linguistiques, par âge et région.

Sur la base de l'analyse de l'évolution passée de ces composantes, il nous a fallu élaborer des hypothèses d'évolution future et construire des scénarios combinant ces hypothèses. À cet égard, le nombre d'hypothèses à considérer ne sera pas le même pour chaque phénomène. En effet, il n'est guère utile de multiplier le nombre d'hypothèses lorsque l'évolution future du phénomène pris en considération n'exerce qu'une influence minime sur les résultats (c'est le cas par exemple de la mortalité et de l'émigration internationale). Par ailleurs, le fait qu'un phénomène n'exerce qu'un rôle secondaire n'exclut pas qu'on examine

¹⁶ Les résultats prévisionnels présentés dans le cadre de ce bref mémoire reprennent largement les chapitres 2 et 3 de Termote, 1999.

plusieurs hypothèses pour ce phénomène : à titre d'analyse d'impact, il peut être intéressant dans certains cas de multiplier les hypothèses, afin de pouvoir étudier la sensibilité et la robustesse des résultats. C'est pourquoi nous avons multiplié les hypothèses de mobilité linguistique.

Nous ne pouvons dans le cadre de ce mémoire décrire en détail chacune des hypothèses que nous avons utilisées pour chacun des phénomènes. Nous avons en effet considéré cinq hypothèses de fécondité, deux hypothèses de mortalité, deux hypothèses de migration interprovinciale, deux hypothèses de migration intraprovinciale, sept hypothèses d'immigration internationale, une hypothèse d'émigration internationale et six hypothèses de mobilité linguistique. Cela nous donnait 1680 combinaisons, donc 1680 scénarios possibles, parmi lesquels nous en avons retenu 26 (les résultats de 20 d'entre eux ont été publiés dans Termote, 1999). Nous nous limiterons au jeu d'hypothèses qui caractérisent le scénario que nous pouvons considérer, sur la base des informations actuellement disponibles (en 2001), comme étant le plus probable parmi ces 26 scénarios.¹⁷

Selon le scénario retenu, les taux de mortalité (par âge, région et groupe linguistique) connaîtraient une baisse tendancielle au cours des lustres suivants, avec la réserve que le rythme de la baisse devrait ralentir progressivement jusqu'à devenir nul après 2036. En ce qui concerne la fécondité, nous avons supposé dans ce scénario que la baisse de la fécondité observée depuis 1992 se poursuivrait jusqu'en 2006-2011, et resterait stable par la suite. La baisse de l'indice de fécondité serait cependant relativement faible (de 1,45 enfants par femme aujourd'hui à 1,30 en 2006-2011). Lorsqu'on considère le niveau de l'indice de fécondité que connaissent depuis plusieurs années certaines régions italiennes et espagnoles comparables au Québec (régions où l'indice est de l'ordre de 0,8 enfant par femme), et lorsqu'on tient compte du fait que la fécondité québécoise était déjà descendue à 1,37 enfants par femme en 1986, on peut se demander si cette hypothèse de fécondité n'est pas trop optimiste...

L'hypothèse de mobilité interprovinciale retenue est celle de la constance des taux de migration observés en 1991-1996. Il n'y a en effet actuellement aucune indication portant à croire à une détérioration ou à une amélioration significative et durable du solde migratoire interprovincial du Québec. Cette hypothèse de stabilité du comportement migratoire interprovincial implique un solde migratoire négatif de quelque 7000 personnes par an en moyenne, ce qui est d'ailleurs fort proche de ce qui avait déjà été observé en 1986-1991. En d'autres termes, cette hypothèse équivaut à garder constant le comportement moyen de l'ensemble de la décennie 1986-1996.

La même hypothèse de constance des comportements a été adoptée en ce qui concerne la migration intraprovinciale. Une telle hypothèse implique une baisse régulière de l'étalement urbain autour de l'Île-de-Montréal : à cause du

¹⁷ Il s'agit du scénario 19 de Termote (1999).

vieillessement de la population de l'île, le nombre de personnes « soumises au risque » de s'établir en banlieue diminue (beaucoup sont d'ailleurs déjà parties), et parallèlement, à cause du vieillissement de la population de la banlieue, le nombre de « retours en ville » augmente, de telle sorte que le solde migratoire de l'Île-de-Montréal dans ses relations avec le reste de la région métropolitaine passerait d'une moyenne annuelle de quelque -10 000 (valeur observée en 1991-1996) à -5000 en 2016-2021, par le seul fait du vieillissement de la population, en supposant qu'à chaque âge les probabilités de migration entre ces deux régions restent constantes.

Nous n'avons retenu qu'une seule hypothèse d'émigration internationale (à savoir la constance des taux estimés pour 1991-1996), parce que ces taux sont tellement bas qu'une erreur dans l'estimation et dans la prévision ne peut avoir qu'un impact négligeable sur les résultats. Par contre, comme nous l'avons mentionné antérieurement, nous avons multiplié les hypothèses d'immigration internationale. Parmi ces dernières, celle qui nous semble la plus pertinente dans le contexte actuel prévoit une remontée du nombre annuel d'immigrants reçus jusqu'à 42 000, et ce dès 2001-2006. Ce nombre est supérieur à la moyenne annuelle de longue période (quelque 28 000), tout en restant fort en deçà du niveau élevé observé en 1991 et 1992 (environ 50 000). Il est en fait légèrement inférieur au niveau des années 1989-1993 (44 000 par an en moyenne), tout en étant conforme à l'objectif de la politique d'immigration actuelle du gouvernement québécois.

Enfin, parmi les nombreuses hypothèses de mobilité linguistique que nous avons envisagées, nous avons privilégié dans ce scénario l'hypothèse selon laquelle dès 1996-2001 la force d'attraction du français et de l'anglais serait égale parmi les membres du groupe de langue maternelle « autre » qui réalisent un transfert. Comme l'analyse de la mobilité linguistique développée dans le chapitre précédent l'a démontré, une telle hypothèse est très peu vraisemblable, voire irréaliste. En effet, même si une minorité (à savoir, les immigrants récents) des membres de ce groupe préfèrent aujourd'hui le français à l'anglais lorsqu'ils font un transfert, la majorité (les natifs et les immigrants d'avant 1982) continue de choisir majoritairement l'anglais. Extrapoler dès 1996 à la totalité des membres du groupe de langue maternelle « autre » le comportement linguistique d'une minorité de ceux-ci n'est certes pas réaliste.

Les taux de mobilité d'une langue à une autre, pour chaque groupe d'âge, que nous avons utilisés impliquent 2,7 transferts « durée de vie » (tous vers l'anglais) pour 100 membres du groupe de langue maternelle française, 13,5 transferts durée de vie (tous vers le français) pour 100 membres du groupe anglais et 27 transferts (moitié vers le français, moitié vers l'anglais) pour 100 membres du groupe de langue maternelle « autre ». Par définition, ces 27 transferts pour 100 personnes sont tous effectués au Québec, donc dans le cas des immigrants après leur arrivée, ce qui n'est pas du tout réaliste.

En d'autres termes, notre hypothèse de mobilité linguistique non seulement surestime le pourcentage de transferts qui se font vers le français, mais en outre elle surestime le nombre total de transferts réalisés. C'est cependant en toute connaissance de cause que nous avons adopté cette hypothèse irréaliste très favorable au groupe francophone, car, étant donné le débat qui sévit depuis plusieurs années au Québec sur la soi-disant « victoire » du français grâce à la mobilité linguistique, il semblait opportun de démontrer, une fois de plus, l'impact marginal de cette mobilité sur l'évolution du groupe francophone, même lorsque cette mobilité est outrancièrement surestimée en faveur du français.¹⁸

Les résultats obtenus avec ce scénario sont présentés dans le tableau 20. On peut ainsi observer que les effets de la baisse de la fécondité sont neutralisés par ceux de la hausse de l'immigration internationale, de telle sorte que - du moins pendant la période de prévision (1996-2021) - l'effectif de la population totale du Québec continue de croître. Cependant, comme le Québec en dehors de la région de Montréal ne bénéficie guère de cette immigration, le « reste du Québec » voit son déclin apparaître dès 2016; quelques lustres plus tard, ce sera au tour du reste de la région métropolitaine de connaître une baisse de l'effectif de sa population. En d'autres termes, une forte immigration dans un contexte de faiblesse prolongée de la fécondité ne permet, même à moyen terme, de résoudre le problème des nombres que dans la seule Île-de-Montréal. En dehors de l'île, cette forte immigration ne permet que de retarder un peu les échéances.

Cette croissance démographique assurée à l'Île-de-Montréal grâce à une forte immigration y implique cependant une accélération de la baisse du poids du groupe francophone, qui deviendrait, selon ce scénario, minoritaire entre 2011 et 2016. On remarquera que, pour chacune des périodes quinquennales de notre prévision, la baisse prévue sur l'Île-de-Montréal du pourcentage du groupe francophone est, en points de pourcentage, inférieure ou égale à la baisse déjà enregistrée entre 1991 et 1996. Par rapport à l'évolution récente, la baisse prévue ne semble donc pas exagérée.

On observera en outre que le pourcentage de francophones tel qu'il a été observé lors du recensement de 1996 est inférieur à celui que nous avons prévu dans un exercice prévisionnel antérieur (Termote, 1996). En fait, si nous avions correctement prévu qu'il y aurait une baisse, nous avions alors surestimé la rapidité de cette baisse : la part du groupe francophone avait diminué moins vite que prévu à cause de la très forte diminution du nombre d'immigrants après 1992. Or, une baisse de l'immigration joue en faveur du groupe francophone, dans la mesure où le pourcentage de francophones parmi les immigrants est toujours largement inférieur au pourcentage de ce groupe dans la population. Cette baisse de l'immigration entre 1992 et 1996 n'avait cependant pas remis en cause la tendance prévue à la baisse du poids relatif des francophones sur l'Île-de-Montréal; elle a seulement eu pour effet de ralentir quelque peu la rapidité de

¹⁸ Pour une autre démonstration de l'effet marginal de la mobilité linguistique sur l'évolution de la composition linguistique du Québec, voir Termote, 1998.

cette baisse. Le même type d'effets peut évidemment se manifester pour nos nouvelles estimations : si l'immigration internationale ne se maintenait pas au niveau annoncé par la politique gouvernementale, la baisse du pourcentage de francophones serait, toutes autres choses restant égales par ailleurs, moindre que celle prévue; si par contre, comme certains le laissent entendre, le niveau de l'immigration internationale devait continuer à monter, nous aurions alors sous-estimé la baisse future de ce pourcentage.

Cette « défrancisation » de l'Île-de-Montréal ne va cependant pas de pair avec une quelconque tendance à l'anglicisation, bien au contraire : le groupe anglophone de l'île est entraîné, tout comme le groupe francophone, dans une dynamique de déclin, des effectifs aussi bien que des parts. Comme nous l'avons déjà souligné, dans les deux cas les mêmes causes produisent les mêmes effets : l'un et l'autre groupe souffrent de sous-fécondité chronique et d'émigration (interprovinciale pour les anglophones, interne - par étalement urbain - pour les francophones), sans que les faibles gains par migration internationale et transferts linguistiques puissent compenser.

Le corollaire de ces évolutions parallèles des groupes anglophones et francophones est bien sûr la forte croissance du groupe allophone. Dès 2006 ce groupe deviendrait plus nombreux sur l'île que le groupe anglophone, et à la fin de la période de prévision, soit en 2021, sa part (qui était de 19 % en 1996) dépasserait les 30 %, alors que les anglophones ne représenteraient plus qu'à peine 21 % (contre moins de 26 % en 1996) et les francophones un peu plus de 48 %. Si l'on extrapole jusqu'en 2041 (mais il ne s'agit évidemment pas dans ce cas d'une prévision !), la part des allophones atteindrait 37 %, celle des anglophones à peine 19 % et celle des francophones moins de 44 %.

En dehors de l'Île-de-Montréal, l'érosion du poids relatif des groupes francophone et anglophone est beaucoup plus lente, voire négligeable. Le groupe anglophone peut espérer maintenir la stabilité de ses effectifs aussi bien dans le reste de la région métropolitaine qu'en dehors de la région métropolitaine, et son poids relatif restera stable dans cette dernière région, tout en poursuivant sa baisse, quoique à un rythme moindre, dans le « reste de la région métropolitaine ». La diminution, très lente, de la part des francophones dans la population totale du reste de la région métropolitaine a débuté au tournant de ce siècle, et à partir de 2021 ce sera au tour de l'effectif francophone à amorcer sa baisse, cette fois beaucoup plus nette : l'essoufflement prévisible de l'étalement urbain, corollaire du vieillissement de la population, enlèvera progressivement au groupe francophone de cette région sa source principale de croissance.

La conjonction des deux dynamiques différentes observées sur l'Île-de-Montréal et dans le reste de la région métropolitaine produit pour l'ensemble de la région métropolitaine le résultat suivant : une lente mais significative érosion de la part des groupes francophones et anglophones et une croissance accélérée du poids

relatif du groupe allophone. La part des francophones dans la région métropolitaine devrait diminuer de 70 % en 1996 à 66 % en 2021, et celle des anglophones baisser de 18 % à 15 %. Corrélativement, la part des allophones passerait de 12 % à 19 %. Si l'on extrapole jusqu'en 2041, on se retrouve avec moins de 62 % de francophones et un peu plus de 24 % d'allophones, la part des anglophones ne diminuant plus que très faiblement. On notera que la baisse des poids relatifs des groupes anglophones et francophones se manifesterait après 2021 dans un contexte de décroissance des effectifs : dans une vingtaine d'années, la population de l'ensemble de la région métropolitaine commencera à baisser, et cela malgré le niveau relativement élevé d'immigration supposé dans notre scénario. Une baisse des parts conjuguée à une baisse de l'effectif de la population totale implique évidemment une chute rapide de l'effectif de la population francophone et anglophone dans la région métropolitaine.

Enfin, dans le reste du Québec, c'est-à-dire en dehors de la région métropolitaine, la composition linguistique devrait très peu varier. Sans doute peut-on s'attendre à une minime baisse du poids du groupe francophone (environ un point de pourcentage sur 20 ans), mais cette diminution se manifeste à un niveau tellement élevé (les francophones représentent 94 % de la population de cette région) qu'on peut la considérer comme marginale. Le poids relatif du groupe anglophone devrait rester stable (autour de 4,5 %) et celui des allophones augmenter très légèrement tout en demeurant à un niveau très bas (à peine 2 % en 2021). Si la composition linguistique ne se modifiera que très lentement, par contre la situation évoluera plus rapidement du point de vue des effectifs : dès 2016-2021, donc un lustre avant le reste de la région métropolitaine, la population du reste du Québec devrait connaître une décroissance de sa population. Cette dernière région bénéficie encore moins de l'immigration internationale que le reste de la région métropolitaine, de sorte que les effets de la sous-fécondité prolongée s'y feront sentir plus tôt.

Comme on vient de le voir, la logique des nombres implique que plus on augmente la taille des unités spatiales considérées, moins les structures changent. Au niveau de l'ensemble du Québec, on retrouve donc les tendances observées dans chacune des trois régions considérées, mais ces tendances se déroulent selon un rythme plus lent : une lente érosion du poids relatif du groupe francophone (de 82,8 % en 1996 à 80,1 % en 2021 et à un peu moins de 77 % en 2041 si on extrapole), une lente érosion de la part des anglophones (de 10,8 % en 1996 à 9,7 % en 2021 et peu de changement par la suite), et une augmentation significative (mais nettement moins forte qu'à Montréal) de la part des allophones qui en 2021 ne représenteraient cependant encore que 10 % de la population québécoise.

Force est donc de constater que du point de vue démographique, la « fracture » entre l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine et le reste du Québec ne peut que se renforcer : une Île-de-Montréal qui assure sa croissance démographique mais devient minoritairement francophone (et également de

moins en moins anglophone), une « grande banlieue » qui parvient à maintenir une lente croissance pendant encore une vingtaine d'années et dont la structure linguistique reste relativement stable (avec 85 % de francophones), et le « reste du Québec » pour lequel l'échéance du déclin démographique est plus proche (une quinzaine d'années) et qui restera, toute comme le reste de la région métropolitaine de Montréal, très francophone (à concurrence de 93 %), avec donc une présence anglophone et allophone qui demeurera marginale.

Ces évolutions divergentes ont en outre des implications considérables en matière de structure par âge. Toutes les populations, quel que soit le groupe linguistique et quelle que soit la région, vieilliront. La population de l'Île-de-Montréal est actuellement la plus vieille (38,2 ans, contre 34,5 et 36,5 pour le reste de la région métropolitaine et le reste du Québec respectivement), mais elle vieillira moins vite que les deux autres (de 1996 à 2021, l'âge moyen y augmentera de quelque 4 années, contre 8 dans le reste de la région métropolitaine et 9 dans le reste du Québec), de telle sorte que la population qui réside en dehors de la région métropolitaine deviendra en 2021 la plus vieille (45 ans) tandis que celles de l'Île-de-Montréal et du reste de la région métropolitaine auront à peu près le moyen âge moyen (42 ans). Et dans toutes les régions, ce sont les francophones qui vieilliront le plus rapidement, de telle sorte que pour l'ensemble du Québec, les francophones qui en 1996 avaient l'âge moyen le plus bas (36 ans contre 37 ans pour les deux autres groupes) auront en 2021 l'âge moyen le plus élevé (44 ans, contre 43 pour les anglophones et 41 pour les allophones).

En d'autres termes, on se retrouvera de plus en plus dans une situation où une population (celle de l'Île-de-Montréal) de moins en moins francophone mais relativement jeune et vieillissant moins lentement, et dont l'effectif continue de croître, est entourée d'une population qui demeurera très majoritairement francophone, mais qui vieillit rapidement et dont le nombre décroîtra bientôt. Les conséquences sociales, économiques et politiques d'une telle cassure ne doivent certes pas être sous-estimées.

Évidemment, il ne s'agit là que de prévisions et il est certain que parmi les très nombreux chiffres prévus (pour chaque groupe linguistique, pour chaque région, pour chaque âge, pour chaque année de la prévision, etc.), certains ne se réaliseront pas. Les comportements de fécondité, de mortalité et de migration (surtout en matière d'immigration internationale) ne seront pas exactement ceux que nous avons prévus dans nos scénarios. Par exemple, la politique d'immigration internationale peut se modifier, de telle sorte que le niveau de cette immigration, la répartition des immigrants selon le pays d'origine et selon la région du Québec où ils s'établissent, le comportement linguistique de ces immigrants, puissent changer. À l'exception du niveau, qui peut être très rapidement modifié (de 1 à 4 en quelques années, si l'on se base sur un passé relativement récent), les répartitions (par origine, région d'immigration, etc.) et les comportements linguistiques ne sont cependant guère susceptibles de varier

considérablement en quelques années. Et même si tel était le cas, une variation n'aurait guère d'impact : trop peu d'immigrants s'établissent en dehors de Montréal, trop peu font un transfert, etc., pour que l'on puisse obtenir des effets rapides et importants en ce domaine.

Pour pouvoir évaluer la robustesse des résultats obtenus sur la base du scénario discuté ici, nous pouvons comparer ces résultats avec ceux auxquels aboutissent d'autres scénarios et avec ceux produits par d'autres auteurs dans des contextes au moins partiellement comparables.

Les tendances de fond que nous venons de dégager se trouvent toutes confirmées par une telle analyse comparative : tous les scénarios, avec des « fourchettes » très larges pour la fécondité, l'immigration internationale et la mobilité linguistique, mènent aux mêmes tendances. Sans doute, selon que l'on choisit un scénario « optimiste » ou « pessimiste », la rapidité avec laquelle se déroule une tendance spécifique à un groupe linguistique ou à une région donnée variera. Par exemple, si la fécondité remonte très rapidement et que l'immigration internationale est très faible, la minorisation des francophones se manifestera plus tard que si la fécondité est faible et l'immigration très élevée, mais cette minorisation se réalisera quel que soit le scénario.

Nous avons cependant construit un scénario qui permet d'échapper à la minorisation des francophones sur l'Île-de-Montréal et de retrouver en 2021 une part de ce groupe fort proche de celle observée en 1991. Pour obtenir ce renversement de tendance, il faut supposer à la fois une remontée rapide et significative de la fécondité (1,62 enfants par femme dès aujourd'hui, alors que nous sommes à 1,4), une augmentation immédiate de 10 % de l'émigration interprovinciale et une baisse immédiate (dès 1996-2001) de 20 % des taux de migration de l'Île-de-Montréal vers le reste de la région métropolitaine, une baisse immédiate de l'immigration qui ne serait que de 22 000 par an dès 2001 (alors que l'on nous annonce le double), une surmobilité linguistique immédiate des personnes de langue maternelle autre, qui ne seraient plus que 9 % à garder leur langue maternelle (contre 55 % actuellement) et une augmentation de 50 % et immédiate de la propension des anglophones à choisir le français. Seul ce scénario permet d'échapper à la minorisation des francophones sur l'Île-de-Montréal. Le problème, c'est que toutes les hypothèses sur lesquelles il est fondé sont totalement irréalistes... Ce scénario produit donc en quelque sorte la preuve par l'absurde que la minorisation des francophones de l'Île-de-Montréal est inéluctable.

Comme nous l'avons souligné à maintes reprises, de toutes les composantes à prendre en compte, la plus mal connue est la mobilité linguistique, pour laquelle nous ne disposons que de données « durée de vie » alors que pour faire des prévisions il nous faut des données sur le nombre de transferts réalisés au Québec sur une période donnée. Comme les bases statistiques relatives à cette composante sont fragiles, et comme la mobilité linguistique est le seul facteur qui

pourrait être favorable à l'évolution du groupe francophone, certains sont tentés d'y voir la recette miracle permettant d'assurer l'avenir démographique de ce groupe.

L'ambiguïté des données « durée de vie » permet en effet de laisser place à l'imagination en ce qui concerne l'évolution du comportement linguistique, surtout lorsqu'il s'agit des immigrants, et en outre ce comportement linguistique est, avec l'immigration internationale, un des deux seuls domaines dans lesquels une intervention « politique » est concevable. Comme une intervention (qui devrait être discriminatoire selon la langue...) en matière de fécondité, de mortalité et de migration interne est inconcevable, il ne reste en effet que l'immigration internationale et la mobilité linguistique si l'on entend agir pour influencer le cours des choses. Du moins dans certaines limites, l'immigration internationale est un instrument d'intervention majeur, comme nous l'ont montré nos prévisions et simulations, surtout dans le cas de l'Île-de-Montréal. Mais il n'en va pas de même de la mobilité linguistique.

Pour évaluer l'impact que pourrait avoir un changement dans le comportement linguistique, nous avons multiplié les hypothèses dans ce domaine, et effectué un nombre considérable de simulations, en épuisant quasiment toute la « fourchette » des situations. La conclusion est très nette : les résultats sont très peu sensibles à l'hypothèse de mobilité linguistique utilisée. Par exemple, quelle que soit l'hypothèse sur l'évolution future du comportement linguistique, on aboutit à la minorisation des francophones dans l'Île-de-Montréal. Bien sûr, ici également, la rapidité avec laquelle on atteindra cette minorisation dépendra de l'hypothèse : une très forte mobilité vers le français freinera plus la baisse du pourcentage de francophones qu'une faible mobilité vers le français. Mais minorisation il y aura de toute manière, quelle que soit l'intensité de la mobilité vers le français. Une forte mobilité vers le français permet seulement de retarder l'échéance de la minorisation sur l'île, tout comme une forte immigration permet seulement de retarder l'échéance du déclin de la population québécoise dans son ensemble. Comme nous l'avons mentionné, ce n'est qu'en combinant, de façon totalement irréaliste, une surmobilité immédiate des allophones avec un ensemble d'autres évolutions tout aussi utopiques que l'on peut empêcher la baisse du poids relatif des francophones sur l'Île-de-Montréal.

Il y a sans doute lieu de revenir ici sur la distinction introduite précédemment entre le niveau « micro » (celui du comportement individuel) et le niveau « macro » (celui du résultat pour l'ensemble d'une collectivité). On peut supposer, comme nous l'avons fait dans certaines de nos simulations, une surmobilité immédiate (dès 1996) des allophones vers le français, qui rendrait ce dernier plus attirant pour les allophones du Québec que l'anglais ne l'est pour les allophones du reste du Canada, ce qui revient à supposer que tous les allophones (pas seulement les immigrants) rejoignent le groupe francophone, sinon eux, du moins la première génération de leurs descendants. Une telle hypothèse relative au comportement individuel des allophones ne permet pas de

renverser la tendance à la minorisation des francophones sur l'Île-de-Montréal, elle ne permet que de freiner la tendance. En effet, les gains très élevés réalisés grâce à une modification immédiate du comportement individuel de mobilité linguistique sont plus que neutralisés par les effets « macro », ceux des autres facteurs démographiques, en particulier, pour les francophones de l'Île-de-Montréal, le déficit chronique des naissances, l'étalement urbain et l'arrivée d'immigrants internationaux majoritairement non francophones.

Il y a cependant un effet « macro » qui joue en faveur du groupe francophone. Historiquement, la baisse du pourcentage de francophones a en effet été fortement ralentie grâce à l'émigration interprovinciale des anglophones. Comme le montrent les chiffres du tableau 9, 85 mille anglophones avaient quitté l'Île-de-Montréal pour le reste du Canada entre 1986 et 1996, qui représentait cependant une décennie de « faible » émigration pour ce groupe. Considérons que le comportement migratoire des anglophones entre 1976 et 1986 a été exceptionnel, et supposons donc que durant la décennie 1976-1986, l'émigration « normale » aurait été du même ordre de grandeur qu'en 1986-1996. Ces quelque 170 mille anglophones qui auraient quitté l'Île-de-Montréal entre 1976 et 1996 y auraient eu des descendants. Pour simplifier le raisonnement, supposons que ceux-ci sont de l'ordre de 30 mille. C'est donc environ 200 mille personnes qu'il faudrait ajouter à l'effectif de la population de l'Île-de-Montréal en 1996, qui se serait alors élevée à 1 950 mille au lieu des 1 750 mille recensés, parmi lesquels 973 mille francophones. En d'autres termes, s'il n'y avait pas eu ce flux permanent et « normal » de sorties anglophones, les francophones auraient été minoritaires sur l'île depuis 1996, et déjà bien avant si l'on prend en compte les sorties « exceptionnelles » d'après 1976. La baisse des francophones représente donc bien une tendance lourde, qui se trouve cependant freinée par le comportement migratoire du groupe anglophone.

Bien sûr, si de tels résultats dérangeant, on pourra dire que l'indicateur linguistique utilisé n'est pas pertinent, ou encore que l'Île-de-Montréal n'est pas une entité spatiale significative (mais comment faire des prévisions démographiques avec un autre indicateur ou avec un découpage variable selon les critères socio-économiques retenus et donc continuellement mouvant ?). Nous ne reviendrons pas ici sur ce débat, que nous avons longuement analysé dans le chapitre 2.

On remarquera cependant que se limiter à l'évolution de l'ensemble de la région métropolitaine ou de l'ensemble du Québec ne produit pas une image beaucoup plus réjouissante pour le groupe francophone : sans doute le pourcentage de francophones ne diminue-t-il que très lentement en dehors de l'Île-de-Montréal, mais cette population très majoritairement francophone du « Québec moins Montréal » verra bientôt son effectif diminuer et connaîtra un vieillissement accéléré.

Certains ont qualifié de « pessimistes » ce type de résultats. Les prévisions démographiques, tout comme les prévisions économiques, ne sont ni « optimistes » ni « pessimistes ». Lorsque les économistes prévoient une récession, ils ne sont pas pessimistes, ils essaient simplement de dégager ce que l'évolution de certains paramètres impliquent à court et moyen terme. Lorsque Statistique Canada (voir Marmen et Corbeil, 1999, p. 87) estime qu'« Il est difficile d'imaginer un scénario raisonnable qui pourrait renverser la tendance à la baisse du poids des francophones dans l'ensemble du pays », il ne s'agit pas là du reflet du pessimisme des auteurs de l'étude, mais de la constatation d'une réalité.

De même, lorsque Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec prévoient que l'effectif de la population du Québec commencera à décroître dans 15 à 20 ans, on ne songera pas à les qualifier de Cassandre et d'« oiseaux de malheur ». Les prévisions de ces deux organismes ne font que dégager ce que le comportement passé et l'évolution probable de ce comportement impliquent pour le futur. En comparant nos prévisions « toutes langues confondues » avec les résultats des dernières prévisions de l'Institut statistique du Québec (l'ISQ), qui ne distinguent pas selon les groupes linguistiques, on peut constater à quel point il y a convergence.¹⁹ Nos prévisions ne font que traduire en termes de groupes linguistiques l'évolution démographique du Québec et de ses régions prévue par ces organismes pour l'ensemble de la population.

¹⁹ À certains égards, l'ISQ pourrait d'ailleurs être qualifié de plus pessimiste que nous, puisqu'il prévoit que le déclin de l'effectif de la population québécoise pourrait débuter plus tôt que selon nos prévisions...

CHAPITRE 6

CONCLUSION

En guise de conclusion, nous reprendrons les résultats principaux que permet de dégager l'analyse présentée dans les chapitres précédents, en les articulant en fonction des résultats que nous avons soumis dans notre mémoire de 1991.

Comme on pourra le remarquer en retournant aux premières pages de la présente mise à jour, dans lesquelles nous citons textuellement l'intégralité de la conclusion de notre mémoire de 1991, la quasi-totalité des résultats obtenus en 1991 restent valables aujourd'hui. Des nuances doivent cependant être apportées et des éléments nouveaux ajoutés.

1. Puisque rien n'a fondamentalement changé dans le comportement démographique du groupe anglophone, la tendance à l'érosion de l'effectif aussi bien que du poids relatif de ce groupe se poursuit. Les anglophones continuent en effet à manifester une forte sous-fécondité et une forte propension à l'émigration vers le reste du Canada, tout en ne bénéficiant que fort peu, pas plus aujourd'hui que par le passé, de l'immigration internationale, et tout en ne réalisant que des gains relativement mineurs du côté des transferts linguistiques. La baisse du poids relatif du groupe anglophone est et demeurera sensible dans l'Île-de-Montréal, mais se stabilisera dans les autres régions.
2. Le déclin du groupe anglophone ne signifie pas une plus grande « francisation » du Québec. Cela est particulièrement vrai dans l'Île-de-Montréal, où les francophones connaissent la même dynamique de déclin que l'ensemble des anglophones du Québec : même sous-fécondité, même forte propension à l'émigration (mais dans ce cas il s'agit d'émigration interne, vers le reste de la région métropolitaine), avec également des gains mineurs par transferts linguistiques mais avec en outre un impact négatif majeur de l'immigration internationale qui, étant majoritairement non francophone, ne peut que renforcer la tendance à la diminution du pourcentage de francophones sur l'Île-de-Montréal. En dehors de cette dernière région, la baisse du poids relatif des francophones est et restera faible : dans le reste de la région métropolitaine l'étalement urbain compense, mais compensera de moins en moins, pour la sous-fécondité, tandis que dans le reste du Québec, l'immigration internationale ne joue qu'un rôle marginal. Ces deux régions resteront très majoritairement francophones, à concurrence de 85 % et de 94 % respectivement, mais l'absence d'une immigration internationale importante y entraînera bientôt une décroissance des effectifs.

3. Les implications de la baisse rapide du poids relatif du groupe francophone de l'Île-de-Montréal n'avaient pas été pleinement saisies dans notre mémoire de 1991. La part de ce groupe avait cependant diminué considérablement entre 1971 et 1981 (de 61,2 % à 59,9 %), mais comme les résultats de 1986 (59,4 %) semblaient indiquer une certaine stabilisation, nous avons à l'époque hésité à voir dans cette baisse une tendance de long terme. On sait aujourd'hui que cette baisse s'est fortement accélérée depuis 1986 (de 59,4 % à 55,6 %) et que, quel que soit le scénario, elle se poursuivra dans l'avenir, à tel point que d'ici une quinzaine d'années le groupe francophone sera minoritaire sur l'Île-de-Montréal. *Cette tendance à la minorisation des francophones de l'île est donc une observation nouvelle par rapport à ce que l'on avait dégagé dans notre mémoire de 1991.* Le passage en dessous de 50 % est évidemment symbolique et n'a aucune valeur en soi. Le tout est de savoir quel serait le seuil en deçà duquel la situation de ce groupe deviendrait linguistiquement et politiquement intenable. Il est évident que lorsque la part de ce groupe sera rendue à 45 % la situation sera plus difficile qu'aujourd'hui (notons qu'en 1996, dans l'Île-de-Montréal la part des francophones est déjà réduite à 44 % en dehors de l'actuelle Ville de Montréal).
4. Corrélativement aux tendances baissières observées et prévues pour les groupes anglophones et francophones, la tendance est nettement à la hausse pour le groupe allophone, tant en termes d'effectifs que de pourcentages, à tel point que dans l'Île-de-Montréal ce groupe, d'ailleurs très hétérogène, sera bientôt (probablement dès 2006) plus nombreux que le groupe anglophone; en dehors de l'île, la part de ce groupe est et restera cependant marginale. Tous les facteurs démographiques jouent en faveur du groupe allophone : les effets d'une fécondité élevée et d'une immigration internationale essentiellement allophone ne sont que faiblement amortis par des pertes marginales par migration interne. Le seul facteur important de déperdition pour ce groupe est la mobilité linguistique.
5. En ce qui concerne cette dernière, il importe de souligner à quel point ses effets sont marginaux par rapport à ceux de la fécondité et de la migration. La mobilité linguistique est en effet un processus de longue durée, qui se déroule le plus souvent sur plus d'une génération. Très peu de personnes changent de langue d'usage au cours de leur vie. Dans ces conditions, même un renversement significatif dans le comportement linguistique d'une population ou d'un sous-groupe de la population ne peut avoir que des conséquences relativement faibles sur l'évolution des effectifs et des parts des divers groupes linguistiques, ce que démontrent amplement les simulations auxquelles nous avons eu recours.
6. Il n'en reste pas moins qu'un tel renversement de comportement est manifeste, du moins en ce qui concerne une minorité de la population de langue maternelle « autre », celle des immigrants arrivés après 1982. Dans

notre étude de 1988, basée sur le recensement de 1981, nous avons observé (et nous étions apparemment les premiers à le faire) que parmi les immigrants arrivés en 1976-1981 qui avaient effectué un transfert, pour la première fois le français avait prédominé (Termote et Gauvreau, 1988, p. 150). Comme il s'agissait de très petits effectifs, comme la composition des flux d'immigrants de 1976-1981 selon le pays de provenance était plus favorable à un passage vers le français, comme en outre les effets de la Loi 101 ne pouvaient guère se révéler quelques années après son adoption et que de toute manière l'interprétation des données de transferts linguistiques mesurés sur la « durée de vie » est éminemment périlleuse, nous avons préféré nous abstenir de toute extrapolation.

Depuis lors cependant, nous avons pu, grâce à un dépouillement spécial du recensement de 1996, et en ayant recours à une ventilation à la fois par âge et par période d'immigration, suivre une cohorte d'immigrants (ceux arrivés en 1986-1991) à deux recensements successifs (celui de 1991 et celui de 1996), ce qui nous permettait d'obtenir des données sur les transferts réalisés au Québec au cours de la période 1991-1996 (et non plus des données « durées de vie »). *Ces données « longitudinales » confirment qu'il y a effectivement un renversement de comportement en faveur du français parmi les immigrants récents (et à ce titre il s'agit d'un élément « nouveau » par rapport à notre mémoire de 1991), mais elles démontrent aussi, une fois de plus, que le nombre total de transferts est très faible, de l'ordre de quelques milliers par an, ce qui implique des gains annuels nets pour le groupe francophone d'à peine quelques centaines. Et encore, ces gains sont-ils concentrés parmi les âges jeunes (après 25 ans les gains sont nettement plus faibles et après 50 ans ils font place à des pertes), ce qui illustre la fragilité du renversement de comportement : le contexte linguistique du travail et du ménage soit « fixera » ce nouveau comportement, soit le défera.*

7. Le « reste du Canada » est nettement plus anglophone que le Québec n'est francophone. La plupart des provinces autres que le Québec sont linguistiquement très homogènes (plus de 90 % d'anglophones, voire dans certains cas plus de 97 %) et elles ont même tendance à s'angliciser encore d'avantage. Cela n'est cependant pas vrai pour le Nouveau-Brunswick, où la minorité francophone (plus de 30 %) ne connaît qu'une faible baisse de son poids relatif, le Manitoba (où la minorité allophone - essentiellement composée d'autochtones et de métis - reste importante, autour de 10 %), l'Ontario et la Colombie-Britannique. En dehors du Québec, ces deux dernières provinces sont les seules où le pourcentage d'anglophones baisse, et dans les deux cas la cause première de cette diminution se trouve dans l'immigration internationale. Au-delà de ces disparités dans l'évolution démolinguistique en dehors du Québec, il y a cependant une constante : dans toutes les provinces (à l'exception du Nouveau-Brunswick), la part du groupe francophone est devenue marginale (de 0,2 % à 2,9 %), et le devient de plus en plus.

8. Une conséquence de ces diverses évolutions provinciales est que la part du Québec dans la population anglophone totale est de plus en plus réduite (moins de 4 %), alors que la concentration des francophones y est de plus en plus forte (près de 91 %). Cette tendance ne peut que se poursuivre. La fécondité des anglophones hors Québec est en effet nettement supérieure à celle des anglophones du Québec. En outre, les anglophones du reste du Canada n'émigrent pratiquement pas vers le Québec, alors que ceux du Québec manifestent en permanence une très forte propension à émigrer vers une autre province : le Québec ne fait manifestement pas partie de l'espace migratoire des anglophones du reste du Canada, alors que cette dernière région ne fait pas partie de l'espace migratoire de la population québécoise, sauf pour les anglophones. Il y a vraiment déconnexion migratoire entre le reste du Canada et le Québec, sauf pour les anglophones du Québec, et encore est-ce pour quitter celui-ci. Enfin, l'immigration internationale renforce la concentration des anglophones canadiens dans le reste du Canada, dans la mesure où d'une manière générale cette immigration se dirige surtout vers cette région (le Québec reçoit à peine 15 % des entrées canadiennes) et où les immigrants anglophones préfèrent s'établir en dehors du Québec.

9. Une autre conséquence des évolutions démographiques divergentes du Québec et du reste du Canada réside dans la diminution continue de la part du Québec au sein de la Confédération. Le Québec représentait encore 28 % de la population canadienne en 1971; en 1996, il ne comptait plus que pour 24,7 % et en 2021 ce pourcentage ne s'élèverait qu'à 22,7 %. L'effectif de la population québécoise commencera selon toute vraisemblance à diminuer dans une vingtaine d'années alors que celui de la population du reste du Canada continuera de croître : dans cette dernière région, une fécondité légèrement en-dessous du seuil de renouvellement est plus que compensée par l'immigration internationale, ce qui n'est pas le cas du Québec, où la fécondité est moindre et l'immigration proportionnellement moins élevée. Le corollaire de ces tendances divergentes est évidemment que la structure par âge du Québec sera beaucoup plus vieille que celle du reste du Canada.

10. *En ce qui concerne le Québec, on ne saurait assez souligner la « fracture » démographique croissante entre l'Île-de-Montréal et le reste du Québec.* Alors que cette dernière région amorcera dans une vingtaine d'années une décroissance de l'effectif de sa population (le déclin commençant un peu plus tôt en dehors de la région métropolitaine, car en dehors de celle-ci l'immigration internationale n'intervient guère pour compenser le manque de dynamisme « naturel »), par contre l'Île-de-Montréal devrait connaître, essentiellement grâce à l'immigration internationale, une croissance démographique (quoique très faible) et corrélativement le vieillissement de la population y sera relativement plus lent. En dehors de l'Île-de-Montréal, les francophones garderont sans doute leur part dans la population totale, mais ces francophones seront de moins en moins nombreux et vieilliront

rapidement, alors que dans l'Île-de-Montréal, non seulement le nombre de francophones diminuera, mais en outre ils seront bientôt minoritaires.

Par rapport à notre mémoire de 1991, la question finale de cette mise à jour doit donc être complétée de la manière suivante : il ne s'agit pas seulement de savoir si le Québec parlera encore majoritairement le français dans quelques générations (cela ne fait pas de doute en dehors de l'Île-de-Montréal, mais ne sera bientôt plus vrai dans cette dernière région), mais aussi combien il restera de Québécoises et de Québécois pour le parler. À cet égard la seule réponse claire est qu'ils seront de moins en moins nombreux et de plus en plus vieux.

Mais, comme pour la plupart des phénomènes démographiques, le processus de déclin sera lent, de telle sorte que les ajustements devraient pouvoir se faire, même s'il ne faut pas négliger que les adaptations seront sans doute plus difficiles à accepter par une population vieillie. Le défi sera cependant particulièrement important dans l'Île-de-Montréal, où, une fois devenu minoritaire, le groupe francophone risque de connaître des pressions de plus en plus difficiles à contenir. Même si l'image extérieure (la « langue d'usage public », l'affichage, etc.) y restait majoritairement français, il y a des limites à la disjonction entre la langue en vigueur dans le domaine privé et celle utilisée dans le domaine public. Pour Montréal, la question est de savoir à quel niveau de minorisation du groupe francophone se situe le seuil d'implosion.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BÉLAND, P., 1999. *Le français, langue d'usage public au Québec en 1997*, Québec, Conseil de la langue française, 123 p.

BÉLAND, P. et alii, 2001. *Les navetteurs et la dynamique des langues sur l'Île-de-Montréal*, Québec, Conseil de la langue française, 62 p.

CLARK, W. A. V., 1998. « Mass Migration and Local Outcomes : Is International Migration to the United States Creating a New Urban Underclass ? », *Urban Studies*, 35(3), 371-388.

GIRARD, C., 1992. *Développement d'un modèle de projection et analyse de la sensibilité de la composition linguistique de la population du Québec*, Montréal, Université de Montréal, Département de démographie, mémoire de maîtrise, 93 p. et annexes.

GOREHAM, R., 1994. *Les principes du libre choix et de la territorialité dans l'application des droits linguistiques*, Ottawa, Rapport présenté au Commissaire aux langues officielles, 69 p.

KRAFT, J. et M. CRONIE, 1984. *Preliminary Report. Language*. Ottawa, Statistics Canada.

LACHAPELLE, R. et J. HENRIPIN, 1980. *La situation démolinguistique au Canada : évolution passée et prospective*, Montréal, L'Institut de recherches politiques, 391 p.

LI, Wen Lang, 1983. « The Language Shift of Chinese Americans », *International Journal of the Sociology of Language*.

MARMEN, L. et J.-P. CORBEIL, *Les langues au Canada. Recensement de 1996*, Ottawa, Statistique Canada, 92 p. plus tableaux.

PAILLÉ, M., 1989. *Nouvelles tendances démolinguistiques dans l'Île-de-Montréal, 1981-1996*, Québec, Conseil de la langue française, 173 p.

RENAUD, J. et alii, 2001. *Ils sont maintenant d'ici ! Les dix premières années au Québec des immigrants admis en 1989*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 197 p.

ROBITAILLE, N. et alii, 1992. « L'avenir des groupes linguistiques au Québec : équilibre et options », *Cahiers québécois de démographie*, 21(2), 147-160.

SÉGUIN, A.-M. et M. TERMOTE, 1993. « La dimension territoriale de l'immigration internationale », *Cahiers de Géographie du Québec*, 37, 241-262.

STATISTIQUE CANADA, 1996. *Contenu du questionnaire. Le recensement de la population de 1996*. Ottawa, Catalogue 92N0064XPF, 133 p.

STEVENS, G., 1999. « A Century of U.S. Censuses and the Language Characteristics of Immigrants », *Demography*, 36(3), 387-397.

TERMOTE, M., 1991. « L'évolution démographique du Québec et du Canada », in *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démographique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Québec, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Document de travail no 2, chapitre 3, pp. 239-329.

TERMOTE, M., 1994. *L'avenir démographique du Québec et de ses régions*, Québec, Conseil de la langue française, 266 p.

TERMOTE, M., 1996. « Perspectives démographiques du Québec et de la région de Montréal, 1991-2041 », publié en annexe dans *Le français, langue commune. Enjeu de la société québécoise. Rapport du comité interministériel sur la situation de la langue française*, Québec, Les Publications du Québec, 75 p. (plus 39 tableaux et 2 graphiques).

TERMOTE, M., 1998. « L'impact de la mobilité linguistique sur l'évolution démographique des francophones du Québec », *Cahiers québécois de démographie*, 27(2), 267-294.

TERMOTE, M. et D. GAUVREAU, 1988. *La situation démographique du Québec*, Québec, Conseil de la langue française, 282 p.

TERMOTE, M. et J. THISSE, 2001. *An Economic Model of Linguistic Mobility*, 19 p. (article soumis pour publication).

TOSSOU, A., 2001. « Apport démographique de l'immigration internationale dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, 1976-1986 », Montréal, 33 p. (sous presse).

VELTMAN, C., 1988. *L'avenir démographique de la région métropolitaine de Montréal*, Montréal, UQAM, Rapport soumis à Santé et Bien-être social Canada, 186 p.

**Tableau 1 – Évolution de la composition linguistique selon la langue d'usage,
Québec et Canada, 1971-1996**

	Français	Anglais	Autre
Québec			
1971	80,8	14,7	4,5
1981	82,8	12,3	4,9
1986	83,1	11,8	5,1
1991	83,0	11,2	5,8
1996	82,8	10,8	6,4
Reste du Canada			
1971	4,4	87,2	8,4
1981	3,7	87,9	8,4
1986	3,6	88,1	8,3
1991	3,1	87,6	9,3
1996	2,9	86,3	10,8
Total Canada			
1971	25,7	67,0	7,3
1981	24,7	67,9	7,4
1986	24,1	68,4	7,5
1991	23,3	68,3	8,4
1996	22,6	67,7	9,7

- Notes : 1. La question sur la langue d'usage à la maison n'a été introduite que depuis le recensement de 1971 et n'a pas été posée en 1976. La population institutionnelle (prisons, hôpitaux, etc.), soit environ 1 % du total, n'est pas incluse.
2. Les chiffres de 1981, 1986 et 1991 sont basés sur *Répartition révisée de la population selon la langue maternelle et la langue parlée à la maison, 1981 à 1991*, Statistique Canada, 1993, miméo, 20 p. Ces chiffres révisés expliquent les très légers écarts pour 1981 et 1986 par rapport à notre étude antérieure (Termote, 1991).
3. Les langues multiples (à partir de 1981) ont été réparties $\frac{1}{2}$ - $\frac{1}{2}$ lorsque deux langues ont été déclarées et $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$ lorsque les trois langues ont été déclarées.

**Tableau 2 – Évolution de la composition linguistique selon la langue maternelle,
Québec et Canada, 1931-1996**

	Population (‘000) ^a	Français	Anglais	Autre
Québec				
1931	2 874	79,7	15,0	5,3
1941	3 332	81,5	14,1	4,4
1951	4 056	82,5	13,8	3,7
1961	5 259	81,2	13,3	5,5
1971	6 028	80,7	13,1	6,2
1981 ^c	6 438	82,4	11,0	6,6
1986 ^c	6 532	82,9	10,3	6,8
1991 ^c	6 810	82,0	9,2	8,8
1996 ^c	7 045	81,5	8,8	9,7
Reste du Canada				
1931 ^b	7 503	7,2	73,1	19,7
1941 ^b	8 175	7,9	73,6	18,5
1951	9 954	7,2	77,6	15,2
1961	12 979	6,6	76,9	16,5
1971	15 541	6,0	78,4	15,6
1981 ^c	17 905	5,3	79,3	15,4
1986 ^c	18 777	5,0	80,1	14,9
1991 ^c	20 184	4,8	77,7	17,5
1996 ^c	21 483	4,5	76,6	18,9
Total Canada				
1931 ^b	10 377	27,3	57,0	15,7
1941 ^b	11 507	29,2	56,4	14,4
1951	14 009	29,0	59,1	11,9
1961	18 238	28,1	58,5	13,4
1971	21 568	26,9	60,1	13,0
1981 ^c	24 343	25,7	61,3	13,0
1986 ^c	25 309	25,1	62,1	12,8
1991 ^c	26 994	24,3	60,4	15,3
1996 ^c	28 528	23,5	59,8	16,7

a. Population institutionnelle incluse.

b. À l'exclusion de Terre-Neuve.

c. Les langues multiples (à partir de 1981) ont été réparties $\frac{1}{2}$ - $\frac{1}{2}$ lorsque deux langues ont été déclarées et $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$ lorsque trois langues ont été déclarées.

Tableau 3 – Indice de continuité linguistique^a (en %) de la population selon la langue maternelle, Québec et Canada, 1971-1996

	Français	Anglais	Autre
Québec			
1971	100	113	73
1981	99	115	71
1986	99	117	71
1991	101	122	66
1996	102	123	66
Reste du Canada			
1971	73	111	54
1981	71	110	52
1986	71	109	51
1991	65	113	53
1996	64	113	57
Total Canada			
1971	96	111	56
1981	95	110	55
1986	95	110	54
1991	96	113	55
1996	96	113	59

a. L'indice est obtenu en rapportant l'effectif d'une langue d'usage donnée à l'effectif de cette même langue maternelle.

Note : Pour 1986 et après, les réponses multiples ont été réparties également entre chacune des langues concernées.

**Tableau 4 – Évolution de la part (en %) du Québec dans la population canadienne,
par groupe linguistique**

	Français	Anglais	Autre	Total
Langue maternelle				
1931	80,9	7,3	9,4	27,7
1941	81,0	7,2	8,8	29,0
1951	82,3	6,7	9,1	29,0
1961	83,3	6,5	11,9	28,8
1971	84,0	6,1	13,3	28,0
1981	84,9	4,7	13,4	26,5
1986	85,1	4,3	13,7	25,8
1991	85,1	3,8	14,5	25,3
1996	85,5	3,6	14,4	24,7
Langue d'usage				
1971	87,8	6,1	17,1	28,0
1981	88,8	4,8	17,3	26,5
1986	88,9	4,5	17,6	25,8
1991	89,9	4,1	17,5	25,3
1996	90,4	3,9	16,3	24,7

Note : Voir les notes au bas des tableaux 1 et 2.

**Tableau 5 – Répartition (en %) de la population selon la langue d'usage pour le
« reste du Canada », par province, 1971-1996**

	Population (⁰⁰⁰)	Français	Anglais	Autre
Terre-Neuve				
1971	522	0,4	99,1	0,5
1981	564	0,3	99,3	0,4
1986	564	0,4	99,2	0,4
1991	564	0,3	99,2	0,5
1996	547	0,2	99,2	0,6
Île-du-Prince-Édouard				
1971	112	3,9	95,7	0,4
1981	121	3,1	96,6	0,3
1986	125	2,8	96,8	0,4
1991	128	2,4	97,3	0,3
1996	133	2,3	97,2	0,5
Nouvelle-Écosse				
1971	789	3,5	95,5	1,0
1981	840	2,9	96,1	1,0
1986	864	2,9	96,0	1,1
1991	891	2,5	96,3	1,2
1996	900	2,3	96,3	1,4
Nouveau-Brunswick				
1971	635	31,4	67,9	0,7
1981	689	31,4	68,0	0,6
1986	702	31,3	68,1	0,6
1991	716	31,2	68,2	0,6
1996	730	30,5	68,9	0,6
Ontario				
1971	7 703	4,6	85,1	10,3
1981	8 534	3,9	86,0	10,1
1986	9 001	3,8	86,6	9,6
1991	9 977	3,2	85,2	11,6
1996	10 643	2,9	83,6	13,5

Tableau 5 (suite)

	Population (‘000)	Français	Anglais	Autre
Manitoba				
1971	988	4,0	82,6	13,4
1981	1 014	3,1	86,0	10,9
1986	1 049	2,8	87,3	9,9
1991	1 079	2,3	87,7	10,0
1996	1 100	2,1	88,3	9,6
Saskatchewan				
1971	926	1,7	89,9	8,4
1981	956	1,0	92,8	6,2
1986	997	0,9	93,8	5,3
1991	976	0,7	94,4	4,9
1996	977	0,6	94,6	4,8
Alberta				
1971	1 628	1,4	90,8	7,8
1981	2 214	1,3	91,7	7,0
1986	2 340	1,1	92,0	6,9
1991	2 519	0,8	91,5	7,7
1996	2 669	0,7	91,1	8,2
Colombie-Britannique				
1971	2 185	0,5	92,8	6,7
1981	2 714	0,5	91,7	7,8
1986	2 850	0,6	91,4	8,0
1991	3 248	0,5	89,6	9,9
1996	3 690	0,4	86,5	13,1

Tableau 6 – Évolution de la composition linguistique (langue d'usage) dans la région métropolitaine de Montréal, 1971-1996

	Population (‘000)	Français	Anglais	Autre
Île de Montréal				
1971	1 959	61,2	27,4	11,4
1981	1 760	59,9	27,0	13,1
1986	1 728	59,4	26,0	14,6
1991	1 749	57,3	26,2	16,5
1996	1 750	55,6	25,6	18,8
Reste RMR de Montréal				
1971	784	79,0	18,6	2,4
1981	1 098	81,7	15,4	2,9
1986	1 160	84,3	11,6	4,1
1991	1 423	84,8	10,6	4,6
1996	1 538	85,9	9,5	4,6
Total RMR				
1971	2 743	66,3	24,9	8,8
1981	2 858	68,3	22,5	9,2
1986	2 888	69,4	20,2	10,4
1991	3 172	69,2	19,5	11,3
1996	3 288	69,8	18,1	12,1

Note : Voir les notes 1 et 3 du tableau 2.

Tableau 7 – Espérance de vie à la naissance, selon la région et le groupe linguistique, 1976-1996

	Français	Anglais	Autre
Île de Montréal			
1976-1981 ^a	71,7	76,0	78,8
1985-1987 ^b	73,7	77,1	79,5
1986-1991	74,0	79,2	84,2
1996	75,9	79,1	87,5
Reste de la RMR			
1976-1981 ^a	71,7	76,0	c
1985-1987	74,3	77,0	c
1986-1991	74,9	79,2	c
1996	76,2	79,7	c
Reste du Québec			
1976-1981	d	d	c
1985-1987	d	d	c
1986-1991	76,1	79,4	c
1996	78,1	79,4	c
Total Québec			
1976-1981	72,1	76,2	77,9
1985-1987	79,2	77,3	79,5
1986-1991	75,3	79,2	82,1
1996	77,1	79,3	84,4

a. Les données portent sur l'ensemble de la RMR.

b. Les données portent sur l'ensemble formé par l'Île-de-Montréal et l'Île-Jésus (Laval).

c. Le nombre de décès par âge est trop faible pour produire des résultats statistiquement significatifs.

d. Données non disponibles.

Tableau 8 – Indice synthétique de fécondité selon la région et le groupe linguistique, 1981-1986

	Français	Anglais	Autre	Total
Île de Montréal				
1981 ^a	1,33	1,34	1,68	1,37
1986 ^a	1,27	1,46	1,46	1,33
1990-1991	1,49	1,53	2,10	1,57
1996	1,45	1,45	2,23	1,59
Reste RMR de Montréal				
1981	b	b	b	b
1986	b	b	b	b
1990-1991	1,82	1,82	1,86	1,82
1996	1,73	1,53	1,89	1,72
Reste du Québec				
1981 ^c	1,77	1,20	2,48	1,74
1986 ^c	1,49	1,30	2,47	1,49
1990-1991	1,75	1,84	3,41	1,78
1996	1,64	1,29	2,51	1,64
Total Québec				
1981	1,66	1,29	1,88	1,62
1986	1,43	1,37	1,66	1,43
1990-1991	1,69	1,61	2,35	1,71
1996	1,62	1,42	2,23	1,63

a. Les chiffres portent sur l'ensemble formé par l'Île-de-Montréal et l'Île-Jésus (Laval).

b. Données non disponibles.

c. Les chiffres portent sur le Québec moins l'Île-de-Montréal et moins l'Île-Jésus (voir note a).

Tableau 9 – Nombre (en milliers) de migrants entre le Québec et le reste du Canada, selon la langue d'usage, 1976-1996

	Français	Anglais	Autre	Total
Émigrants du Québec				
1976-1981	42	162	10	214
1981-1986	39	90	8	137
1986-1991	36	74	10	120
1991-1996	26	71	15	112
Immigrants au Québec				
1976-1981	36	33	2	71
1981-1986	38	37	3	78
1986-1991	46	42	5	93
1991-1996	38	35	5	78
Solde du Québec				
1966-1971	-11	-69	-6	-86
1976-1981	-5	-128	-8	-141
1981-1986	-1	-53	-5	-59
1986-1991	10	-32	-5	-27
1991-1996	11	-36	-10	-35

Notes : 1. Les migrations des 0-4 ans ont été estimées à partir des données sur le lieu de naissance et le lieu de résidence en fin de période censitaire.

2. Pour 1971-1976, aucune donnée n'est disponible, puisque la question sur la langue d'usage n'a pas été posée en 1976.

Sources : Compilations spéciales des recensements de 1981, 1986, 1991 et 1996 et calculs de l'auteur; pour les chiffres sur le solde de 1966-1971, Lachapelle et Henripin, 1980, p. 202, note 12, et corrections de l'auteur pour tenir compte des migrations des 0-4 ans.

Tableau 10 – Nombre (en milliers) de migrants internes, par groupe linguistique, région d'origine et région de destination, (1) 1986-1991 et (2) 1991-1996

Groupe linguistique et région d'origine		Région de destination				Total émigrants
		IM	R. RMR	RQ	RC	
Francophones						
Île de Montréal	(1)	--	115	66	7	188
(IM)	(2)	--	89	52	6	147
Reste RMR	(1)	46	--	68	4	118
(R. RMR)	(2)	46	--	59	4	109
Reste du Québec	(1)	51	73	--	25	149
(RQ)	(2)	45	58	--	16	119
Reste du Canada	(1)	10	8	28	--	46
(RC)	(2)	6	5	27	--	38
Total	(1)	107	196	162	36	501
Immigrants	(2)	97	152	138	26	413
Solde	(1)	-81	78	13	-10	0
(Immigrants-Émigrants)	(2)	-50	43	19	-11	0
Anglophones						
Île de Montréal	(1)	--	19	6	43	68
(IM)	(2)	--	13	5	42	60
Reste RMR	(1)	10	--	2	9	21
(R. RMR)	(2)	9	--	2	9	20
Reste du Québec	(1)	5	3	--	22	30
(RQ)	(2)	4	2	--	20	26
Reste du Canada	(1)	20	6	16	--	42
(RC)	(2)	15	4	16	--	35
Total	(1)	35	28	24	74	161
Immigrants	(2)	28	19	23	71	141
Solde	(1)	-33	7	-6	32	0
(Immigrants-Émigrants)	(2)	-32	-1	-2	36	0
Allophones						
Île de Montréal	(1)	--	11	1	7	19
(IM)	(2)	--	6	1	12	19
Reste RMR	(1)	2	--	0	1	3
(R. RMR)	(2)	3	--	0	1	5
Reste du Québec	(1)	2	0	--	2	5
(RQ)	(2)	2	1	--	2	4
Reste du Canada	(1)	3	0	1	--	5
(RC)	(2)	3	0	1	--	5
Total	(1)	7	12	2	10	31
Immigrants	(2)	9	7	2	15	33
Solde	(1)	-12	9	-3	5	0
(Immigrants-Émigrants)	(2)	-10	2	-2	10	0

Source : Compilations spéciales des recensements de 1991 et 1996 et calculs de l'auteur.

Note : Les migrations interprovinciales des 0-4 ans ont été estimées à partir des données sur le lieu de naissance et le lieu de résidence en fin de période censitaire; les migrations infraprovinciales des 0-4 ans ont été estimées.

Tableau 11 – Entrées internationales (de 5 ans et plus) en (1) 1986-1991 et (2) 1991-1996. Nombre (en milliers) et répartition (en %) par région et groupe linguistique

	Francophones		Anglophones		Allophones		Total	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Nombre								
Île de Montréal	22	25	20	15	64	63	106	103
Reste RMR	6	6	3	2	10	8	18	16
Reste du Québec	10	13	3	3	5	5	18	21
Total Québec	38	44	25	20	79	76	142	140
Reste du Canada	9	9	317	267	445	512	771	789
Total Canada	47	53	342	287	524	589	913	929
Répartition (en %)								
<u>selon la langue</u>								
Île de Montréal	21	24	18	15	61	61	100	100
Reste RMR	31	38	15	12	54	50	100	100
Reste du Québec	57	62	15	14	28	24	100	100
Total Québec	27	32	18	14	55	54	100	100
Reste du Canada	1	1	41	34	58	65	100	100
Total Canada	5	6	37	31	58	63	100	100
<u>selon la région</u>								
Île de Montréal	58	57	78	75	81	83	75	74
Reste RMR	15	14	11	10	13	10	13	11
Reste du Québec	27	29	11	15	6	7	12	15
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Statistique Canada, compilations spéciales des recensements de 1991 et 1996, et calculs de l'auteur.

Tableau 12 – Estimation du nombre de transferts linguistiques effectués au cours de la période 1981-1986 au Québec

Langue d'origine (utilisée en 1981)	Langue d'usage (en 1986)			Total
	Français	Anglais	Autre	
Français	---	13 442	0	13 442
Anglais	9 964	---	0	9 964
Autre	3 394	6 889	---	10 283
Total	13 358	20 331	0	33 689
Solde	-84	10 367	-10 283	0

Source : Girard, 1992 (voir aussi Robitaille *et alii*, 1992 : 153).

Tableau 13 – Répartition des personnes de langue maternelle (unique) autre que française et anglaise, selon la langue parlée à la maison, le groupe d'âge et le lieu de naissance, Île-de-Montréal, 1996

Groupe d'âge	NÉES AU CANADA				NÉES À L'ÉTRANGER*			
	F	A	Ø	M	F	A	Ø	M
0-4 ans	4,5	10,8	76,7	8,0	5,2	3,6	86,5	4,7
5-9 ans	8,8	23,5	56,3	11,4	13,0	3,6	70,0	13,4
10-14 ans	11,7	31,7	43,9	12,7	15,9	4,1	66,3	13,7
15-19 ans	9,9	32,3	42,7	15,1	15,3	6,0	67,1	11,6
20-24 ans	8,7	36,7	40,7	13,9	14,8	9,4	66,9	8,9
25-29 ans	4,9	55,3	29,2	10,6	14,3	13,0	63,0	9,7
30-34 ans	6,1	64,6	20,4	8,9	12,4	13,8	63,1	10,7
35-39 ans	8,4	66,1	17,8	7,7	12,4	15,6	61,7	10,3
40-44 ans	8,7	67,5	16,4	7,4	13,1	18,1	59,2	9,6
45-49 ans	12,6	70,4	14,5	2,5	12,0	20,4	58,7	8,9
50-54 ans	15,0	66,4	9,3	9,3	10,4	16,3	65,0	8,3
55-59 ans	18,8	65,3	12,1	3,8	8,2	13,1	71,4	7,3
60-64 ans	13,9	72,5	6,4	7,2	5,9	12,6	75,8	5,7
65-69 ans	21,0	61,9	9,6	7,5	5,6	13,0	75,4	6,0
70-74 ans	21,6	64,0	6,5	7,9	5,9	16,9	70,9	6,3
75-79 ans	17,9	67,4	6,2	8,5	5,2	17,2	72,0	5,6
80-84 ans	23,0	63,8	8,4	4,8	6,1	17,3	70,3	6,3
85 ans et +	14,5	66,6	15,6	3,3	4,4	23,8	66,2	5,6
TOTAL	8,3	39,0	42,3	10,4	10,9	14,1	66,1	8,9

Source : Compilations spéciales du recensement de 1996 et calculs de l'auteur.

* : Résidents non permanents inclus.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 14 – Répartition des personnes de langue maternelle (unique) autre que française et anglaise, selon la langue parlée à la maison, le groupe d'âge et le lieu de naissance, Reste de la RMR de Montréal, 1996

Groupe d'âge	NÉES AU CANADA				NÉES À L'ÉTRANGER*			
	F	A	Ø	M	F	A	Ø	M
0-4 ans	6,7	15,3	71,5	6,5	11,8	5,3	76,3	6,6
5-9 ans	9,4	24,5	53,1	13,0	21,0	2,1	65,5	11,4
10-14 ans	16,7	30,1	40,2	13,0	20,3	2,9	64,6	12,2
15-19 ans	12,6	31,4	40,7	15,3	16,8	4,6	67,4	11,2
20-24 ans	9,5	34,4	41,2	14,9	19,2	5,2	65,0	10,6
25-29 ans	12,6	47,6	28,4	11,4	22,5	10,2	54,7	12,6
30-34 ans	12,8	63,3	14,7	9,2	19,9	17,1	51,8	11,2
35-39 ans	17,5	65,8	9,5	7,2	21,2	17,6	50,6	10,6
40-44 ans	29,1	57,1	6,9	6,9	21,2	17,7	51,4	9,7
45-49 ans	29,0	50,8	16,2	4,0	20,1	17,5	52,8	9,6
50-54 ans	35,6	52,1	5,1	7,2	19,7	15,8	53,7	10,8
55-59 ans	29,3	70,7	0,0	0,0	14,9	16,2	60,9	8,0
60-64 ans	28,6	57,8	10,9	2,7	12,2	16,1	63,6	8,1
65-69 ans	43,9	53,2	2,9	0,0	10,6	18,0	64,2	7,2
70-74 ans	30,0	52,1	4,1	13,8	9,7	16,0	70,0	4,3
75-79 ans	47,7	36,4	15,9	0,0	9,4	13,2	69,3	8,1
80-84 ans	46,7	53,3	0,0	0,0	4,8	11,6	78,3	5,3
85 ans et +	66,7	33,3	0,0	0,0	7,8	13,4	75,6	3,2
TOTAL	13,4	38,1	37,8	10,7	17,8	14,8	57,8	9,6

Source : Compilations spéciales du recensement de 1996 et calculs de l'auteur.

* : Résidents non permanents inclus.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 15 – Répartition des personnes de langue maternelle (unique) autre que française et anglaise, selon la langue parlée à la maison, le groupe d'âge et le lieu de naissance, Québec moins la RMR de Montréal, 1996

Groupe d'âge	NÉES AU CANADA				NÉES À L'ÉTRANGER*			
	F	A	Ø	M	F	A	Ø	M
0-4 ans	5,1	1,7	90,0	3,2	15,6	2,4	73,6	8,4
5-9 ans	5,3	3,1	87,2	4,4	16,3	0,0	71,7	12,0
10-14 ans	8,6	3,8	82,2	5,4	19,8	3,5	67,3	9,4
15-19 ans	9,0	4,7	81,2	5,1	35,2	2,4	53,1	9,3
20-24 ans	10,2	5,4	79,7	4,7	31,3	4,5	51,3	12,9
25-29 ans	10,6	6,5	78,4	4,5	36,8	12,1	38,6	12,5
30-34 ans	12,7	9,9	72,6	4,8	35,5	10,1	45,4	9,0
35-39 ans	15,1	11,3	66,6	7,0	28,8	13,7	45,5	12,0
40-44 ans	14,7	15,3	63,9	6,1	36,2	9,5	45,9	8,4
45-49 ans	9,1	10,1	74,0	6,8	36,0	15,2	40,0	8,8
50-54 ans	6,5	10,4	78,4	4,7	38,2	16,0	36,3	9,5
55-59 ans	8,3	11,4	76,7	3,6	35,1	18,1	35,1	11,7
60-64 ans	8,6	10,2	76,9	4,3	36,2	19,6	36,1	8,1
65-69 ans	9,0	14,0	73,0	4,0	24,1	21,4	43,7	10,8
70-74 ans	14,6	15,5	64,1	5,8	18,8	30,1	40,8	10,3
75-79 ans	6,2	15,6	75,0	3,2	16,1	28,5	40,8	14,6
80-84 ans	4,9	26,0	64,2	4,9	22,7	18,9	49,3	10,1
85 ans et +	8,3	12,5	79,2	0,0	26,7	23,1	46,7	3,5
TOTAL	9,1	6,7	79,4	4,8	31,7	13,2	44,8	10,3

Source : Compilations spéciales du recensement de 1996 et calculs de l'auteur.

* : Résidents non permanents inclus.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 16 – Répartition des personnes de langue maternelle (unique) autre que française et anglaise, selon la langue parlée à la maison, le groupe d'âge et le lieu de naissance, Reste du Canada, 1996

Groupe d'âge	NÉES AU CANADA				NÉES À L'ÉTRANGER*			
	F	A	Ø	M	F	A	Ø	M
0-4 ans	0,1	13,9	79,6	6,4	0,1	9,0	86,5	4,4
5-9 ans	0,0	28,6	61,3	10,1	0,2	19,2	71,4	9,2
10-14 ans	0,0	43,3	46,7	10,0	0,2	22,7	66,3	10,8
15-19 ans	0,0	50,4	40,2	9,4	0,1	23,1	67,5	9,3
20-24 ans	0,0	55,6	36,5	7,9	0,1	25,9	66,2	7,8
25-29 ans	0,0	66,9	27,0	6,1	0,2	29,7	62,8	7,3
30-34 ans	0,1	76,5	19,1	4,3	0,2	29,7	62,4	7,7
35-39 ans	0,0	81,8	14,8	3,4	0,2	29,5	62,1	8,2
40-44 ans	0,1	81,3	15,3	3,3	0,2	34,1	57,8	7,9
45-49 ans	0,1	77,5	18,8	3,6	0,2	41,4	51,5	6,9
50-54 ans	0,1	80,7	16,3	2,9	0,1	43,0	50,3	6,6
55-59 ans	0,0	82,6	14,4	3,0	0,1	39,7	54,2	6,0
60-64 ans	0,0	85,4	11,8	2,8	0,1	37,4	57,0	5,5
65-69 ans	0,0	85,9	11,2	2,9	0,1	37,3	56,8	5,8
70-74 ans	0,1	82,9	13,4	3,6	0,1	37,3	56,9	5,7
75-79 ans	0,0	82,6	12,9	4,5	0,1	32,4	62,0	5,5
80-84 ans	0,1	81,2	14,3	4,4	0,1	29,8	65,4	4,6
85 ans et +	0,1	72,5	22,4	5,0	0,1	35,9	60,1	3,9
TOTAL	0,0	59,4	34,7	5,9	0,2	33,5	59,2	7,1

Source : Compilations spéciales du recensement de 1996 et calculs de l'auteur.

* : Résidents non permanents inclus.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 17 – Répartition des immigrants de langue maternelle (unique) autre que française et anglaise, arrivés de 1986 à 1991 et de 1992 à 1996, selon la langue parlée à la maison et le groupe d'âge, Île-de-Montréal, 1991 et 1996

Groupe d'âge en 1996	ARRIVÉS EN 1986-1991								ARRIVÉS EN 1992-1996			
	Langue d'usage en 1991 et 1996								Langue d'usage en 1996			
	F		A		Ø		M		F	A	Ø	M
	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996				
5-9 ans	---	16,0	---	4,6	---	64,7	---	14,7	13,9	3,1	69,6	13,4
10-14 ans	8,5	21,2	4,2	3,6	77,3	62,6	10,0	12,6	13,4	3,7	68,7	14,2
15-19 ans	9,2	17,6	4,2	5,4	76,1	67,1	10,5	9,9	9,7	4,1	74,9	11,3
20-24 ans	7,7	12,1	4,9	7,6	77,0	71,6	10,4	8,7	9,8	6,6	75,6	8,0
25-29 ans	9,0	12,5	9,1	9,2	72,5	68,2	9,4	10,1	12,2	9,3	69,1	9,4
30-34 ans	10,7	12,7	11,2	9,8	69,1	66,5	9,0	11,0	12,3	8,8	68,4	10,5
35-39 ans	8,8	12,3	10,0	7,6	70,8	69,3	10,4	10,8	10,6	6,3	73,8	9,3
40-44 ans	8,9	13,5	10,5	6,0	71,1	71,5	9,5	8,9	8,7	5,7	75,6	10,0
45-49 ans	8,8	11,5	8,3	6,3	74,4	75,1	8,5	7,1	8,1	3,9	80,5	7,5
50-54 ans	7,6	5,9	7,7	5,7	76,9	81,2	7,8	7,2	6,0	2,4	83,0	8,6
55-59 ans	6,6	7,2	5,1	3,8	81,1	83,0	7,2	6,0	2,9	3,5	87,8	5,8
60-64 ans	6,8	4,7	4,7	5,2	81,6	85,6	6,9	4,5	3,4	2,0	90,5	4,1
65-69 ans	3,8	2,1	4,8	1,7	85,3	93,2	6,1	3,0	4,5	1,4	91,9	2,2
70-74 ans	3,5	4,1	3,5	2,0	85,2	87,8	7,8	6,1	6,0	1,5	88,7	3,8
75-79 ans	4,4	3,1	4,4	4,2	83,9	88,6	7,3	4,1	2,9	0,0	86,8	10,3
80-84 ans	4,6	4,9	4,6	0,2	86,2	88,8	4,6	6,1	5,7	0,0	88,6	5,7
85 ans et +	2,4	0,4	2,4	0,2	91,0	99,0	4,2	0,4	11,3	0,0	88,7	0,0
TOTAL	8,6	12,7	8,1	6,8	74,0	70,9	9,3	9,6	10,3	5,9	74,1	9,7

Source : Compilations spéciales du recensement de 1996 et calculs de l'auteur.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 18 – Répartition (en %) selon la langue d'usage à la maison de la population de langue maternelle (unique) anglaise résidant au Québec et de langue maternelle (unique) française résidant dans le reste du Canada, 1996

Groupe d'âge	Langue maternelle anglaise, Québec Langue d'usage à la maison				Langue maternelle française, Reste du Canada Langue d'usage à la maison			
	F	A	Ø	M	F	A	Ø	M
0-4 ans	2,3	95,3	0,7	1,7	89,4	8,0	0,3	2,3
5-9 ans	3,7	93,4	0,7	2,2	84,9	11,8	0,2	3,1
10-14 ans	4,7	92,3	0,6	2,4	79,0	11,8	0,1	3,1
15-19 ans	5,5	90,8	0,8	2,9	75,0	21,8	0,1	3,1
20-24 ans	9,8	86,2	1,4	2,6	64,4	32,2	0,2	3,2
25-29 ans	12,2	83,1	1,3	3,4	55,7	40,3	0,2	3,8
30-34 ans	11,9	83,8	1,1	3,2	54,7	41,7	0,1	3,5
35-39 ans	13,3	82,5	1,0	3,2	54,3	41,9	0,2	3,6
40-44 ans	12,8	83,6	0,8	2,8	53,5	43,3	0,1	3,1
45-49 ans	12,1	84,9	0,5	2,5	51,9	45,0	0,2	2,9
50-54 ans	12,8	84,3	0,5	2,4	52,3	44,9	0,1	2,7
55-59 ans	11,4	85,7	0,6	2,3	52,1	44,4	0,2	3,3
60-64 ans	11,2	85,9	0,5	2,4	53,0	43,2	0,2	3,6
65-69 ans	10,4	86,9	0,3	2,4	54,3	41,7	0,2	3,8
70-74 ans	9,2	88,3	0,5	2,0	56,6	39,2	0,2	4,0
75-79 ans	8,4	89,9	0,2	1,5	58,8	37,7	0,2	3,3
80-84 ans	7,7	90,5	0,2	1,6	59,6	36,3	0,2	3,9
85 ans et +	6,9	92,0	0,2	0,9	62,0	34,3	0,3	3,4
TOTAL	9,4	87,2	0,8	2,6	60,0	36,5	0,2	3,3

Source : Compilations spéciales du recensement de 1996 et calculs de l'auteur.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 19 – Répartition (en %) des immigrants de langue maternelle (unique) autre que française et anglaise, arrivés avant 1982, selon la langue parlée à la maison et le groupe d'âge, Québec et Île de Montréal, 1996

Groupe d'âge (en 1996)	Québec				Île de Montréal			
	F	A	Ø	M	F	A	Ø	M
15-19 ans	28	9	47	16	20	14	47	19
20-24 ans	28	14	47	11	24	17	47	12
25-29 ans	28	23	38	11	24	25	40	11
30-34 ans	19	31	39	11	14	33	42	11
35-39 ans	18	30	42	10	13	33	44	10
40-44 ans	20	28	43	9	15	31	45	9
45-49 ans	18	26	47	9	13	28	50	9
50-54 ans	17	20	54	9	12	20	59	9
55-59 ans	12	17	63	8	9	15	68	8
60-64 ans	10	16	68	6	6	15	73	6
65-69 ans	8	17	68	7	6	16	72	6
70-74 ans	8	21	65	6	6	20	68	6
75-79 ans	7	20	66	7	5	20	69	6
80-84 ans	7	20	66	7	6	20	67	7
85 ans et +	6	25	63	6	4	26	64	6
TOTAL	14	22	55	9	10	22	60	8

Source : Statistique Canada, compilations spéciales du recensement de 1996, et calculs de l'auteur.

Note : F = français; A = anglais; Ø = autre; M = langues multiples.

Tableau 20 – Évolution prévisible des effectifs et de la structure linguistique

	Population totale (en '000)	% francophones	% anglophones	% allophones
<i>Île de Montréal</i>				
1991	1 776	57,3	26,2	16,5
1996	1 750	55,6	25,6	18,8
2001	1 764	54,4	24,6	21,0
2006	1 802	52,7	23,6	23,7
2011	1 836	51,2	22,6	26,2
2016	1 863	49,8	21,9	28,3
2021	1 885	48,5	21,3	30,2
2041	1 915	43,5	19,4	37,1
<i>Reste région métropolitaine</i>				
1991	1 358	84,8	10,6	4,6
1996	1 538	85,9	9,5	4,6
2001	1 621	85,8	9,3	4,9
2006	1 683	85,5	9,0	5,5
2011	1 729	85,2	8,8	6,0
2016	1 761	84,9	8,6	6,5
2021	1 781	84,6	8,4	7,0
2041	1 707	82,2	8,3	9,5
<i>Total région métropolitaine</i>				
1991	3 134	69,2	19,5	11,3
1996	3 288	69,8	18,1	12,1
2001	3 385	69,4	17,3	13,3
2006	3 485	68,6	16,5	14,9
2011	3 564	67,7	15,9	16,4
2016	3 624	66,9	15,4	17,7
2021	3 666	66,0	15,1	19,0
2041	3 623	61,7	14,2	24,1
<i>Reste du Québec</i>				
1991	3 762	94,3	4,4	1,3
1996	3 757	94,1	4,5	1,4
2001	3 852	94,0	4,5	1,5
2006	3 913	93,8	4,5	1,7
2011	3 947	93,7	4,5	1,8
2016	3 955	93,5	4,6	1,9
2021	3 938	93,2	4,7	2,1
2041	3 568	92,1	5,0	2,9

Tableau 20 (suite)

	Population totale (en '000)	% francophones	% anglophones	% allophones
Total Québec				
1991	6 896	82,9	11,2	5,9
1996	7 045	82,8	10,8	6,4
2001	7 237	82,5	10,5	7,0
2006	7 397	81,9	10,2	7,9
2011	7 511	81,3	10,0	8,7
2016	7 580	80,7	9,8	9,5
2021	7 604	80,1	9,7	10,2
2041	7 191	76,8	9,6	13,6
Reste du Canada				
1991	20 401	3,2	87,5	9,3
1996	21 483	2,9	86,3	10,8
2001	22 695	2,7	84,9	12,4
2006	23 667	2,6	83,5	13,9
2011	24 511	2,4	82,4	15,2
2016	25 261	2,3	81,4	16,3
2021	25 917	2,2	80,4	17,4
2041	26 872	1,8	76,6	21,6
Total Canada				
1991	27 297	23,3	68,2	8,5
1996	28 528	22,6	67,6	9,8
2001	29 932	22,0	66,9	11,1
2006	31 064	21,5	66,1	12,4
2011	32 022	20,9	65,4	13,7
2016	32 840	20,4	64,8	14,8
2021	33 521	19,9	64,3	15,8
2041	34 063	17,7	62,4	19,9

Hypothèses :

- (1) mortalité : baisse tendancielle
- (2) fécondité : poursuite de la baisse de la fécondité au Québec jusqu'en 2006-2011, l'indice de fécondité s'élevant alors à 1,30 enfant par femme, pour rester stable par la suite
- (3) migration interprovinciale : mêmes taux qu'en 1991-1996
- (4) migration intraprovinciale : mêmes taux qu'en 1991-1996
- (5) immigration internationale : remontée jusqu'à 42 000 immigrants reçus chaque année en 2001-2006 et par la suite
- (6) mobilité linguistique : mobilité linguistique élevée vers le français mais constante.

Source : Termote, 1999, p. 184-185.



Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes

Mise à jour des études originalement préparées pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991- 1992)

Volume 3

NOTE DE PRÉSENTATION

Le présent volume du rapport du Bureau de coordination des études rassemble les mises à jour des études originalement préparées pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992).

Afin de faciliter la référence aux études originales et la comparaison des mises à jour avec celles-ci, le présent volume a adopté l'organisation suivante :

1) Division en quatre parties correspondant aux quatre volumes d'« Exposés et études » de la Commission où se trouvent rassemblées les études originales. Ces quatre volumes d'« Exposés et études » sont respectivement intitulés : *Les attributs d'un Québec souverain* (volume 1); *Les implications de la mise en oeuvre de la souveraineté : les aspects juridiques, les services gouvernementaux* (volume 2); *Les implications de la mise en oeuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques, première partie* (volume 3) et deuxième partie (volume 4).

Ces titres généraux sont repris pour identifier les quatre parties du présent volume.

2) Ordre de présentation des mises à jour identique à l'ordre de présentation des études originales établi dans les quatre volumes d'« Exposés et études ».

3) Chaque étude et mise à jour, est précédée d'une Fiche d'identification fournissant les informations suivantes :

- nom de la Commission
- référence de l'étude originale dans les « Exposés et études »
- nom de l'auteur original
- titre de l'étude originale
- nom de l'auteur de la mise à jour
- titre de la mise à jour
- commentaires s'il y a lieu.

4) Explications, dans la fiche d'identification, pour les études originales qui n'ont pas été mises à jour.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : Les attributs d'un Québec souverain

Fernand Dumont : Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté / 1

Simon Langlois : Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec / 2

Danielle Juteau et Marie McAndrew : Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain / 3

Claude C. Emanuelli : L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité / 4

François Crépeau : Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration / 5

José Woehrling : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain / 6

Jules Deschênes : Les droits des minorités / 7

Éric Gourdeau : La question autochtone / 8

Jean-Jacques Simard : Le problème autochtone / 9

Bradford Morse : Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad / 10

Henri Dorion : Les frontières du Québec : l'état de la question / 11

Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, et Christian Tomuschat : L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté / 12

Stephen A. Scott : Autodétermination, sécession, division, légalité : observations / 13

Henri Brun : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté / 14

Jonathan I. Charney : The Maritime Boundaries of Québec / 15

Nicole Duplé : Une constitution pour fonder l'État du Québec / 16

Jacques-Yvan Morin : La constitution d'un Québec souverain / 17

André Patry : La reconnaissance des États et le cas du Québec / 18

Louis Balthazar : Les États-Unis face à un Québec souverain / 19

Edward McWhinney : Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne / 20

Joseph T. Jockel : Déclaration d'ouverture (Exposé sur les relations internationales) / 21

Daniel Turp : Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté) / 22

Daniel Turp : Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté / 23

DEUXIÈME PARTIE : Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects juridiques, les services gouvernementaux

Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis : L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé / 24

Carole Tremblay : Les contrats conclus par la Couronne du chef du Canada avec des personnes morales ou physiques et dont l'objet se rattache au territoire québécois / 25

Consortium Lamonde-Mallette (Jacques Lamonde) : Gestion de la prise en charge des services fédéraux / 26

Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet) : Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté / 27

Albert Legault : Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant / 28

Albert Legault : Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain / 29

Charles-Philippe David : La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités / 30

Jocelyn Coulon : La défense dans un Québec indépendant / 31

TROISIÈME PARTIE : Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques (première partie)

Claude Masson : Exposé économique / 32

Ivan Bernier : La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain / 33

Bernard Landry : Les relations commerciales d'un Québec souverain / 34

Pierre-Paul Proulx : Intégration économique, souveraineté et relations commerciales / 35

Gordon Ritchie (Strategico inc.) : Réparer les pots cassés : libre-échange, le scénario de rupture / 36

Roma Dauphin et Stanislas Slosar : Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté / 37

Robert Saint-Louis : Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire / 38

Armand de Mestral : Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT / 39

Robert A. Jenness (Informetrica) : L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie agro-alimentaire / 40

André Côté (Stradeco) : Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement / 41

Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive Consultants) : The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec / 42

Émile Noël : La Communauté européenne / 43

Hjalte Rasmussen : European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison / 44

Christian Louit : L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne / 45

Edmond Orban : Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne / 46

QUATRIÈME PARTIE : Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques (deuxième partie)

Bernard Vermot-Desroches : Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté / 47

Maurice Saint-Germain : Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec / 48

Marcel Beaudry : Le Comité Outaouais / 49

Bernard Fortin : Les options monétaires d'un Québec souverain / 50

Vély Leroy : Les options monétaires d'un Québec souverain / 51

David Laidler : La monnaie d'un Québec souverain / 52

Claude Gendron et Daniel Desjardins : Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques / 53

Gérard Coulombe (Desjardins Ducharme) : La souveraineté et les institutions financières / 54

John McCallum : Commentaires à l'intention de la Commission / 55

Patrick Grady (Global Economics Ltd.) : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec / 56

Pierre Fortin : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire / 57

Pierre Fortin : L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec / 58

Marcel G. Dagenais : L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté / 59

Daniel Racette : Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain / 60

Rodrigue Tremblay : L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain / 61

Mario Polèse : La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion / 62

Gary Caldwell : L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise / 63

Claude Lamonde : Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté / 64

Malcolm N. Shaw : Succession d'États aux biens et aux dettes / 65

Geneviève Burdeau : Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec / 66

Claude Gendron et Daniel Desjardins : Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada / 67



Politique de confidentialité



© Gouvernement du Québec, 2004

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 3 à 12

Auteur : Fernand Dumont

Titre : Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : En raison de l'exceptionnelle notoriété scientifique et intellectuelle de Fernand Dumont, le Bureau de coordination a jugé inapproprié de lui rechercher un substitut. Par ailleurs, dans des ouvrages postérieurs à l'étude en cause, Fernand Dumont a poursuivi et prolongé sa propre réflexion (p.ex. *Genèse de la Société québécoise*, 1993 ; *Raisons communes*, 1995), ouvrages auxquels on peut se référer.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 15 à 29

Auteur : Simon Langlois

Titre : Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec

MISE À JOUR

Auteur : Simon Langlois

Titre : Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec

**Mise à jour et compléments (2002)
de l'étude intitulée**

« *Identité et souveraineté nationales: le cas du Québec* »

**produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté**

par

Simon Langlois

Le 22 janvier 2002

Résumé (Sommaire exécutif)

L'interrogation sur la réforme du statut politique du Québec a cédé la place dans les années 1990 à une interrogation sur les contours de la nation québécoise elle-même. Cette réflexion représente une tentative pour refonder la nation dans une perspective nouvelle, en accord avec les mutations sociales et économiques. L'opposition entre nation civique et nation ethnique ne tient plus la route. Il ressort des débats nombreux sur les orientations prises par cette refondation que le Québec forme une nation politique et culturelle territorialement définie, ouverte à l'expression de différences. Cette représentation qui est véhiculée par la majorité francophone n'est cependant pas partagée par toutes les composantes de la société québécoise, bien qu'il y ait un relatif consensus sur un certain nombre d'aspects importants comme la reconnaissance de la langue française, la culture civique commune, le respect de la diversité et le maintien de relations harmonieuses avec les segments de la société québécoise qui ne partagent pas la même représentation.

Table des matières

1. Résumé de l'étude originale (1992)

2. La conjoncture des années 1992-2002 et le débat sur la nation québécoise

2.1 Le débat sur la nation au Québec, 1992-2002

2.2 Quatre postulats

2.3 Deux perspectives

- a) La nation comme communauté historique**
- b) La nation politique.**

2.4 Un nouveau modèle imaginé : la nation québécoise

- a) La francophonie nord-américaine**
- b) Territoire, État-région et nation québécoise**
- c) Les Anglo-québécois et la nation québécoise**
- d) Les Amérindiens et la nation québécoise.**
- conclusion**

Références

1. Résumé de l'étude originale (1992)

L'étude réalisée en 1992 sous le titre *Identité et souveraineté nationales: le cas du Québec* visait à définir les contours de la nation québécoise en la situant dans le contexte international et dans le contexte canadien. Le document comprenait trois parties:

- Souveraineté et nation;
- Le nouveau visage de la dualité canadienne;
- L'identité québécoise: de la nation tricotée serrée à la nation élective.

La première partie – *Souveraineté et nation* – a examiné les principaux changements qui ont marqué la souveraineté bodinienne classique dans les nations contemporaines, la nation étant entendue au sens de nation culturelle et au sens d'État-nation ou de nation politique. Cinq changements majeurs ont été décrits, que nous rappellerons brièvement :

- a) la souveraineté nationale et l'autonomie des États-nations sont en régression principalement sur les plans économiques et militaires. Cette régression pose le problème de la mise en place de structures supranationales et surtout, le problème de la démocratie, et plus précisément le problème de la création d'instances démocratiques à ce niveau supranational.
- b) Les États-nations restent d'importants pôles d'identification nationale et des lieux de régulation sociale;

- c) la nation au sens organique cède le pas à la nation au sens contractuel dans le monde occidental développé;
- d) le processus d'acquisition de la nationalité est en train de changer au plan sociologique. L'école, les médias, le travail, la consommation marchande, la participation à la vie civile commune et l'apprentissage d'une ou de plusieurs langues officielles contribuent à l'émergence d'une identité commune;
- e) Enfin, la construction de l'identité nationale tire profit d'une ouverture vers l'extérieur. L'identité européenne est exemplaire de ce processus nouveau. Mais on observe aussi cette ouverture vers l'extérieur au Québec même, la composante nord-américaine présente dans l'identité québécoise ayant été maintes fois signalée par les analystes du Québec.

La deuxième partie de l'étude – *Le nouveau visage de la dualité canadienne* – mettait en évidence les mutations observables dans la société canadienne contemporaine, en liens avec les mutations observables au Québec. Trois aspects ont retenu l'attention : l'émergence d'une nouvelle identité canadienne, l'éclatement du Canada français et l'émergence de la société québécoise comme référence privilégiée au Québec. Pays de forte immigration, le Canada s'est donné une image de lui-même mieux en accord avec sa morphologie et le multiculturalisme a remplacé la dualité nationale dans le discours officiel. D'autres idées-force se sont imposées pour définir la nouvelle culture nationale canadienne : l'égalité entre les individus et l'accent mis sur la culture des droits de la personne (le *chartisme*), l'égalité entre les provinces, la péréquation en faveur des régions moins favorisées, sans oublier le bilinguisme institutionnel. Le Canada français comme entité normative a éclaté, avec d'un côté l'émergence d'identités régionales en milieu minoritaire au Canada anglais,

une nouvelle affirmation de l'Acadie du Nouveau-Brunswick et l'émergence du Québec comme société globale.

La troisième partie – *L'identité québécoise: de la nation tricotée serrée à la nation élective* – examinait plus spécifiquement les mutations contemporaines de l'identité en cours dans la société québécoise. L'étude avançait le constat que la conception de la nation était en train de changer rapidement de sens au Québec, passant de l'accent mis sur la culture héritée à l'accent mis sur l'émergence d'une nouvelle identité nationale élective et plus ouverte à l'accueil des nouveaux arrivants. «La nation au sens électif est en train de s'imposer dans le monde occidental, et le Canada et le Québec n'échappent pas à cette tendance» écrivait-on. L'étude critiquait la vision répandue en certains milieux au Canada anglais (très critique des politiques linguistiques) que le Québec francophone constituait une nation ethnique frileuse, refermée sur elle-même et quelque peu passéiste, menant un combat d'arrière-garde pour sa souveraineté, avançant au contraire que l'intervention étatique en matière linguistique notamment s'avérerait nécessaire dans l'émergence de cette conception nouvelle de la nation. Rappelons un passage de l'étude qui résume cette perspective: «Loin d'être le réflexe frileux d'une majorité qui se sent menacée et qui n'est pas capable de se reproduire, les politiques linguistiques adoptées par le Québec proposent aux immigrants un objectif identique à celui que leur offrent d'autres sociétés: celui de participer à la vie sociale, politique, culturelle et économique de l'ensemble de la société d'accueil. (...) En ouvrant ses portes, le Québec francophone *de souche* s'engage sur la voie de sa propre transformation». La troisième partie de l'étude signalait la nécessité de reconnaître la présence historique et l'apport de la minorité anglo-québécoise.

L'étude concluait que les mutations en cours au Québec s'inscrivaient en continuité avec ce qui se passe ailleurs dans le monde. « La nation reste un important lieu d'identification; mais elle devra relever le défi de concilier des attentes diverses. Définir la nation comme lieu d'adhésion est probablement la meilleure façon d'y parvenir », signalait-on finalement.

2. La conjoncture des années 1992-2002 et le débat sur la nation québécoise

La décennie des années 1990 s'est ouverte sur l'échec de l'Accord du Lac Meech, suivi d'un Référendum sur l'Accord de Charlottetown qui a été rejeté. La tenue en 1995 d'un deuxième Référendum sur la souveraineté du Québec est venue à un cheveu d'ouvrir la porte à un mandat de négociation d'un nouveau statut politique pour le Québec. Mince victoire pour les uns, courte défaite pour les autres, le résultat de ce Référendum a créé une onde de choc dans le Canada anglophone et il a laissé le Québec divisé sur son avenir. Une nouvelle stratégie fédérale a été mise en place dans la foulée du Référendum de 1995 qui a conduit à l'adoption de la Loi sur la clarté référendaire par le parlement d'Ottawa et à l'élaboration d'une stratégie de promotion de l'État-nation canadien.

Le Canada semble avoir renoncé à vouloir modifier en profondeur sa constitution après les tentatives ratées de l'Entente du Lac Meech et de l'Accord de Charlottetown. Tout au plus parvient-on à modifier des aspects mineurs (le statut confessionnel des écoles au Québec par exemple). Par ailleurs, la voie administrative est privilégiée pour négocier des ententes fédérale-provinciales, comme ce fût le cas pour l'union sociale et le partage des coûts des grands programmes sociaux et de santé, mais le gouvernement québécois en place est réticent à s'engager dans cette

voie. Nous n'insisterons pas plus avant sur ces questions, qui seront traitées en détail dans la mise à jour des autres études réalisées pour la Commission.

Les années 1990 ont marqué l'arrêt des négociations constitutionnelles entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, mais aussi l'échec du mouvement souverainiste à emporter l'adhésion des citoyens à son projet politique lors d'une deuxième consultation populaire, donnant l'impression d'un blocage à ceux et celles qui ont milité 1) soit pour le renouvellement du fédéralisme canadien dans le sens des aspirations des Québécois, 2) soit pour la souveraineté politique du Québec.

2.1 Le débat sur la nation au Québec, 1992-2002

Parmi les grandes questions qui ont été débattues sur la place publique au cours de la décade 1990-2000 – le libre-échange nord-américain, l'union sociale, le partage des coûts des grands programmes sociaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la gestion des finances publiques et le déficit zéro dans les deux ordres de gouvernements – les débats sur la nation québécoise et sur l'identité nationale ont occupé une place centrale au Québec. Dans le contexte du blocage évoqué plus haut, l'interrogation sur la réforme du statut politique du Québec – que ce soit au sein de la fédération canadienne ou en dehors – a cédé la place à une interrogation sur les contours de la *nation québécoise* elle-même.

Le questionnement sur la nation québécoise était beaucoup moins important en 1992 qu'il ne l'est maintenant (en 2002) et on y a fait peu de place dans les soixante-dix études sur la souveraineté faites au cours de l'année où la Commission

a effectué ses travaux et tenu ses audiences à l'Assemblée nationale. Seuls les premiers chapitres de la première partie du Volume 1 (*Les attributs d'un Québec souverain*) abordent la question de la définition de la nation, soit l'étude de Fernand Dumont, celle de Simon Langlois et celle de Danielle Juteau et Marie McAndrew (ce dernier texte portant en fait sur l'immigration), alors qu'à peu près tous les aspects de la souveraineté (économiques, juridiques, financiers, internationaux, territoriaux ou administratif) ont été scrutés de manière détaillée ailleurs. Si le plan initial des travaux de la Commission devait être refait en 2002, il comprendrait probablement un plus grand nombre d'études sur cet aspect devenu crucial en si peu d'années.

La décennie des années 1990 a été l'une des plus effervescentes dans l'histoire pour ce qui est de la recherche d'une manière de définir collectivement *le Québec*, d'une manière de nommer l'ensemble des citoyens qui y vivent. On est passé de la discussion sur la place publique et de la négociation d'un nouveau statut pour le Québec – débats et négociations qui ont dominé années 1980 – à une introspection collective sur la définition même du Québec comme collectivité dans les années 1990. Voilà donc un changement important qu'il importe de signaler.

La réflexion sur la nation québécoise n'est bien sûr pas nouvelle comme le montre l'émergence du vocable *québécois* qui s'est imposé dans les années 1960. Le mot québécois était alors pris le plus souvent comme synonyme de «canadien-français du Québec» et ce n'est que plus tard qu'il a acquis une dimension différente, plus large et inclusive, aujourd'hui objet de débats.

La réflexion sur la question nationale a pris une tournure nouvelle avec les débats entourant la question du contenu à donner à la notion de *société distincte*

inscrite dans l'Accord du Lac Meech négocié en 1987 par le gouvernement Bourassa et abandonné en juin 1990. L'avant et surtout l'après Référendum de 1995 ont accentué encore davantage cet effort de réflexion sur la nation au Québec. La référence «à l'argent et à des votes ethniques» comme causes de la défaite de l'option souverainiste au milieu de la décennie – et peut-être encore davantage la référence explicite au *nous* québécois dans le discours de Monsieur Parizeau le soir du 30 octobre 1995 – ont soulevé le problème du contenu à donner à ce *nous*, non seulement dans le discours du mouvement souverainiste lui-même, mais plus largement dans tous les milieux de la société québécoise, et plus particulièrement dans les milieux intellectuels dans les médias, dans la littérature, dans les programmes d'enseignement et dans les débats sur la place publique.

La raison de cette effervescence autour de la question nationale doit aussi être cherchée dans les mutations sociales et culturelles *endogènes* en cours au Québec, dans les mutations morphologiques de la société québécoise qui appellent de nouvelles définitions de la collectivité. L'échec de l'Accord du Lac Meech et le NON donné au Référendum de 1995 n'ont pas empêché la société québécoise de changer en profondeur. L'immigration et la croissance de la diversité culturelle et ethnique sont souvent citées pour justifier l'ouverture d'un débat sur la question nationale. Mais surtout, les lois linguistiques adoptées dans les années 1970 et les autres mesures visant l'intégration des immigrants à la majorité francophone produisent leurs effets, en amenant par exemple dans le système scolaire québécois une plus grande diversité d'origines ethniques et de religions – un phénomène qui a contribué à rendre nécessaire dans les années 1990 une refonte en profondeur du système d'enseignement et l'abandon de la référence confessionnelle au profit de la référence linguistique. Le Québec en est venu plus tardivement que le Canada à s'interroger

sur la nécessité de revoir la manière de se définir collectivement en contexte d'immigration et de diversité culturelle, et les années 1990 ont marqué sur ce point un changement majeur dans les discours publics.

Enfin, les changements observables dans l'environnement international, les débats sur la mondialisation et le libre-échange, sans oublier les expériences internationales comme l'évolution de l'Union européenne vers une intégration plus marquée, la désintégration des régimes communistes à l'Est ou les conflits à forte connotation ethnique en ex-Yougoslavie, dans l'ex-URSS ou en Afrique notamment ont contribué à faire émerger sur la scène internationale une nouvelle réflexion sur l'idée de nation, sur la diversité culturelle et le multiculturalisme, sans oublier la souveraineté nationale.

Les définitions de la nation sont multiples, mais ce sont surtout les perspectives d'analyse de la question nationale et les diagnostics sur la nation socio-historique qui se sont multipliés ces dernières années – non seulement au Québec mais aussi partout ailleurs dans le monde occidental – au point où il est devenu difficile de s'y retrouver. Il existe un accord parmi les spécialistes et les essayistes qui reconnaissent dans la très grande majorité des cas deux grands concepts de nation : la nation culturelle et la nation politique. Mais ceux-ci ne s'entendent pas du tout sur le diagnostic à porter sur les formes socio-historiques que prennent les nations qui sont l'objet d'analyses concrètes. Le désaccord sur la manière de caractériser la nation et l'identité nationale est particulièrement vif au Québec. Mais on aurait tort de penser qu'il s'agit là d'une particularité québécoise, car de tels débats ont cours ailleurs, parfois avec autant de vigueur.

Le citoyen ordinaire observe avec un certain désarroi ces débats qui peuvent paraître byzantins aux uns, ésotériques ou simplement inutiles aux autres. Or, ces débats ne sont pas inutiles, bien loin de là, car la représentation partagée d'une définition collective de l'identité est au cœur des politiques publiques et de la vie en société comme le montre avec évidence la situation des nombreux pays aux prises avec des conflits entre communautés nationales.

Nous rappellerons brièvement les contours du débat, mais il ne sera pas possible de cerner la pensée de tous les intervenants tellement ils sont nombreux (voir la liste des références à la fin du rapport). Nous proposons de dégager les éléments qui font consensus tout en examinant de manière critique les arguments avancés de part et d'autres.

2.2 Quatre postulats.

La question de l'intégration symbolique est devenue centrale dans les sociétés contemporaines, dans un contexte marqué par le relativisme, le pluralisme, la remise en cause des traditions, l'emprise des droits individuels et des chartes, la diversité des appartenances et des origines. Mais on aurait tort de penser que seuls des enjeux identitaires sont posés dans les sociétés d'aujourd'hui. D'autres enjeux, sociaux et économiques, sont tout aussi importants et ils ont une incidence sur les questions identitaires. L'ouverture des frontières par exemple (libre-échange, construction européenne) force à repenser l'identité nationale. De même, l'adoption de lois modifie en profondeur les relations entre groupements nationaux. Ce fut le cas au Canada avec l'adoption de la Loi sur le bilinguisme officiel en 1968, au Québec avec l'adoption de la Loi 101 en 1978, aux États-Unis avec la fin de la

discrimination raciale dans les années 1960. Ces lois amènent en quelque sorte les majorités et les minorités à redéfinir leur *modus vivendi* au quotidien, mais les obligent aussi à redéfinir les contours de leur identité et la représentation qu'elles ont d'elles-mêmes dans un contexte nouveau.

Il émerge de l'examen de la littérature considérable sur la nation qui a été produite ces dernières années qu'il faut porter attention à quatre postulats dont la prise en compte est nécessaire pour parvenir à cerner la nation telle qu'elle est.

Il importe d'abord remettre en cause la perspective essentialiste. « Il faut éviter de considérer la notion de nation de manière essentialiste, comme étant absolue et universelle, arrêtée et fixée une fois pour toutes », soutient Guy Rocher (2000, p. 289), un point de vue partagée par bien des auteurs. Les formes que prend la nation peuvent varier dans l'histoire d'une même communauté et elles sont aussi diversifiées d'une communauté nationale à une autre. Par conséquent, il est faux d'opposer, par exemple, la nation ethnique et la nation civique comme si c'était deux entités ayant une existence sociologique, alors que ce sont des types idéaux au sens de Weber, c'est à dire des modèles d'analyse qui formalisent un certain nombre de propriétés ou de caractéristiques qui n'ont pas la prétention de décrire concrètement des nations.

Deuxièmement, la nation a une histoire, elle change dans le temps. Il faut donc considérer la nation dans son évolution d'une époque à une autre. Autrement dit, la nation peut être *refondée*, après un certain temps. « Les États ou même les nations sont refondées périodiquement ; nous nous trouvons, incidemment, devant la nécessité de nous refonder nous-mêmes, comme dans les années 1850 » soutient

Fernand Dumont (2000) dans une entrevue posthume. C'est la perspective qu'a adoptée Gérard Bouchard (1999) dans son essai de définition de la nation québécoise sur lequel nous reviendrons plus loin. Considérons pour l'instant deux exemples qui illustrent cette perspective : le Canada et les États-Unis.

Le Canada de 1867 a été fondé par quatre colonies britanniques, mais aussi, du point de vue canadien-français d'alors, par deux grands groupements linguistiques, les communautés amérindiennes vivant alors en marge et étant exclues des négociations constitutionnelles. Des millions d'immigrants y ont par la suite immigré – rappelons que de 1945 à 2000, l'équivalent en population d'un pays complet comme l'Autriche a immigré au Canada – et l'apport des Amérindiens est maintenant reconnu, ce qui a amené le Canada et le Québec à reconstruire différemment leurs identités collectives, à se refonder, ce qui est précisément l'objet du réexamen en cours de la question nationale.

L'entreprise de refondation est aussi marquée aux États-Unis, où Michael Lind (1995) a identifié quatre régimes nationaux, quatre registres identitaires différents en cinq cents ans d'histoire : 1) L'Anglo-Amérique 2) l'Euro-Amérique 3) l'Amérique multiculturelle et enfin, 4) une nation culturelle américaine transraciale («transracial cultural nation») qu'il voit en émergence depuis la fin du XXe siècle.

Les exemples canadien (incluant le Québec) et américain forcent à considérer un troisième postulat : la nécessité de penser la diversité dans l'examen de la nation. Cette nécessité revient comme un leitmotiv dans un grand nombre d'écrits, car la diversité des sociétés contemporaines pose de nouveaux défis à la représentation de soi comme nation, comme le rappelle Gérard Bouchard :

«La nation moderne est engagée dans une difficile transition entre le vieux paradigme de l'homogénéité, ordinairement synonyme d'assimilation forcée, de discrimination et d'exclusion, et le paradigme de la différence ou de la diversité, marqué par le respect des particularismes culturels et l'universalité des droits civiques» (Bouchard 1999, p. 32).

Revenons à l'exemple américain analysé par Lind. Ce dernier avance la thèse qu'émerge aux États-Unis une nouvelle nation ethnique uniculturelle américaine¹. Une thèse surprenante qui va à l'encontre de bien des idées reçues sur les États-Unis... La langue américaine est l'élément le plus important de cette nouvelle culture nationale, mais aussi la puissante culture populaire américaine, les traditions, le rapport à l'histoire, une vision du monde partagée, l'adhésion à un système économique et social. Cette nouvelle culture nationale américaine s'est construite sur des acquis historiques, mais elle a intégré des éléments empruntés à diverses composantes de la société américaine, y compris celles qui proviennent des anciens esclaves noirs et des minorités hispaniques, preuve selon lui que cette nouvelle *culture nationale* américaine n'est pas le pur produit de l'Amérique blanche des fondateurs. La majorité culturelle américaine est plus large que la majorité *raciale* blanche, avance-t-il. Si cette hypothèse est juste, l'exemple américain montrerait qu'une nation politique multiculturelle et diversifiée peut aussi se transformer en nation culturelle ayant une grande cohésion. Cette idée que les U.S.A. forment une nation cohésive est très répandue chez les analystes américains (voir le récent livre de Hall et Lindholm (1999) par exemple) alors qu'à l'étranger on perçoit cette société à travers le prisme de la diversité.

¹ «If ethnicity can be defined by language and culture, there is a multiracial and multireligious but unicultural American ethnic nation. We might speak, without contradiction, of the Ethnic American» (Lind 1995, p. 274).

Quatrième postulat, il existe une diversité de types empiriques de nations dans le monde. Chaque cas comporte des particularités dues à son histoire et à son environnement propre. L'Écosse a des symboles nationaux reconnus qui lui sont propres (des équipes sportives au niveau international et des symboles propres sur la monnaie, par exemple) et son identité nationale ne pose pas de problème au sein de la Grande-Bretagne, mais son parlement (rétabli récemment) a des pouvoirs très limités ; le Québec n'est pas reconnu officiellement comme nation au sein du Canada mais à l'inverse, son parlement dispose de pouvoirs importants.

Rappelons enfin que la nation est l'objet d'une interprétation, l'objet de discours qui permettent de la définir. La nation, par conséquent, sera aussi à l'occasion objet de conflits d'interprétation. Fernand Dumont a bien explicité cette perspective dans ses travaux en caractérisant la nation comme un groupement par référence et sa pensée se rapproche sur ce point de celle de B. Anderson, qui définit la nation comme une communauté imaginée. Dumont a explicité dans son œuvre les mécanismes de cette construction par référence. L'histoire, la littérature et les idéologies – sans oublier les médias, ajouterons-nous – contribuent à construire cette représentation partagée et cette communauté imaginée. Ce sont là des mécanismes qui fixent des repères partagés et des univers symboliques communs essentiels à l'émergence d'une communauté nationale. Il est important de noter que la référence ainsi constituée se situe au plan de la société globale et non pas au plan des appartenances identitaires individuelles définies par la profession, l'âge, le sexe par exemple. La nation rassemble au-delà des différentes et des identités particulières.

2.3 Deux perspectives.

En apparence, il semble exister plusieurs perspectives pour définir la nation, mais elles se ramènent finalement à deux grandes approches principales, les autres étant des variantes de celles-ci.

La première perspective est souvent qualifiée de culturelle. La nation y est définie par la culture au sens large, les genres de vie, la langue, la commune origine, l'appartenance ethnique même, bien que ces éléments ne soient pas toujours présents ni nécessaires. Mais il s'agit là d'une définition trop réductrice de la nation au sens culturel, qui est plus large encore. La nation culturelle ne recoupe pas les frontières d'un État, bien qu'elle puisse le faire comme le montre le cas du Japon par exemple. La nation culturelle se définit surtout comme communauté historique, appellation qui nous semble mieux refléter la réalité visée dans cette approche.

Dans la seconde perspective, on parlera de nation politique, une nation définie par la citoyenneté et fondée sur le droit au sein d'un État.

Il importe de rappeler qu'il s'agit là d'une distinction théorique, de modèles de nations qu'il ne faut pas confondre avec les réalités visées qui sont complexes et variées, ce qu'on a eu parfois tendance à oublier dans les débats au Québec alors qu'on se réfère à ces types comme s'ils étaient des types empiriques.

Fernand Dumont a proposé dans son mémoire à la Commission de distinguer analytiquement la communauté nationale et la communauté politique, la nation et l'État. S'il arrive que les deux entités se recoupent dans un État-nation, elles sont pour lui le plus souvent distinctes. Pour Dumont, l'État définit la sphère de la

citoyenneté, il doit assurer le respect des droits fondamentaux et appliquer la justice; l'État assume des responsabilités sociales en matière d'éducation, de santé publique, d'assistance aux démunis, de redistribution, de développement. Nation et État sont deux communautés spécifiques qui relèvent de modes d'allégeances différents. «L'un et l'autre doivent entretenir des rapports qui ne sont pas de confiscation réciproque mais de support indispensable » avance-t-il dans le mémoire préparé pour la Commission (Dumont 1992, p. 6).

La distinction dumontienne entre les deux types de communautés est au cœur du débat actuel sur la nation au Québec. Deux questions se posent. 1) La communauté politique peut-elle constituer une nation comme on tend à l'avancer de nos jours? 2) La collectivité politique québécoise peut-elle être caractériser comme une nation, donc comme une *nation québécoise* ?

Il est bien entendu qu'une communauté politique peut former une nation politique. La France et les États-Unis en sont des exemples souvent cités pour illustrer la nation politique. Dumont n'exclut pas clairement cette possibilité, du moins dans le mémoire qu'il a rédigé pour la Commission en 1992, mais il semble par la suite avoir changé d'idée et il a durci en quelque sorte l'opposition entre communauté nationale et communauté politique dans le chapitre quatre de Raisons communes, chapitre écrit à partir du mémoire de 1992. Dans ce dernier ouvrage, Dumont caractérise le Québec comme une communauté politique, mais refuse de considérer qu'une *nouvelle* nation politique soit en train d'émerger de cette communauté politique.

Nous avons en effet noté que Dumont avait modifié le vocabulaire dans lequel il définissait la notion de communauté politique dans son mémoire en le reprenant pour publication dans ses Raisons communes, allant ainsi à contre-courant d'une tendance contemporaine qui accepte tout à fait de considérer que la communauté politique puisse se transformer en communauté nationale au sens où lui-même l'entend. Ce n'est pas le lieu ici de faire l'exégèse de la pensée de Dumont, mais ce point mérite d'être souligné, car nous voyons bien à la relecture qu'il entrevoyait en 1992 la possibilité qu'une communauté politique comme le Québec puisse se transformer en communauté nationale, une possibilité qu'il referme quelques années plus tard. « Il n'y a jamais eu de projet politique sans projet de culture » a-t-il par ailleurs soutenu (Dumont 1995, p. 118). Or c'est précisément ce projet politique de construction d'une nation québécoise qui exige d'être pensé et dont le contenu est débattu de manière vigoureuse sur la place publique au Québec.

Nous examinerons maintenant comment on a défini ces deux modèles de nation et comment on cherche à les appliquer à l'étude du cas québécois.

a) La nation comme communauté historique.

La pensée de Fernand Dumont a été au cœur des débats sur la nation dans les années 1990, le plus souvent dans une perspective très critique du sociologue décédé en 1996. Il paraît donc opportun de rappeler brièvement ses thèses, démarche d'autant plus pertinente que Dumont avait préparé une étude sur la question pour la Commission et que sa pensée, dont l'influence a été importante, a souvent été mal comprise ou réduite à un aspect au détriment d'autres². Que reste-t-il

² Il existe plusieurs synthèses de la pensée de Dumont sur la nation. On consultera en particulier Harvey (2001),

de la pensée de Dumont, et quels sont les aspects les plus critiqués et les plus critiquables à la lumière des réflexions publiées et des idées maintenant partagées ?

On trouve dans la pensée de Dumont trois perspectives d'analyse de la nation qui ne sont pas toujours bien distinguées par les commentateurs et les critiques: une perspective théorique, une perspective socio-historique et une évaluation normative de la nation au Québec. Les éléments de sa perspective théorique nous semblent toujours pertinents pour comprendre la nation mais son diagnostic sur la nation québécoise doit être revu et critiqué à la lumière de l'évolution récente du Québec contemporain et de la définition partagée de la situation qui émerge des débats qui ont cours depuis plus de dix ans.

Dans son mémoire à la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* et dans ses travaux ultérieurs (1993, 1995a, 1995b) Fernand Dumont définit la nation à partir de l'héritage et de la mémoire commune. Pour lui, la nation n'est pas une entité ethnique. Elle n'est pas non plus dans sa pensée une entité civique, une entité fondée sur le droit et la seule culture publique commune, ce qu'il considérerait être une vision trop abstraite ou encore un déportement de la notion de nation dans une autre sphère. Pour Dumont, la nation est d'abord une *communauté historique*.

«Entendons par nation une communauté résultant d'un héritage historique de manières de vivre. La référence collective qui en résulte suppose des repères: une langue, une religion, des institutions juridiques, des organisations diverses, parfois un statut juridique. Ces critères ne sont pas partout les mêmes; on ne saurait les réunir tous dans une théorie générale qui s'appliquerait à chaque cas» (Dumont 1992, p. 5).

«La nation est d'abord une communauté d'héritage historique (...) une communauté qui privilégie avant tout une identité venue du passé, où la mémoire joue la fonction première» écrit-il (Dumont 1995, p. 56).

Une grande majorité des auteurs qui ont réfléchi sur la nation reconnaissent l'importance de la mémoire. Mais la mémoire *de qui* ? Telle est la question qui est maintenant débattue. Ainsi, Gérard Bouchard (1999) a-t-il proposé de revoir de manière radicale le rôle de la mémoire commune au Québec en intégrant celle des autochtones et des nouveaux arrivants. Ces propositions ont été débattues et critiquées, notamment par Serge Cantin (2000a) mais elles ont le mérite de soulever un problème bien réel et nouveau qui se pose avec encore plus d'acuité aux historiens des périodes récentes.

Un deuxième aspect constitue la nation dans la pensée de Dumont: la confiance en un destin collectif, l'adhésion à un projet commun. Mémoire et projet sont indissociables dans sa pensée. La culture nationale se définit par deux aspects auxquels Renan réfère dans une formule qu'affectionnait rappeler le professeur de Laval : «Avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore», maxime qui traduit bien ces deux pôles constitutifs de l'idée de nation dans la perspective de la communauté historique.

Comment intégrer dans cette approche l'apport des étrangers, l'apport des immigrants ? Le sociologue précise sa pensée dans Raisons communes, en proposant la notion de *culture de convergence*, une approche conceptuelle qui a eu une certaine influence à la fin des années 1980 dans les discours publics et les

énoncés de politique, mais qui a été rapidement mise de côté à cause des postulats implicites sur lesquels elle repose.

« La nation rassemble autour d'une référence plus large et d'une autre espèce: un devenir proprement historique où ont joué des solidarités, le partage d'un héritage de culture, l'adhésion à des institutions dont on est fier, la confiance dans un destin collectif. C'est pourquoi la nation est capable de pluralisme, accueillante envers différentes familles d'esprit. Loin de cultiver l'uniformité au nom de quelque caractère racial ancestral, elle perpétue sa vitalité par l'apport d'influences renouvelées » (Dumont 1995, p. 89).

Pour Dumont, l'apport d'influences renouvelées et le pluralisme s'inscrivent dans une culture de convergence autour du noyau mémoriel. C'est ainsi qu'il voit l'apport de l'immigration au Québec, et c'est aussi, notons-le au passage, à travers cette perspective qu'il voyait le Canada. La communauté historique est capable d'intégrer les nouveaux arrivants parce qu'elle est aussi un projet. Pour lui la culture de convergence constitue le modèle qui peut et doit assurer l'intégration des nouveaux arrivants, car il faut des références culturelles partagées pour bâtir une communauté nationale (Raisons communes p. 69) et non pas seulement la référence à ce qu'il nomme des principes abstraits comme les principes juridiques, la culture des droits individuels ou l'adhésion à des institutions politiques, principes dont il ne nie pas l'importance mais qui lui semblent insuffisants à fonder la communauté nationale. Ainsi, pour Dumont, la culture civique commune proposée par Gary Caldwell et Julien Harvey apparaît-elle insuffisante pour fonder la nation au sens où il l'entend. Insuffisante ? Sans doute, mais par ailleurs cette culture civique commune apparaît nécessaire afin d'assurer que le groupement qui porte le projet de construire la nation dans une nouvelle perspective le fasse de manière démocratique en cherchant à emporter l'adhésion, il importe de le préciser au passage.

Dumont définit la nation par sa capacité et sa puissance d'intégration. Mais il ne semble pas bien avoir vu que, ce faisant, la nation comme forme historique se transformait elle-même, comme l'a illustré Michael Lind à propos de la nation américaine. Lind montre bien que la nouvelle nation américaine se redéfinit à partir d'éléments puisés dans l'histoire, mais aussi qu'elle se transforme assez radicalement pour créer une *nouvelle* entité culturelle, qu'il qualifie de nation transraciale, et qui est plus qu'une nation politique au sens courant du terme défini plus haut.

Jacques Beauchemin propose une solution à ce problème en prolongement de la pensée de Dumont. Il distingue le projet politique et le sujet politique qui le porte. Les projets politiques – le projet de refonder la nation au Québec (en nation québécoise plutôt que canadienne-française ou encore le projet de souveraineté politique – sont toujours objet de conflits dans une société et ils sont portés par des groupements aux valeurs et intérêts différents. Ainsi, le projet de souveraineté politique du Québec est-il porté par un large groupement de francophones. « Cela n'implique nullement qu'un Québec souverain serait incapable d'aménager la diversité qui le constitue » précise-t-il (Beauchemin 2000a, p. 35). Beauchemin ajoute qu'une autre raison justifie la nécessité du rôle du sujet politique, soit la nécessité de baliser le projet politique. Le sujet politique est sujet de culture et de mémoire.

Le travail, la vie associative, les mariages mixtes, la scolarisation, la mobilité sociale et professionnelle, la mobilité géographique, la participation à la société d'accueil et surtout l'adoption d'une langue commune sont autant de facteurs qui assurent l'intégration des immigrants, et qui contribuent en même temps à créer

quelque chose de nouveau. Or, le partage obligé et officialisé de références culturelles communes proposées par le groupement majoritaire d'accueil et qui est implicite dans la notion de culture de convergence pose problème à la sensibilité contemporaine, davantage ouverte à la diversité. Les immigrants de la première génération en particulier (qui sont nés à l'étranger) tiennent à conserver en tout ou en partie des éléments de leur culture d'origine, d'où la réticence ouverte à accepter la culture de convergence qui leur a été un temps proposée comme politique officielle.

Pour plusieurs analystes critiques de Dumont, c'est aussi le rôle privilégié de la mémoire historique qui pose problème dans la définition de la nation. Tout se passe en fait comme si Fernand Dumont, après avoir identifié la mémoire et le projet comme éléments constitutifs de la nation, privilégiait nettement la mémoire et n'accordait pas assez d'attention à la question de la diversité, à la question du projet qui implique la relation avec l'autre. Dumont est peu explicite dans ses travaux sur la place des immigrants et il ne propose pas de réflexion articulée sur cette question (mis à part ce qui a été rappelé plus haut sur la culture de convergence). C'est ce déséquilibre entre mémoire et projet qui soulèverait des difficultés dans le contexte contemporain et qui a amené d'autres intellectuels à proposer une vision différente, quoique souvent compatibles avec les intentions de Fernand Dumont dégagées plus haut, parfois même en continuité avec sa pensée, mais en la prolongeant dans des directions différentes, comme on le verra plus loin.

Mais c'est surtout le diagnostic sociologique posé par Dumont sur la société québécoise et sur la question nationale qui a été remis en question. Pour Dumont, la nation canadienne-française n'a pas réussi à se donner une existence politique sous la forme d'un État-nation et elle a été réduite par la force des choses à une dimension

culturelle, au sein de la communauté politique canadienne³. Dumont avance que trois nations co-habitent en quelque sorte au Québec: la nation française, la nation anglaise et la nation amérindienne. *Nation française, nation anglaise* : le vocabulaire de Dumont est mal choisi et daté⁴. Il reflète en fait l'ordre canadien ancien et n'est pas accordé à la description du Canada multiculturel ni de la société québécoise contemporaine.

Nous n'entrerons pas dans le débat qui a opposé les pro-Dumont et les critiques de sa pensée sur ce point (voir le numéro de la revue *Bulletin d'histoire politique*, automne 2000, par exemple). Nous soulignerons seulement que les expressions choisies par Dumont et les critiques qu'on peut en faire illustrent l'importance de bien nommer les nouvelles réalités, l'importance de bien les interpréter, ce qu'il préconisait dans sa sociologie comme on le sait. Or, Dumont n'a pas su vraiment bien nommer la refondation de la nation au Québec, on doit le reconnaître. Il n'a pas su qualifier la nouvelle réalité qui se dessine sous nos yeux.

Le Québec serait donc pour lui une société pluri-nationale, les immigrants étant appelés à s'intégrer, à s'assimiler en fait, à l'une des deux plus importantes communautés nationales. Cette vision des communautés nationales a été critiquée par Gérard Bouchard (1999) qui souligne que la lecture socio-historique de la nation proposée par Fernand Dumont enferme la nation québécoise dans l'ethnicité et conduit à une impasse sur le plan politique. Comment en effet aménager sur le plan

3 Ne retenons qu'une citation qui illustre cette perception, tirée du dernier livre de Seymour : 'Selon certains tenants de la conception culturelle de la nation, qui fut défendue par Fernand Dumont, ces gens ne feraient pas tous partie de la même nation (...). Pour les disciples de Dumont, la nation culturelle comprend les Québécois francophones de souche ainsi que les francophones qui ont d'autres origines ethniques. Selon eux, la nation la plus importante en nombre sur le territoire québécois est donc composée essentiellement de Canadiens français et de gens qui sont assimilés à cette communauté' (Seymour 2001, pp 18 et 20).

4 L'expression *nation anglaise* montre que Dumont ne connaissait pas bien le nouveau Canada qui a émergé au XXe

politique la coexistence des trois nations que distingue Dumont au sein de la société québécoise? Cela ne revient-il pas à transporter au Québec même les problèmes du fédéralisme canadien ? se demande Bouchard. Et les immigrants ? Bouchard joint sa voix aux critiques de la culture de convergence qui n'est pas accordée à la situation contemporaine.

Soulignons au passage que la critique fréquemment faite à Dumont de réduire la nation à l'ethnicité est trop dure et en partie inexacte, à notre avis. Dumont avait une vue large de la nation comme communauté historique, définie par sa capacité d'intégration et non pas d'abord par des traits ethniques au sens où on l'entend de nos jours. Qu'il n'ait pas été assez attentif à la question de la diversité est un problème différent à notre avis.

Un mot enfin – nous serons plus bref sur ce point – sur les jugements de valeur posés par Dumont dans son analyse de la nation. Il s'est en effet demandé publiquement dans une conférence si le Québec paraissait suffisamment intéressant pour attirer les immigrants. Et il allait même plus loin : «Comment s'intégrer avec quelque enthousiasme dans une société en déclin ? » (Dumont, 1990, p. 18). Dumont apparaît en effet fort pessimiste sur le Québec contemporain et on trouve dans les travaux des dernières années de sa vie une vive critique du Québec et de ses institutions, textes teintés d'une grande inquiétude – allant jusqu'à une nette désapprobation – devant ce qu'il voit. En plus de proposer une sociologie critique de la société québécoise, il pose des jugements normatifs tranchés: la qualité de la langue française se détériore, les produits culturels québécois ne l'inspirent pas, la défection de ses concitoyens vis-à-vis la culture religieuse l'inquiète, il diagnostique

une grave crise spirituelle qui le désole, la dénatalité et la défection vis-à-vis du mariage l'étonnent, les mutations de la famille québécoise le désarçonnent. Ce que voit Dumont dans le Québec contemporain – ce que d'autres ont appelé de nouvelles valeurs et pratiques postmodernes – ne correspond plus à ce qu'il valorise comme homme, comme citoyen. Bref, le nouveau Québec de la fin du XXe siècle qu'il a devant les yeux le déconcerte. Gérard Bouchard a bien noté ce grand pessimisme : «On ne sait peut-être pas assez que Fernand Dumont était, à la fin de sa vie, un intellectuel profondément déçu de l'évolution récente du Québec et très pessimiste quant à son avenir» (Bouchard 1999, p. 50). D'où la question posée – sommes-nous intéressants pour les autres – une question ne laissant nul doute sur la réponse que Dumont avait en tête.

Bref, Dumont n'a pas bien perçu à la fin de sa vie comment les mutations en cours contribuaient à modifier la forme socio-historique de la nation au Québec. Les clés de lecture qu'il propose pour analyser la nation restent pertinentes, mais le diagnostic posé à partir de ces clés est à revoir, ou plutôt à reformuler dans des termes compatibles avec les intentions de l'auteur comme l'a fait J. Beauchemin en distinguant le projet politique et le sujet politique dans ses propres travaux sur la nation.

Par ailleurs, Dumont pose des questions importantes sur la nation québécoise qui demandent à être examinées, comme on le verra plus loin, notamment sur l'interprétation à donner sur la place des anglophones au Québec.

b) La nation politique

La nation politique représente un modèle de référence qui s'est imposé dans les années 1990 pour décrire la nation au Québec, un modèle souvent présenté en concurrence avec celui de la nation entendue au sens culturel. On parlera alors, dans cette perspective, de *nation québécoise*. Cette notion marque une rupture importante dans l'histoire du Canada français, et une refondation de la nation désormais centrée sur une nouvelle référence : le Québec.

La nation politique a été entendue en trois sens différents dans les travaux récents sur le Québec. Les trois sens ont en commun de privilégier l'appartenance à un État de droit et de définir la nation à partir de la commune citoyenneté. Mais ces trois sens se distinguent par la place accordée sur une sorte de continuum à la culture entendue au sens large et à la mémoire partagée. À un pôle, la nation politique fait volontairement abstraction de toute référence à la culture. On parlera alors de nation civique. À l'autre pôle, la nation politique recoupe plus ou moins la nation culturelle. Et entre les deux, la nation politique tente de concilier citoyenneté commune avec des appartenances culturelles et nationales différentes.

Nous examinerons ces trois conceptions de la nation politique en dégagant comment elles peuvent ou non s'appliquer au Québec.

Il a été beaucoup question de *nation civique* au cours des années 1990 au Québec. Dans cette perspective, la nation est définie d'abord par la citoyenneté commune indépendamment des caractéristiques individuelles de toute sorte, à commencer par l'ethnicité ou la culture. La nation est définie dans le contexte de la reconnaissance des droits de la personne qui a marqué les années 1980 avec l'adoption de la Charte canadienne des droits de la personne (la Charte québécoise

ayant été adoptée quelques années auparavant). Pour caractériser cette approche, nous nous reporterons à la pensée de Claude Bariteau qui l'a sans doute mieux explicitée que tout autre.

Bariteau (1998) propose un essai de définition de la nation politique québécoise en devenir dans la perspective critique du néonationalisme, s'inspirant de la théorie formulée par Jürgen Habermas d'une culture commune d'abord fondée sur le respect des droits individuels⁵. Bariteau postule que la culture politique n'a pas à s'inscrire en continuité avec la culture au sens large ni avec une culture dominante et il critique la notion de culture de convergence mise de l'avant par Fernand Dumont, qui a le défaut de privilégier la culture dominante et d'ouvrir la porte à la reconnaissance de droits collectifs aux minorités anglophones et autochtones, dans la tradition canadienne avec laquelle il prend distance. Pour lui, «le français doit être la langue de la communication plutôt que la langue de la convergence culturelle» (Bariteau 2000, p. 239).

Bariteau privilégie plutôt une approche de l'affirmation nationale fondée sur le respect des droits démocratiques des individus et basée sur l'élaboration d'une culture politique privilégiant le français comme langue commune, la vie publique devant valoriser une approche procédurale plutôt que substantive. Une telle constitution privilégiant la culture politique commune garantirait aux minorités linguistiques, ethniques ou culturelles des droits *individuels* de coexistence avec la majorité. Pour l'auteur, cette approche constitue un antidote à une conception qui lie citoyenneté et nationalité, deux notions qui doivent être opposées. « Qui dit citoyenneté, dans un contexte multiethnique et multiculturel, dit prépondérance

⁵ Sur la pensée d'Habermas ou sur le patriotisme constitutionnel, voir Habermas (1998), Leydet 1995, Bariteau 1996,

accordée aux droits égaux et à une culture politique commune. Donc, subordination du droit à la différence et de toute culture particulière à ces deux éléments fondamentaux » (p. 155-56). Pour l'auteur, il faut à tout prix éviter que les éléments de culture aient priorité sur les éléments de démocratie, danger qu'il voit comme étant sous-jacent dans le projet d'établir des gouvernements autochtones, par exemple. « ...la culture des Québécois d'origine française ne saurait être celle qui se renforce, s'enrichit ou se développe. Devrait plutôt se développer une culture québécoise différente de la culture des Québécois d'origine française, même si elle en véhicule certains traits » (p. 377). Bariteau prône la générosité vis-à-vis la minorité anglophone plutôt que l'inscription de droits dans la constitution.

Plusieurs critiques de cette perspective ont été avancées. Nous en rappellerons quelques-unes.

Daniel Salée avance que le nationalisme civique reconduit de fait la dynamique institutionnelle de l'inégalité socio-économique parce qu'il est ancré dans la rhétorique libérale démocratique (Salée 2001, p. 150 et 162) et il le décrit comme « un pur produit de l'imagination philosophique » (p. 146).

Le concept de nation civique dans la perspective du patriotisme constitutionnel (Habermas) est affecté d'une sorte de coefficient d'ethnicité zéro, pour reprendre une expression de Gérard Bouchard. Ne constitue-t-elle pas une sorte d'espace social fort abstrait? Peut-on faire l'impasse sur le *sentiment national* d'un peuple, qui ne doit pas être confondu avec le nationalisme ? La nation n'est pas réductible à un code postal, pour reprendre une image de la journaliste Chantal

Hébert. « La communauté politique n'est pas qu'une sommation d'individus », avait déjà avancé Jean Leca.

Bariteau est conscient de ces critiques et il reconnaît «que l'identité culturelle colore l'activité politique, nul ne peut le nier » et il ajoute que «dans tout univers, multiculturel ou non, la nation politique sera constitutive d'un monde commun» (Bariteau 2000, p. 240). Pour lui, la citoyenneté permet de dépasser les solidarités ethniques et communautaires, comme l'ont montré les analyses de Dominique Schnapper (1994). Mais il hésite à considérer que cette nation politique puisse aussi donner naissance à une nouvelle identité collective partagée sous la forme d'un nous collectif. Pour lui, la nation québécoise est une nation politique mais elle n'a pas – ou n'a pas encore – les traits qui la rapprocheraient aussi d'une nation culturelle, comme c'est le cas dans plusieurs États-nations modernes.

On a souvent opposé la nation ethnique et la nation civique dans les débats publics et les essais sur la question nationale. Cette opposition a perdu de sa pertinence dans les débats contemporains car maints auteurs en ont noté le caractère artificiel ou non fondé empiriquement. C'est une «dichotomie dépassée» note Jacques Beauchemin (2000a, p. 31), car la nation dite ethnique peut être démocratique et parce que le nationalisme dit civique «porte lui aussi un projet identitaire qui ne porte pas son nom» (idem). Guy Rocher (2000) avance quant à lui que le nationalisme canadien-français de la première moitié du XXe siècle – un nationalisme, souvent présenté comme étant d'abord culturel, qui luttait pour la survivance du fait français au Canada – avait une forte composante civique en se faisant le promoteur d'une nouvelle identité canadienne, d'un drapeau et de symboles nationaux propres au Canada, d'une rupture avec l'Angleterre et surtout,

de la reconnaissance d'un pacte fondateur qui aurait uni deux nations.

Charles Taylor note de son côté que cette opposition entre nation civique et nation ethnique ne tient pas à cause du caractère hybride des sociétés démocratiques. «Fortement ancrées dans un libéralisme 'républicain', elles se définissent aussi par un ou des groupes ethniques qui en forment le noyau » (Taylor 2000, p. 38). Gérard Bouchard résume bien ces critiques de l'opposition nation ethnique-nation civique en avançant que 1) les contenus ethniques qui sont toujours présents dans l'identité nationale ne sont nullement incompatibles avec les présupposés juridiques de la nation civique, et 2) et en soutenant que «même dans les nations ordinairement présentées comme les incarnations les plus poussées du modèle civique (par exemple la France, les États-Unis, le Canada), l'État se montre particulièrement actif dans la promotion d'une identité collective, dans l'institution de traditions, dans la protection de la langue et du patrimoine, dans la diffusion de la mémoire, dans la production et la reproduction d'une culture nationale» (Bouchard 1999, p. 24).

Charles Taylor distingue dans ses travaux sur le Québec la nation culturelle et la nation politique, mais il propose une définition de cette dernière qui déborde la seule citoyenneté commune. La nation politique doit aussi être le lieu de reconnaissance des différences socioculturelles. Ce concept de reconnaissance est central dans la pensée du philosophe montréalais et il a été largement commenté ailleurs dans le monde. Rappelons que Taylor a élaboré une théorie originale qui cherche à marier protection des droits individuels et protection des droits collectifs des petites communautés et qu'il a été un grand artisan de la reconnaissance de la spécificité québécoise. Pour Taylor, la nation politique comporte trois

piliers essentiels au Québec: «i) une éthique politique essentiellement définie par les droits humains, l'égalité et la démocratie (c'en est la dimension républicaine); ii) le français comme langue publique; iii) un certain rapport à notre histoire » (Taylor 2000, p. 41). Taylor ajoute qu'il faut de temps à autres reformuler ces piliers. «Mais ils peuvent et doivent être taillés de nouveau, recevoir de nouvelles formes aux mains des générations successives, à commencer par celle qui vit maintenant» (Taylor 2000, p. 45). Par exemple, l'Allemagne a changé récemment les règles d'acquisition de la nationalité allemande. Taylor est contre l'indépendance et il observe que les minorités au Québec n'acceptent pas le projet de construire une nation politique indépendante au Québec, même si l'invitation leur est clairement faite par la majorité francophone qui milite en faveur de ce projet. «La nation politique inclusive québécoise n'est pas encore tout à fait née» conclue-t-il (Taylor 2000, p. 48).

Michel Seymour (1999, 2001) propose quant à lui de définir la nation politique dans un sens plus large qui inclut aussi des références à la culture et à la mémoire. Il avance que le nationalisme culturel canadien-français a été progressivement remplacé par le nationalisme civique québécois, la nation culturelle se transformant en nation politique au Québec. Ce nationalisme politique renvoie à une réalité tangible et il accorde sa place à la mémoire et reconnaît ses ancrages dans l'histoire. Seymour définit la nation comme une communauté sociopolitique qui tient compte de deux traditions incontournables : la conception culturelle de la nation et la conception civique. « La nation ne dépend pas seulement de la représentation de ce que nous sommes, elle dépend aussi de ce que nous voulons être » avance-t-il (Seymour 2001, p. 20). Et il ajoute : «Loin de confirmer la conception de Dumont, la sociologie québécoise contemporaine met en lumière le caractère dépassé de la conception culturelle et le caractère incontournable de l'identité nationale civique »

(Seymour, 2001, p. 21). Seymour soutient que la société québécoise est rassemblée autour d'une langue commune – le français – qu'elle a une histoire commune et des institutions communes définies comme nationales, à commencer par la fête nationale qui n'est plus la Saint-Jean Baptiste des Canadiens français, et enfin qu'elle a une culture civique commune.

Mais pour Seymour, la nation n'est pas exclusivement civique, se distinguant ainsi de la conception de Bariteau. Seymour distingue nation et citoyenneté «dans la mesure où des personnes appartenant à différentes nations peuvent avoir une même identité civique, ce qui n'est pas toujours le cas » (p. 32). Cette conception sociopolitique de la nation doit par ailleurs reconnaître la différence, à commencer par la minorité nationale anglophone qui prolonge la majorité nationale des Anglo-Canadiens et dont la contribution historique aux institutions québécoises a été importante. Reconnaissance aussi des communautés issues de l'immigration – au sens que l'on doit reconnaître la valeur de la langue, de la culture et de l'histoire de leurs pays d'origine – afin de faciliter leur intégration dans la société d'accueil. «La nation sociopolitique correspond, d'une manière générale, à un certain type de communauté politique composée, sur le plan sociologique, d'une majorité nationale, de minorités nationales et de citoyens d'autres origines nationales» (Seymour 2001, p. 26). «La nation québécoise peut donc être considérée comme une communauté politique englobant une majorité nationale de Québécois francophones, une minorité nationale de Québécois anglophones et des individus d'origine nationale italienne, juive, grecque, portugaise, haïtienne, libanaise, latino-américaine, etc., et dont la langue d'usage est autre que le français ou l'anglais» (p. 27). Pour lui, il faut craindre le nationalisme exclusivement civique qui ne reconnaîtrait pas les

différences, car on ne peut pas ignorer les questions identitaires et, en les négligeant, on risque de rester sous leur emprise.

Enfin, pour que la nation au sens où Seymour l'entend existe, il est essentiel qu'elle se *représente* comme nation. L'Ontario existe comme communauté politique mais elle ne constitue pas une nation parce qu'elle ne se représente pas comme telle. Il en va de même, selon Seymour, pour les Amérindiens du Québec qui ne se définissent pas comme Québécois mais bien plutôt comme des Amérindiens appartenant à leurs propres nations (Hurons, Cris, Mohawks, Innus, etc.).

Le concept de nation québécoise est maintenant entré dans le vocabulaire politique au Québec pour désigner la refondation de la nation qui est en cours depuis quelques années. Mais comme on vient de le voir, le sens à donner à cette notion a été largement discuté et questionné. Les idées sont cependant maintenant plus claires, nous semble-t-il, et le débat a progressé. Pensons seulement au recul que connaît l'opposition entre nation ethnique et nation civique. Par ailleurs, on cerne mieux maintenant comment la nation définie comme communauté historique n'exclue pas l'aménagement de la citoyenneté et de la diversité et le respect des droits individuels, et on comprend mieux semble-t-il que la nation politique implique aussi une nécessaire relation à la mémoire et à la culture.

Il reste à examiner les difficultés et les problèmes qui entourent l'émergence de la refondation nationale au Québec dont il a été question plus haut.

2.4 Un nouveau modèle imaginé : la nation québécoise.

Gilles Gagné (2000) a bien dégagé les composantes qui ont défini le Canada français de jadis en tant que société : «sa démographie d'ancien régime et sa sociabilité de parenté, ses projets de reconquête de l'écoumène et sa capacité d'intégration par alliance matrimoniale, sa diaspora nord-américaine et son catholicisme ritualiste, son gigantesque réseau clérical d'encadrement social et l'intégration de sa haute élite politique à l'élite anglo-saxonne, sa conception subsidiaire de l'État et le mythe d'un pacte des nations où elle voyait sa naissance constitutionnelle ...» (Gagné 2000, p.125).

Ce Canada français déclinant s'est replié sur le territoire du Québec au fil de son histoire récente, d'où la nécessité d'une refondation de la nation.

La nation canadienne-française historique, définie comme entité normative, culturelle et nationale, a éclaté et n'existe plus. Le Canada français est en deuil de sa nation, écrit l'historien Marcel Martel (1997) dans une formule lapidaire qui résume bien son évolution historique. Celle-ci aurait existée pendant environ 150 ans, soit des années 1810-1820 environ (d'autres diront à partir de l'Union de 1840) jusqu'au début des années 1960. La nation canadienne-française a donné naissance à la nation québécoise et à la nation acadienne (qui a toujours été autonome soit dit en passant) d'un côté et à une nouvelle francophonie canadienne de l'autre, qui se présente maintenant elle-même comme un ensemble de communautés minoritaires en milieux anglophones⁶. Cet éclatement ne doit pas être attribué seulement aux changements

⁶ Comme l'indique bien le nom de la fédération qui regroupe ces communautés : la Fédération des Communautés

importants survenus au Québec dans la foulée de la révolution tranquille, province à qui on a parfois reproché d'avoir abandonné leurs compatriotes vivant ailleurs au Canada. Plusieurs causes de cette mutation sont internes ou endogènes au Canada français lui-même tels que la position de minoritaires en milieu anglophone et l'émergence de l'État-providence provincial, facteurs qui comptent dans la transformation du Canada français traditionnel en entités régionalisées.

Il en est résulté en dehors du Québec une refondation des éléments de ce qu'on appelait autrefois la diaspora francophone, qui se sont redéfinis comme des communautés francophones et bilingues au sein d'un Canada fédéral. Se pose alors un ensemble de questions : comment s'est redéfinie la majorité francophone du Québec après l'éclatement du Canada français ? comment se redéfinit-elle actuellement ? comment se situe la communauté anglophone québécoise dans cette démarche de refondation ?

Nous avons retenu deux pistes (en plus de celles qui ont été explorées dans la section précédente) pour explorer les orientations possible d'une refondation de la nation au Québec.

a) La francophonie nord américaine

Gérard Bouchard s'est démarqué de manière très tranchée de la lecture socio-historique de la nation proposée par Fernand Dumont et il a été l'un des critiques les plus durs, non pas de la théorie de la nation chez Dumont, mais plutôt du diagnostic que le sociologue de Laval avait posé sur la nation au Québec. Bouchard s'accorde

avec Dumont pour reconnaître l'importance de la dimension imaginaire et des aspects symboliques dans la construction nationale, de même que la nécessaire référence mémorielle, trois aspects qui lui paraissent jouer un rôle clé dans la construction de l'identité nationale. Mais pour lui, il faut reconstruire de temps à autre la mémoire collective et les mythes fondateurs, au Québec comme ailleurs, reconstruction dont il esquisse le programme dans son ouvrage La nation québécoise au futur et au passé (1999). Bouchard plaide pour la reconnaissance d'éléments nouveaux dans l'histoire et pour la réinterprétation d'éléments anciens qui ont été occultés pour toutes sortes de raisons. Le rôle des Amérindiens dans l'histoire nationale constitue sur ce plan un exemple éloquent. Pour lui, il faut aussi rechercher et mettre en évidence de nouveaux fondements symboliques pour refonder la nation telle qu'elle s'est transformée.

Pour Bouchard, la reconnaissance et la promotion de la langue française – langue commune de la nation au sens politique, langue commune de la société civile québécoise – est au cœur de la construction nationale nouvelle. Bouchard avance qu'émerge au Québec un nouveau modèle de la nation québécoise comme francophonie nord-américaine en remplacement de l'ancien Canada français, mais en continuité avec lui. Ce modèle «réduit à la langue française la composante ethnique», ce qui soustrait le modèle à tout procès d'intolérance et de xénophobie (Bouchard 1999, p. 71). Les nouveaux arrivants et les jeunes Québécois qui ont pris distance par rapport au paradigme défensif de la survivance, sans oublier les Anglo-Québécois attachés au Québec et à la langue française, se retrouveront davantage selon lui dans cette nouvelle représentation collective.

La proposition de Bouchard suggère un quadruple déplacement : 1) de l'ethnicité vers le droit ; 2) de la francophonie organique vers la francophonie définie d'abord par la langue ; 3) de la culture canadienne-française à la culture québécoise ; et enfin, 4) d'un nationalisme culturel à un nouveau projet de développement collectif (Bouchard 1999, p. 73). Il est à noter que Bouchard emploie pour caractériser ce quatrième déplacement l'expression *développement collectif* et non pas l'expression *nationalisme civique* pour bien marquer que la nation dont il est ici question comporte bien une part d'ethnicité et une part de citoyenneté commune.

Dans une publication récente, Bouchard développe sa conception de la nation québécoise en parlant de modèle de co-intégration qui renonce aux procédés traditionnels d'assimilation. Il faut pour lui reconnaître le principe de la diversité, ménager des espaces de négociations, admettre des zones de refus ou de repli, composer avec des tensions et des négociations. «La nation co-intégrée n'admet pas de hiérarchie structurelle entre les ethnies ou les cultures. Elle n'admet pas non plus les anciennes formes de marginalisation et d'exclusion. Il s'ensuit que les imaginaires collectifs devront apprendre à habiter efficacement les mêmes espaces sociaux, à s'y articuler d'une certaine manière » (Bouchard 2001, p. 35.).

Le modèle de Bouchard correspond-il à la réalité québécoise vécue au quotidien ? Est-il à l'œuvre ? Est-il seulement en émergence ? La notion de francophonie n'est-elle pas trop vague, trop abstraite pour fonder l'adhésion à la nation québécoise telle que définie ? Répondre à ces questions exigera davantage de recherches empiriques. Mais pour l'instant, il faut noter que la langue française a acquis une légitimité qu'elle n'avait pas auparavant comme langue commune et comme langue de participation à la société civile au Québec, une situation

difficilement comparable avec celle qui prévalait en 1960 au moment de l'émergence de la Révolution tranquille. Cette légitimité est reconnue au sein de la communauté anglophone québécoise ainsi qu'à l'extérieur du Québec.

Que répondre par ailleurs à Dumont qui avançait qu'on ne peut pas inclure dans la *nation québécoise*, par la magie du vocabulaire, ceux qui ne veulent pas en être ? Il est permis de penser que la Loi 101 a jeté les bases qui ont rendu possible l'adhésion des minorités culturelles à cette conception nouvelle de la nation qui leur ouvre une porte qui était auparavant plutôt fermée. Les faits apportent déjà un début de réponse à la question que soulevait Fernand Dumont en 1995 et donnent à penser que le pessimisme qui teintait sa question était exagéré. Seul l'avenir dira si une nouvelle identité partagée se construira autour du français, autour de la langue commune qui joue un rôle central dans la construction identitaire, comme le rappelait Lind à propos des États-Unis.

Il n'est pas question ici de donner à penser que le ralliement des Anglo-québécois au concept et à la réalité de la nation québécoise telle que définie comme nouvelle référence est complet ou même en cours. Comme ce point est fort important, nous l'examinerons en détail plus loin.

b) Territoire, État-région et nation québécoise

Une autre manière de caractériser la nation au Québec est apparue dans les années 1990 : la *nation territoriale*. «Est Québécois tout habitant du territoire du Québec », avance-t-on dans cette perspective. Cette conception très abstraite de la nation – et fortement aseptisée, dirions-nous, afin d'éviter toute référence qui

risquerait d'être perçue comme exclusive – est née en réaction aux critiques visant le nationalisme ethnique qui a fait bien des ravages en diverses parties du monde dans la deuxième moitié du XXe siècle. Dans le contexte de la tenue du Référendum sur la souveraineté au milieu des années 1990, plusieurs opposants à la souveraineté du Québec avaient en effet tenté de discréditer le mouvement souverainiste et l'émergence de la nation québécoise en associant le nationalisme québécois à un nationalisme ethnique étroit. Afin d'éviter toute référence à un tel nationalisme, certains ont proposé la notion de nation territoriale, vidant le concept de nation de son contenu en quelque sorte. Cette notion de nation territoriale a été avancée surtout dans la foulée du discours de Jacques Parizeau attribuant à «l'argent et à *des* votes ethniques» la défaite du camp du OUI au Référendum de 1995.

Il est difficile sinon impossible de retenir la seule référence au territoire pour caractériser la nation, car celle-ci comporte aussi des dimensions historiques, culturelle et politique, les rapports entre celles-ci variant dans le temps et l'espace. Ceci dit, l'aspect territorial mérite d'être retenu dans la mesure où il est associé à une représentation partagée et à un territoire imaginé commun. L'exemple européen s'impose ici. L'Europe est un territoire mythique commun partagé par un grand nombre de pays et cette référence est d'une importance majeure dans le cas de la construction d'une nouvelle identité européenne.

Alain-G. Gagnon propose précisément de caractériser la nation québécoise en spécifiant une référence explicite au territoire qui s'ajouterait aux dimensions culturelle et politique qui la constitue. Il avance que «le Québec forme une nation politique et culturelle territorialement définie» (Gagnon 2001 p. 53). Paraphrasant la notion d'État-nation, il retient à la suite d'autres spécialistes la notion d'État-région

qui lui semble mieux décrire le Québec tel qu'il est en ce moment. L'État-région est une entité politique et sociologique qui émerge partout dans le monde, permettant aussi l'affirmation de plusieurs modèles d'affirmation nationale et identitaire. Gagnon justifie la pertinence sociologique et philosophique de l'État-région en avançant trois raisons. Tout d'abord, 1) l'État-région est mieux en mesure que l'État-nation d'assurer la cohésion sociale. S'y développe une citoyenneté de proximité qui permet aux individus d'avoir une prise directe sur leur destin et sur leur vie quotidienne. Ensuite, 2) l'État-région est imputable, le pouvoir étant plus proche des citoyens. Enfin, 3) la communauté de proximité donne un ancrage à l'identité collective dans un espace délimité. «Le droit que possède une communauté politique de se désigner révèle, d'une part, une affirmation identitaire et constitue, d'autre part, l'acte d'habilitation publique par excellence» (Gagnon 2001, pp. 62-63). L'État-région est un espace dans lequel une communauté politique a la marge de manœuvre pour construire de nouvelles identités, élaborer de nouveaux projets et de nouveaux *vouloir-vivre* ensemble. « Le Québec répond aux conditions nécessaires pour se définir en tant que nation dans un sens culturel et politique. Cette conception de la nation, façonnée sur une base territoriale, peut dans certains contextes correspondre aussi à celle d'État-région » (Gagnon 2001, p. 52-53).

L'État-région national – comme on dit l'État-nation politique – a l'avantage de caractériser l'émergence de la *nation québécoise* en la dissociant de l'incertitude qui entoure à la fois l'avenir du projet de souveraineté du Québec et l'avenir des projets de refonte du fédéralisme canadien. Selon cette approche, la construction d'une nouvelle nation québécoise serait en cours quel que soit le statut constitutionnel du Québec et ce concept de nation québécoise n'apparaît pas lié de

manière privilégiée au projet souverainiste qui le premier en a fait la promotion. À preuve, lors du lancement en 2000 de l'ouvrage *Penser la nation québécoise* sous la direction de Michel Venne du journal *Le Devoir*, le Premier ministre Lucien Bouchard et le Chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale Jean Charest n'ont-ils pas tous deux reconnu comme allant de soi l'existence de la nation québécoise?

c) Les Anglo-québécois et la nation québécoise

Un changement important est survenu dans la perception que les anglophones québécois ont d'eux-mêmes, changement qui remonte à la Révolution tranquille. S'ils sont majoritaires dans l'univers de référence canadien, les Anglo-Québécois sont par ailleurs minoritaires dans le nouvel univers de référence québécois qui s'est mis en place depuis les années 1960 (Caldwell et Waddell 1982). Parlant des Anglo-Québécois, Jean-Jacques Simard avance : « On dirait qu'ils ont changé de place avec leur *Autrui privilégié* », (autrui qu'il qualifie de *nous* – « pour simplifier et parce que j'en suis ») ajoutant : « Leur horizon embrassait une nation civique, politique et territoriale, tandis que nous nous agrippions aux filiations ethnoлингuistiques; voici que c'est le contraire. Ils bâtissaient, nous survivions; depuis que nous nous sommes mis à bâtir, ils craignent pour leur survivance » (Simard, 1999, p. 61). Bel exemple d'inversion du discours sur soi.

Les Anglo-Québécois sont-ils eux aussi en train de devenir *orphelins d'une nation*, comme leurs cousins canadiens-français ? Non, car une différence importante les sépare puisque la nation à laquelle ils se rattachent continue bel et bien d'exister. Voilà donc une différence fondamentale entre la minorité anglophone du

Québec et les minorités canadiennes-françaises du Canada, différences qui vont bien au-delà du fait souventes fois signalé que les anglophones du Québec peuvent compter sur un environnement nord-américain largement dominé par la langue anglaise. Les Anglo-Québécois appartiennent à une nation qui s'est même affirmée de manière nouvelle dans la foulée du *nation building* canadien renforcé par la Loi constitutionnelle de 1982. Le passage de majoritaires à minoritaires au sein du Québec ne les a pas amenés à faire le deuil de leur nation de référence bien au contraire.

Mais on aurait tort d'oublier que les Anglo-Québécois sont aussi du Québec et que leurs racines remontent fort loin dans l'histoire du Bas-Canada. Pendant quelque temps, disons à partir du milieu des années soixante pour fixer les idées, le vocable Québécois a été en fait synonyme de canadiens-français du Québec – le multiculturalisme et la diversité culturelle n'étant pas encore à l'ordre du jour (ni non plus vraiment à l'ordre du jour dans le reste du Canada d'ailleurs) – et par conséquent cette nouvelle définition de soi n'englobait pas nécessairement les anglophones. Les choses ont commencé à changer peu à peu dans les années 1980 avec l'émergence d'un nouveau discours sur la nation québécoise. En forçant un peu le trait, on peut même dire que les Anglo-Québécois sont considérés par certains comme une minorité nationale québécoise dans un ensemble plus vaste qui serait la nation québécoise, un peu comme il y a une minorité de langue française au sein de la nation canadienne. Cette perception n'est pas encore celle que les Anglo-Québécois ont d'eux-mêmes car, contrairement à ce qui s'est passé dans le cas du Canada français, ils n'ont pas abandonné leur référence canadienne ; ils ne sont pas orphelins de leur nation, même s'ils ont le sentiment d'être minoritaires dans la nouvelle société québécoise qui s'est mise en place depuis plus de quarante ans.

Il est encore trop tôt pour avancer que les minoritaires anglophones du Québec se redéfinissent dans leur discours identitaire comme Anglo-Québécois au sens où les francophones de l'Ontario se sont eux-mêmes définis comme Franco-Ontariens en l'espace d'une vingtaine d'années. Mais la composition démographique de la population de langue anglaise du Québec change rapidement et avec elle se modifient les rapports avec la majorité francophone.

d) Les Amérindiens et la nation québécoise.

Nous serons plus bref sur la question autochtone, d'abord parce qu'une autre étude porte sur la question. Les autochtones n'estiment pas faire intégralement partie de la nation québécoise, pas plus d'ailleurs que de la nation canadienne au sens sociologique. Ils se définissent eux-mêmes comme faisant partie de nations ancestrales ayant occupé le territoire depuis des millénaires. Les Amérindiens ont déjà une identité collective qui leur est propre et ils jouissent maintenant d'une reconnaissance constitutionnelle mais aussi sociologique (reconnaissance par l'autre). Ceci dit, ils constituent par ailleurs des communautés nationales de très petites tailles, ce qui les force à s'inscrire aussi dans des ensembles plus vastes, tout comme la grande majorité des autres communautés autochtones du reste de l'Amérique. Ils se définissent donc aussi en référence à l'État dans lequel ils vivent. Les Amérindiens des États-Unis se distinguent ainsi des Amérindiens du Canada. Le fait de vivre au Québec change-t-il quelque chose ?

Nous ajouterons que les Amérindiens interagissent avec la majorité francophone qui les entoure et ce, de plus en plus à mesure qu'ils s'intègrent dans

les activités économiques de leurs milieux. Mais surtout, les élites politiques et administratives des diverses nations amérindiennes sur le territoire négocient avec les élus et les gestionnaires de l'État québécois, ce qui témoignent de leur inscription graduelle dans la société et la nation politique québécoises.

Que conclure ?

Le Canada et le Québec ont été marqués par une entreprise de refondation nationale tout au long de la deuxième moitié du XXe siècle. Cette refondation a donné naissance à la nation québécoise. Cette représentation est maintenant largement acceptée et partagée, même si de nombreux problèmes et des zones d'ombre subsistent. La langue française apparaît comme un pivot central dans cette construction nationale. Elle est maintenant reconnue et légitimée comme langue de la société civile au Québec. Par ailleurs, l'État et les règles de citoyenneté en vigueur, y compris la protection des droits de la minorité anglophone, ont mis en place les bases de la nation politique qui se définit aussi comme communauté historique, façonnée par la présence d'une forte majorité francophone que Jacques Beauchemin appelle le sujet politique dominant, mais qui est ouverte cependant à l'intégration des nouveaux arrivants. La présence de l'immigration a contribué à modifier les représentations collectives, comme on le voit en littérature et dans les médias par exemple. Enfin, la communauté anglophone accepte et reconnaît le nouveau statut du français au Québec. Mais tout comme la majorité francophone, elle est divisée sur la manière de définir sa place dans la société québécoise.

Références

Amselle, Jean-Loup

1996. *Vers un multiculturalisme français. L'empire de la coutume*, Paris, Aubier, 179 p.

Anderson, Benedict

1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 160 p.

Aughey, Arthur

2001. *Nationalism, Devolution, and the Challenge to the United Kingdom State*, London and Sterling, VA, Pluto Press, 209 p.

Badie, Bernard

1999. *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard.

Barber, Benjamin

1996. *Djihad versus McWorld*, Paris, Desclée de Brouwer, 303 p.

Bariteau, Claude

1998. *Québec 18 septembre 2001. Le monde pour horizon*, Montréal, Éditions Québec Amérique.

2000. «Le Québec comme nation politique, démocratique et souveraine» dans Michel Venne (dir.) *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 229-243.

Beauchemin, Jacques

2000a. «La communauté de culture comme fondement du sujet politique chez Fernand Dumont», *Bulletin d'histoire politique*, numéro spécial *Présence et pertinence de Fernand Dumont*, volume 9, numéro 1, automne, p. 29-39.

2000b. «Défense et illustration d'une nation écartelée» dans Michel Venne (dir.) *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p.259-282.

2001. «Le sujet politique québécois : l'indicible 'nous' », dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (dirs), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 205-225.

Berlin, Isaiah

1992. *Le Bois tordu de l'humanité*, Paris, Albin Michel, 265 p.

Birnbaum, Pierre (dir)

1997. *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, p. 37-54.

Bissoondath, Neil

1994. *Selling Illusions. Multiculturalism in Canada*, Toronto, Penguin Books, 234 p. Trad. Fr. *Le marché aux illusions : la méprise du multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 1995.

Bouchard, Gérard

1999. *La nation québécoise au futur et au passé*, Montréal, VLB éditeur.

2000a. *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde. Essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal.

2000b. «Construire la nation québécoise. Manifeste pour une coalition nationale» dans Michel Venne (dir.) *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p.49-68.

2001. «Nation et co-intégration : contre la pensée dichotomique», dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (dirs), *Identités et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, pp. 21-36.

Boudon, Raymond

1999. *Le sens des valeurs*, Paris, PUF, 397 p.

2000. «Pluralité culturelle et relativisme», dans Will Kymlicka et Sylvie Mercure (dir.), *Les identités culturelles*, Revue *Comprendre*, 1 : 311-338.

Bouthillier, Guy

1997. *L'obsession ethnique*, Montréal, Lanctôt.

Bourque, Gilles

1997. «Le discours sur la nation », *Recherches sociographiques*, 38, 3, p. 532-536.

2000. «Entre nation et société » dans Michel Venne (dir.), *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p.165-188.

Bourque, Gilles et Jules Duchastel

1996. *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens*, Montréal, Fides.

2000. « Multiculturalisme, pluralisme et communauté politique: Le Canada et le Québec », dans Mikhaël Elbaz et Denise Helly (dir.), *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*. Québec/Paris, Presses de l'Université Laval/L'Harmattan, p.147-170.

Bourque, Gilles, Duchastel, Jules et Éric Pineault

1999. « L'incorporation de la citoyenneté », *Sociologie et Sociétés XXXI* (2): 41-64.

Brière, Marc

2001. *Le Québec, quel Québec?* Montréal, Stanké.

Buchanan, Allen

1991. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Col., Westview Press, 174 p.

1995. «The Morality of Secession» dans Will Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, New York, Oxford University Press, p. 350-374.

Caldwell, Gary

1988. «Immigration et nécessité d'une culture publique commune», *L'Action nationale*, 78, 8, p. 705-711.

Caldwell, Gary et Eric Wadell

1982. *Les anglophones du Québec : de majoritaires à minoritaires*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

Caldwell, Gary et Julien Harvey

1994. «Le prérequis à l'intégration des immigrants : une culture publique commune au Québec», *L'Action nationale*, 84, 6, juin, 786-794.

Cantin, Serge

1997. *Ce pays comme un enfant. Essais sur le Québec (1988-1996)*, Montréal, Éditions de l'Hexagone, coll. La ligne du risque.

2000a. « Nation et mémoire chez Fernand Dumont. Pour répondre à Gérard Bouchard », *Bulletin d'histoire politique*, numéro spécial *Présence et pertinence de Fernand Dumont*, volume 9, numéro 1, automne, p. 40-59.

2000b. «Pour sortir de la survivance» dans Michel Venne (dir.) *Penser la nation québécoise...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p.85-102.

Colley, Linda

1992. *Britons: Forging the Nation, 1707-1837*, New Haven, Con., Yale University Press, 429 p.

Corbo, Claude

1996. *Lettre fraternelle, raisonnée et urgente à mes concitoyens immigrants*, Montréal, Lanctôt éditeur.

Day, Richard J.F.

2000. *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*, Toronto, University of Toronto Press, 263 p.

Dieckhoff, Alain

2000. *La nation dans tous ses états*, Paris, Flammarion.

2001. « L'État face au défi de la multinationalité », dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (dirs), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 321-326.

Duchesne, Sophie

1997. *Citoyenneté à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 330 p.

Dufour, Christian

2001. *Le défi québécois*, Québec, Les presses de l'Université Laval, (1^{ère} édition 1989).

Dufour, Frédéric-Guillaume

2001. *Patriotisme constitutionnel. Sur Jürgen Habermas*, Montréal, Liber.

Dumont, Fernand

1990. « Quelle révolution tranquille? », dans F. Dumont (dir.), *La société québécoise après 30 ans de changements*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, pp. 13-23.

1992. *Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté*, Mémoire présenté à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Québec, Assemblée nationale du Québec.

1992. *Genèse de la société québécoise*, Montréal, Boréal.

1995a. *Raisons communes*, Montréal, Boréal.

1995b. *L'avenir de la mémoire*, Québec, Nuit Blanche éditeur/CEFAN.

2000. « Fernand Dumont et le Québec. Un entretien avec Georges Leroux », *Bulletin d'histoire politique*, numéro spécial *Présence et pertinence de Fernand Dumont*, volume 9, numéro 1, automne, p.12-15.

Ferry, Jean Marc

2000. *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard.

Gagné, Gilles

2000. «La société québécoise face à la globalisation » dans Michel Venne (dir.), *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 123-136.

Gagnon, Alain-G.

2001. «Le Québec, une nation inscrite au sein d'une démocratie étriquée » dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (dirs), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p.21-36.

Gagnon, Alain-G. et François Rocher

1997. «Nationalisme libéral et construction multinationale: la représentation de la 'nation' dans la dynamique Québec-Canada », *Revue internationale d'études canadiennes* 16, automne : 51-68.

Gagnon, Alain-G. et James Tully (dirs)

2001. *Multinational Democracies*, Cambridge et New York, Cambridge University Press.

Graveline, Pierre

1996. *Une planète nommée Québec*, Montréal, VLB.

Hall, John A. et Charles Lindholm

1999. *Is America Breaking Apart ?*, Princeton, Princeton University Press.

Helly, Denise

1997. «Les transformations de l'idée de nation», dans Gérard Bouchard et Yvan Lamonde (dir.), *La nation dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, p. 311-336.

2000b. «La nouvelle citoyenneté, active et responsable», dans Yves Boisvert, Jacques Hamel et Marc Molgat (dir.), *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, p. 119-134.

2001. «Les limites du multiculturalisme canadien», dans Michel Wieviorka et Jocelyne Ohana (dir.), *La différence culturelle. Une reformulation des débats. Colloque de Cerisy*. Paris, Balland, p. 414-427.

Helly, Denise et Michel van Schendel (dirs)

2001. *Appartenir au Québec. Citoyenneté, nation et société civile*, Québec, Les éditions de l'IQRC, Coll. Culture et société.

Hobsbawm, E. J.

1990. *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, and Reality*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ignatieff, Michael

1994. *Blood and Belonging. Journeys into the New Nationalism*, London, Vintage, 201 p.

2000. *The Rights Revolution*, Toronto, Anansi.

Keating, Michael

2001. «Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde postsouverain», dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (dirs), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 67-104.

Kenichi, Ohmae

1994. *The End of Nation-State. The Rise of Regional Economies*, London, Simon and Shuster.

Kymlicka, Will

1989. *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Clarendon Press, 280 p.

1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Groups*, Oxford, Clarendon Press, 280p.

1996. «Démocratie libérale et droits des cultures minoritaires», In France Gagnon, Marie McAndrew et Michel Pagé (dir.), *Pluralisme, citoyenneté et Éducation*, Paris, L'Harmattan, p. 25-52.

1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press, 220 p.

2001. *Politics in the Vernacular : Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 383p.

Kymlicka, Will et Wayne Norman

1994. « The Return of the Citizen », *Ethics*, 104 :352-381.

Kymlicka, Will et Wayne Norman (eds)

2000 *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 444 p.

Lamonde, Yvan

2001. *Allégeances et dépendances. L'histoire d'une ambivalence identitaire*, Québec, Éditions Nota bene.

Lemaire, Paul-Marcel

1993. *Nous Québécois*, Montréal, Léméac.

Létourneau, Jocelyn

2000. «Penser le Québec (dans le contexte canadien)», dans Michel Venne (dir.), *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p.103-122.

Létourneau, Jocelyn et Anne Trépanier (coll.)

1997. «Le lieu (dit) de la nation : essai d'argumentation à partir d'exemples puisés au cas québécois», *Revue canadienne de science politique*, XXX, 1, mars.

Lind, Michael

1995. *The next American Nation. The New Nationalism and the Next American Revolution*, New York, The Free Press.

Maclure, Jocelyn

2000. *Récits identitaires. Le Québec à l'épreuve du pluralisme*, Montréal, Éditions Québec Amérique, coll. Débats.

Maclure, Jocelyn et Alain-G. Gagnon (dirs)

2001. *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats.

Martel, Marcel

1996. *Le deuil d'un pays imaginé : rêves, luttes et déroute du Canada français : les rapports entre le Québec et la francophonie canadienne, 1867-1975*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

Mathieu, Geneviève

2001. *Qui est Québécois? Synthèse du débat sur la redéfinition de la nation*, Montréal, VLB éditeur.

Mayer, Nonna

1997. «Le sentiment national en France», dans Pierre Birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, p. 273-294.

McCrone, David

1998. *The Sociology of Nationalism*, London, Routledge.

Nielsen, Kai

1998. «Un nationalisme culturel, ni ethnique ni civique», dans Michel Sarra-Bournet (dir.), *Le pays de tous les Québécois. Diversité culturelle et souveraineté*, Montréal, VLB éditeur, pp. 143-159.

Pierre-Caps, Stéphane

1995. *La multination*, Paris, Odile Jacob, 337 p.

Resnick, Philip

1994. *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 129 p.

Robin, Régine

1994. «Citoyenneté culturaliste, citoyenneté civique», dans Khadiyatoula, Fall et alii, *Mots, représentations*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

Roby, Yves

2001. *Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre*, Québec, Septentrion.

Rocher, Guy

2000. «Des intellectuels à la recherche d'une nation québécoise» dans Michel Venne (dir.) *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 283-296.

Rupnik, Jacques (dir.)

1994. *Le déchirement des nations*, Paris, Le Seuil.

Sabourin, Paul

1996. *Les nationalismes européens*, Paris, PUF, Que sais-je?, 127 p.

Salée, Daniel

2001. « De l'avenir de l'identité québécoise » dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (dirs), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 127-132.

Sarra-Bournet, Michel (dir)

1998. *Le pays de tous les Québécois. Diversité culturelle et souveraineté*, Montréal, VLB éditeur.

2001. *Les nationalismes au Québec du XIXe au XXIe siècle* (sic), Québec, Les presses de l'Université Laval.

Schnapper, Dominique

1994. *La communauté des citoyens*, Paris, Gallimard, 228 p.

1998. *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, coll. Essais.

Schwimmer, Éric

1995. *Le syndrome des plaines d'Abraham*, Montréal, Boréal.

Seymour, Michel

1998. «Pour un Québec multiethnique, pluriculturel et multinational», dans Michel Sarra-Bournet (dir.), *Le pays de tous les Québécois. Diversité culturelle et souveraineté*, Montréal, VLB éditeur, p. 219-236.

1999. *La nation en question*, Montréal, L'Hexagone.

2000. «Une nation inclusive qui ne nie pas ses origines», dans Michel Venne (dir.), *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats, p. 245-258.

2001. *Le pari de la démesure. L'intransigeance canadienne face au Québec*, Montréal, L'Hexagone.

Seymour, Michel (dir.)

1999b. *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Montréal, Liber.

Simard, Jean-Jacques

1999. «Ce siècle où le Québec est venu au monde», dans Roch Côté (dir.), *Québec 2000*, Montréal, Fides, p. 18- 77.

Smith, Donald

1997. *D'une nation à l'autre. Des deux solitudes à la cohabitation*, Montréal, Stanké.

Taylor, Charles

1991. «Shared and Divergent Values», dans Ronald L. Watts and Douglas M. Brown (eds), *Options for a New Canada*, Toronto, Toronto University Press, p. 53-76.

1992. *Multiculturalism and the 'The Politics of Recognition'*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 112 p.

1994. «The Politics of Recognition », dans Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, p. 25-74.

1997. «Entrevue avec Charles Taylor », dans Marcos Ancelovici et François Dupuis-Déri (dir.), *L'Archipel identitaire*, Montréal, Boréal, p. 23-35.

Touraine, Alain

1997. *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Paris, Fayard, 395 p.

Venne, Michel (dir.)

2000. *Penser la nation québécoise ...*, Montréal, Québec-Amérique, coll. Débats.

Warren, Jean-Philippe

2000. «L'état de la nation», *Bulletin d'histoire politique*, numéro spécial *Présence et pertinence de Fernand Dumont*, volume 9, numéro 1, automne, p. 60-70.

Webber, Jeremy

1994. *Reimagining Canada : Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 373 p.

Wieworka, Michel (dir.)

1996. *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 323p.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 31 à 59

Auteurs : Danielle Juteau et Marie McAndrew

Titre : Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Marie McAndrew

Titre : Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain

MISE À JOUR DE L'ÉTUDE INTITULÉE

***PROJET NATIONAL, IMMIGRATION ET INTÉGRATION
DANS UN QUÉBEC SOUVERAIN***

Produite dans le cadre des travaux de la

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

Par

**Marie Mc Andrew
Directrice
Immigration et métropoles
Centre interuniversitaire de Montréal sur l'immigration,
l'intégration et la dynamique urbaine
Université de Montréal**

Le 21 décembre 2001

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le document *«Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain»* a été présenté, le 19 février 1992, sous forme de Mémoire à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Le texte comportait quatre parties. La première – de nature plus théorique – examinait l'évolution du modèle de nation prévalant au Québec, en s'interrogeant notamment sur le caractère plus ou moins normativement pluraliste de notre rapport à la diversité. Les trois suivantes, plus directement concernées par des choix de politiques, programmes et interventions, tentaient de cerner un éventuel impact de la souveraineté, respectivement sur la sélection et la composition du mouvement migratoire, la dynamique d'intégration linguistique des allophones ainsi que l'évolution des attitudes et comportements des Québécois d'origine française à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles. Dans l'ensemble, le texte insistait sur les tendances lourdes et les déterminants structuraux influençant la marge de manœuvre des décideurs pour illustrer son propos central, celui de la déconstruction des attentes irréalistes ou des craintes alarmistes face à la souveraineté. Sur aucune des dimensions explorées, en effet, l'impact de ce choix politique ne nous paraissait devoir être ni le «Grand Soir» ni la «Grande Catastrophe» que ses partisans ou ses détracteurs envisagent parfois.

Dans l'ensemble, les conclusions proposées en 1992, tiennent toujours. Les changements intervenus depuis dix ans nous amènent, toutefois, à énoncer les nuances suivantes.

- 1) Les progrès en matière de francisation des immigrants ont été tels que notre hypothèse d'un impact, même limité, de la souveraineté sur l'ampleur et le rythme de cette dynamique apparaît nettement moins fondée qu'en 1992. On peut, en effet, difficilement imaginer comment la simple levée de l'ambiguïté du message symbolique envoyé aux immigrants, qui ne modifierait pas substantiellement les déterminants structuraux de la dynamique sociolinguistique, pourrait venir bonifier une situation qui apparaît, d'ores et déjà, en voie de normalisation par rapport à celle qui est vécue au sein de sociétés à dominance ethnique simple.

- 2) L'absence d'un impact significatif de l'accession à la souveraineté sur la politique de sélection et la composition du mouvement migratoire est confirmée. Toutefois, l'accroissement de l'immigration temporaire et le maintien du problème relatif à la gestion des demandes d'asile exige un accroissement des pouvoirs du Québec dans ces domaines, quelle que soit la voie empruntée à cet égard.
- 3) Nous maintenons également nos conclusions relatives à l'impact limité qu'aurait, à moyen terme, un changement de régime constitutionnel sur les attitudes et les comportements des Québécois francophones à l'égard des Québécois des communautés culturelles, de plus en plus similaires, tant au plan positif que négatif avec la réalité vécue ailleurs. De plus, en ce qui concerne les conséquences à court terme, l'expérience du Référendum de 1995, malgré quelques dérapages au sein des élites politiques, nous semble, globalement, avoir illustré la modération caractéristique de la population québécoise de toutes origines et de toutes allégeances politiques.
- 4) Finalement, si l'émergence d'un modèle normatif de nation inclusive et égalitaire nous paraît clairement confirmée, le degré où celle-ci devrait également être structurellement et institutionnellement pluraliste nous paraît susciter aujourd'hui davantage de controverses qu'il y a dix ans. Cette dynamique relève à la fois du contexte international et de spécificités québécoises. C'est pourquoi, sans considérer que l'accession à la souveraineté ferait nécessairement pencher la balance d'un côté ou de l'autre, nous réitérons l'importance que les minorités soient pleinement intégrées au débat public à cet égard et que toute ambiguïté entre la promotion de la citoyenneté économique et sociale, à laquelle elles aspirent, et l'adhésion à un projet spécifique de citoyenneté politique soit levée.

1. LE DOCUMENT ORIGINAL : ENJEUX DÉBATTUS ET CONCLUSIONS D'ENSEMBLE

Le document *«Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain»* a été présenté, le 19 février 1992, sous forme de Mémoire à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. À l'opposé de certaines études explicitement commandées à l'époque par le gouvernement du Québec, il ne s'agissait pas d'une nouvelle recherche mais plutôt d'un texte de réflexion critique, basé sur une synthèse large mais non exhaustive de données émanant de sources variées, tant gouvernementales qu'académiques.

Le texte comportait quatre parties. La première – de nature plus théorique – examinait l'évolution du modèle de nation prévalant au Québec, en s'interrogeant notamment sur le caractère plus ou moins normativement pluraliste de notre rapport à la diversité. Les trois suivantes, plus directement concernées par des choix de politiques, programmes et interventions, tentaient de cerner un éventuel impact de la souveraineté, respectivement sur la sélection et la composition du mouvement migratoire, la dynamique d'intégration linguistique des allophones ainsi que l'évolution des attitudes et comportements des Québécois d'origine française à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles.

Dans l'ensemble, le texte insistait sur les tendances lourdes et les déterminants structuraux influençant la marge de manœuvre des décideurs pour illustrer son propos central, celui de la déconstruction des attentes irréalistes ou des craintes alarmistes face à la souveraineté. Sur aucune des dimensions explorées, en effet, l'impact de ce choix politique ne nous paraissait devoir être ni le «Grand Soir» ni la «Grande Catastrophe» que ses partisans ou ses détracteurs envisagent parfois.

Pour des fins de clarté, les conclusions détaillées relatives aux quatre questions ainsi que l'argumentaire qui les soutient seront présentées en introduction de chaque sous-partie de la mise à jour. Il est toutefois pertinent de rappeler dès maintenant les grands constats du document.

Le seul domaine où nous avons identifié un impact potentiellement positif, mais limité, de la souveraineté, était celui de l'intégration linguistique des nouveaux arrivants, plus précisément le rythme où celle-ci se réalise. À l'inverse, il apparaissait fortement improbable que l'accession à la souveraineté modifie significativement la politique de sélection ainsi que la composition des flux.

Entre ces deux extrêmes, l'évolution des relations interethniques était plus difficile à prédire. À court terme, on pouvait craindre certains dérapages, autant dans l'hypothèse de l'échec ou du succès d'un prochain référendum. À moyen terme, toutefois, étant donné la complexité des déterminants des attitudes et des comportements en cette matière, nous postulons que cet impact s'avérerait, à nouveau, peu significatif.

Finalement, concernant l'émergence, réelle mais inachevée, d'un modèle pluraliste de nation, nous n'avions pas eu la présomption de nous ériger en Cassandre, nous contentant d'en rappeler les grandes avancées ainsi que certains blocages, sans les lier de manière précise au statut constitutionnel du Québec. Toutefois, il nous apparaissait peu probable qu'un Québec souverain serait moins enclin à parachever l'évolution amorcée.

Les recommandations du document portaient donc bien davantage sur la consolidation des acquis dans chacun des domaines, atteints sous le régime actuel, que sur des changements radicaux. Nous insistions notamment sur la nécessité d'actualiser, par une action publique constante, le projet d'une société ouverte à l'immigration, francophone, pluraliste et égalitaire, qu'aucun changement constitutionnel ne saurait garantir. De plus, il apparaissait essentiel de disséminer plus largement les données relatives à l'immigration, à l'intégration et à la gestion de la diversité, le manque de compréhension de la complexité de ces enjeux étant susceptible de nourrir, de part et d'autre, les attentes irréalistes et les craintes alarmistes quant à un éventuel impact de la souveraineté.

1. MISE À JOUR 1992-2002

2.1 L'émergence d'un modèle de nation pluraliste

En 1992, le regard rétrospectif que nous portions sur l'évolution du modèle québécois de nation était marqué d'un certain optimisme. D'une part, en effet, il nous apparaissait que

le passage de la nation «canadienne-française» à la nation «québécoise», relativement rapide quand on adopte une perspective comparative, et les mesures subséquentes mise en œuvre par le gouvernement ces trente dernières années, avaient permis de mettre de l'avant un modèle volontariste et inclusif basé sur le *vouloir vivre ensemble* et non sur l'origine ethnique. Cette conclusion positive portait cependant essentiellement sur le discours normatif et l'action des élites politiques, sa plus ou moins grande actualisation au sein de la société civile faisant précisément l'objet de la dernière question débattue dans l'article.

D'autre part, dans la foulée des autres sociétés d'immigration et à l'opposé des modèles plus homogènes mis de l'avant en Europe, le Québec semblait définitivement avoir opté pour un modèle pluraliste, où la dissociation du fait culturel et du fait politique ainsi que la reconnaissance de la diversité, tant dans la sphère publique que privée, sont plus poussées. La position normative de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration (MCCI, 1990) se distinguait, certes, du multiculturalisme canadien par l'accent plus marqué mis sur la nécessité du partage d'institutions communes et sur l'identification des limites qu'imposent, à la reconnaissance du pluralisme, le respect des valeurs démocratiques fondamentales. Toutefois, rien ne permettait de conclure que cette position soit, *a priori*, moins respectueuse des droits des minorités, ni moins favorable à leur inclusion égalitaire au sein de la société (Pietrantonio *et al.*, 1996; Juteau *et al.*, 1998).

Pour l'essentiel, la période 1992-2002 a été marquée par deux tendances quelque peu contradictoires qui nous amènent à nuancer légèrement le constat positif de 1992.

D'une part, en effet, la consolidation du modèle volontariste et inclusif de la nation s'est poursuivie. Celle-ci a été grandement facilitée par les tendances démographiques au sein de la société civile, où l'accession graduelle de la génération des Enfants de la Loi 101 à l'âge adulte impose de plus en plus la reconnaissance des multiples *façons d'être Québécois... francophones*. Chez cette génération, en effet, l'identité citoyenne, l'appartenance culturelle et l'allégeance à une trajectoire historique spécifique entretiennent des rapports d'une complexité autrefois inconnue au Québec, mais très

caractéristique de la dynamique post-moderne (Pagé *et al.*, 1998; Meintel et Fortin, 2001). Le maintien d'une politique d'immigration non discriminatoire au plan des origines, qui sera discutée plus loin, a aussi été fortement opérant à cet égard. Rappelons, en effet, que la diversification de la population québécoise s'est poursuivie durant toute la décennie, avec des flux migratoires où les sources non traditionnelles (soient autres que l'Europe et l'Amérique du Nord) représentent désormais plus de 75 % (MRCI, 2000a).

Parmi les avancées les plus intéressantes des dix dernières années, deux méritent tout particulièrement d'être soulignés : la création du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration en 1996 dont le projet original était d'aborder la diversité ethnoculturelle dans une perspective citoyenne en regroupant sous un même mandat un ensemble de critères d'appartenance et d'obstacles à la participation justifiant une action gouvernementale (Gouvernement du Québec, 2000; MRCI, 2001a) ainsi que le remplacement des commissions scolaires confessionnelles par des commissions scolaires linguistiques, qui est venu corriger l'anachronisme du marqueur religieux et des privilèges consentis à certaines confessions comme base d'offre de services publiques dans une société démocratique (Proulx et Woehrling, 1997; Proulx, 1999). Ces deux réformes sont, toutefois, loin d'être achevées pour des raisons purement endogènes et ne tenant pas du régime constitutionnel. Dans le premier cas, la compétition caractéristique des grandes bureaucraties a graduellement vidé le concept initial de son potentiel unificateur en «redistribuant» diverses clientèles à d'autres ministères (Helly *et al.*, 2000; Juteau, 2000). Dans le second, la résistance de certains secteurs de la population francophone, notamment celle des régions où la dissociation entre l'identité québécoise et la religion paraît bien moins poussée que nous ne l'avions pensé en 1992 – ainsi qu'un manque de courage politique – ont empêché que les privilèges consentis aux Catholiques et aux Protestants en matière d'enseignement de la religion soient également abolis (Proulx, 2000; Milot, 2001).

D'autre part, l'actualisation d'un modèle de nation, non seulement inclusif, mais également pluraliste s'est révélée beaucoup plus complexe que l'Énoncé de 1990, dans la foulée duquel se situait notre analyse, ne le laissait prévoir. On doit, certes, souligner comme acquis à cet égard la publication de la Politique d'intégration scolaire et

d'éducation interculturelle (MEQ, 1998) qui se situe clairement dans une perspective de valorisation de la diversité. Sa mise en œuvre devrait avoir un impact appréciable sur la formation des générations futures et, surtout, sur l'extension de la sensibilisation du pluralisme aux régions traditionnellement moins touchées par l'immigration.

Les années 1990 auront toutefois été marquées par une série de controverses témoignant d'un manque de consensus en cette matière. Celles-ci ont porté successivement sur le caractère plus ou moins substantif de la culture civique commune, qu'on a voulu ajouter au contrat moral de 1990 jugé trop procédural (Harvey, 1991; CCCI, 1993; Bourgeault *et al.*, 1995), l'arbitrage du pluralisme religieux avec les droits de la personne, notamment l'égalité des sexes (CDP, 1995; Mc Andrew et Pagé, 1996; Ciceri, 1999) qui a culminé avec la crise du hijab en 1995, ainsi que l'interprétation du nouveau concept de citoyenneté mis de l'avant par la création du MRCI, notamment jusqu'à quel point un tel paradigme permet de prendre en compte les identités et appartenances diverses des citoyens (CRI, 1997; Sarra-Bournet, 1998; Helly *et al.*, 2000).

L'existence de positions multiples et divergentes quant à la nature du projet citoyen à mettre en œuvre au Québec n'est pas en soi problématique. On pourrait même la considérer comme un signe de santé démocratique, puisqu'on ne peut prétendre *ex cathedra*, du fond des officines des ministères ou des universités, à la supériorité morale d'un arbitrage au dépens d'un autre en cette matière. Elle ne doit pas non plus être interprétée *a priori* comme une preuve que le modèle de nation pluraliste aurait plus de difficulté à s'incarner ici, étant donné notre trajectoire historique. La plupart des enjeux ci-haut mentionnés font également, ou ont fait récemment, l'objet de controverses dans l'ensemble des grandes démocraties occidentales (Gagnon et Pagé, 1999; Mc Andrew, 2001). C'est particulièrement le cas au Canada où la politique du Multiculturalisme a connu une redéfinition majeure en 1995, suite à certaines critiques sur ses effets pervers potentiels (Abu-Laban et Stasilius, 1992; Bissoondath, 1994). On y met, en effet, de plus en plus l'accent sur la participation égalitaire des Canadiens de toutes origines et sur la promotion de la cohésion sociale, ce qui a suscité, dans certains milieux, le même type de crainte que le virage de *l'interculturel au civique* au Québec (MPC, 1997, 2000; Helly, 1999).

Toutefois, certains obstacles apparaissent spécifiques ou du moins plus marqués au Québec et, sans doute, en avons-nous quelque peu minimisé l'impact dans notre analyse de 1992. Le premier réside dans la difficulté plus grande, étant donné le caractère relativement récent de l'intégration des immigrants aux institutions francophones, d'assurer l'inclusion égalitaire des membres des minorités dans la définition de l'agenda du débat public relatif au développement d'un modèle de nation pluraliste au Québec (Labelle et Levy, 1995; El Yamani, 1996; Juteau, 1999). Il s'agit pourtant d'une condition absolument incontournable pour que les consensus atteints en ces matières – tant en ce qui concerne les balises à l'intérieur desquelles doit s'épanouir le pluralisme que la pertinence respective d'un modèle républicain ou différencié de citoyenneté au Québec – soient légitimes (Kymlicka, 1996; Black *et al.*, 1998). Cette inclusion est particulièrement difficile lorsque le Parti au pouvoir est lui-même encore largement le fief de la majorité francophone, ce qui pourrait le rendre moins réceptif aux positions divergentes venant de secteurs de la population qui ne sont pas sa clientèle «naturelle».

Les solutions à ce dilemme qui tient de l'œuf et de la poule ne sont pas évidentes, à en juger par le succès mitigé des tentatives du Parti québécois pour recruter davantage de membres d'origine immigrante. Toutefois, l'émergence de la génération de la Loi 101 joue et jouera probablement favorablement à cet égard.

Par ailleurs, il est évident que la non-résolution de la question constitutionnelle introduit une certaine confusion entre le soutien à l'actualisation des composantes sociales et économiques de la citoyenneté, qui jouit d'un large consensus au Québec, et la promotion du projet politique d'une citoyenneté québécoise, qui suscite des résistances chez une partie importante de la population, notamment celle des minorités d'origine immigrante, plus concernées par la première dimension (Mc Andrew, 1998; Helly et Van Schendel, 1999; Juteau, 2000). Cette tension a été une des causes de l'échec du Forum sur la citoyenneté et l'intégration en septembre 2000, qui devait servir de base au développement d'une Politique de relations civiques que l'on attend toujours. Le document de consultation (MRCI, 2000b) a été contesté, entre autres, parce qu'il posait l'allégeance aux communautés canadienne et québécoise comme des réalités antithétiques, ce qui était susceptible d'introduire un critère de différenciation

inacceptable entre les *vrais* citoyens «souverainistes» et les autres qui conçoivent leurs identités multiples de manière additive (CRI, 2000, TCRI, 2000). Notons que cette critique est aussi partagée par nombre de souverainistes qui considèrent qu'il faut d'ores et déjà amorcer une réflexion, sur le modèle de celle qui prévaut actuellement en Europe, sur la dynamique d'allégeances multiples et d'identités «en poupée russe» qui serait celle d'un Québec souverain, pluriethnique, entretenant des liens privilégiés avec le Canada et membre de l'ALENA (CRI, 1997; Seymour, 1998).

Quand on examine ces deux obstacles, on peut penser à première vue que l'accession à la souveraineté contribuerait à les aplanir. D'une part, en effet, la politique québécoise – et ses partis politiques – serait moins clivée en fonction d'une option constitutionnelle et, d'autre part, ayant résolu la question de la citoyenneté politique, nous pourrions consacrer l'essentiel des efforts à la citoyenneté sociale et économique. Toutefois, cette analyse se heurte à une réalité incontournable, le fait qu'une majorité de la population québécoise n'est pas favorable à cette option. L'actualisation d'un modèle inclusif, volontariste et pluraliste de nation au Québec nous paraît donc, aujourd'hui comme en 1992, relever davantage d'une action publique systémique permettant de répondre aux défis que nous partageons avec d'autres nations ou qui nous sont spécifiques. Dans ce dernier cas, en plus de s'attaquer résolument à l'anachronisme du marqueur religieux maintenu dans la Loi de l'Instruction publique par une clause dérogatoire à notre propre Charte des droits et libertés, il est essentiel, sans doute davantage qu'auparavant puisque le débat est devenu plus complexe, d'assurer l'inclusion égalitaire des minorités sous-représentées dans la définition du modèle de citoyenneté que nous voulons mettre de l'avant. Il faudra aussi lutter avec diligence, quelle que soit la solution constitutionnelle qui prévaudra, contre toute tentation de subordonner la prise en compte de leurs préoccupations à leur adhésion à un projet politique particulier.

1.2 La politique de sélection et la composition du mouvement migratoire

Dans le document original, nous avons conclu qu'un Québec souverain pratiquerait sensiblement la même politique de sélection que celle qu'il mène dans le cadre constitutionnel actuel défini par l'Accord Canada-Québec en matière d'immigration et

d'admission temporaire des Aubains, mieux connu sous le nom de ses deux signataires comme l'Accord Gagnon-Tremblay-McDougall. Comme cette politique est basée sur un consensus historique et social de longue date, sur l'arbitrage d'objectifs divers répondant à des défis d'importance égale pour le Québec et sur la nature des déterminants exogènes des migrations internationales (MRCI, 1990), il nous apparaissait peu probable que l'accession à la souveraineté ait un impact autre que marginal sur les volumes d'immigration, le maintien d'une politique non discriminatoire, la représentation des diverses catégories ainsi que la proportion de l'immigration francophone ou des immigrants «francophonisables» dans le flux total.

À la lumière de l'évolution des dix dernières années, et sans la reprendre ici point par point, l'analyse proposée nous paraît encore très largement pertinente. Le gouvernement du Parti québécois a, en effet, à quelques nuances près, poursuivi la même politique que celle de son prédécesseur (Gagné et Chamberland, 1999; Gouvernement du Québec, 2001). Qui plus est, nulle part dans le discours souverainiste, du moins celui des élites politiques, on n'a invoqué le «carcan constitutionnel» comme un des motifs à l'origine de ces choix.

Avec une moyenne de 35 525 immigrants pour les années 1990 à 1999, les volumes ont, certes, été moins importants que prévu mais ce réajustement avait été amorcé par le gouvernement libéral, lors de la crise économique du milieu des années 1990, et dans son plan d'immigration 2001-2003, le MRCI s'engage résolument de nouveau dans des scénarios d'augmentation (MRCI, 2000a, 2001b). La diminution marquée des demandes d'admission qui a entouré la tenue du référendum ne vient pas en porte-à-faux de notre analyse, qui l'avait prévue. Toutefois, comme cet événement n'a pas été suivi de l'accession à la souveraineté, nous n'avons pu vérifier la justesse de notre hypothèse voulant, qu'à moyen terme, l'effet d'incertitude se dissipe, ramenant des niveaux équivalents à ceux de la période précédente.

Avec une moyenne de 16,1 % pour la décennie, en décroissance depuis 1995, l'Accord Canada-Québec n'a toutefois pas permis d'atteindre l'objectif d'une immigration à destination du Québec qui représenterait 25 % de l'immigration totale au Canada. C'est

une tendance que l'option de hausse annoncée récemment par le Fédéral, qui prévoit des admissions se situant entre 255 000 et 265 000 en 2001, ne saurait qu'accentuer (CIC, 2001). On peut, certes, regretter que le Canada n'accepte pas de limiter ses volumes d'immigration pour que les planifications canadienne et québécoise soient mieux harmonisées. Toutefois, il faut rappeler que l'effet de l'immigration sur la minorisation des francophones ou des Québécois dans l'ensemble canadien ou nord-américain ne serait aucunement atténué par l'accession à la souveraineté du Québec, qui permettrait au Canada de mener encore plus librement sa propre politique.

Le maintien d'une politique de sélection non discriminatoire sur le plan des origines ethniques dans un Québec souverain continue également d'être probable. Notre analyse de 1992 est même confortée par le relatif discrédit où sont désormais tombés les concepts, potentiellement porteurs d'effets pervers à cet égard, d'immigrants «francophonisables» ou «francothropes», notamment à la lumière des travaux et mémoires soumis à la Commission Larose où cette option n'a pas été retenue (Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française, 2001).

Quant à la sélection d'une immigration francophone, les avancées importantes réalisées depuis dix ans à cet égard, qui dépassent nos prévisions, confirment, pour le moins, le fait que le régime actuel ne constitue pas un obstacle important à cet égard. Les 40 % fixés comme objectif par l'Énoncé de 1990 ont été atteints des 1998 et l'on vise désormais pour 2003, un objectif de 50 %, que nous avons jugé peu réaliste en 1992 (MRCI, 2000a, 2001b).

Qui plus est, ces avancées ont été réalisées, d'une part, en haussant la part de l'immigration francophone à plus de 60 % au sein des travailleurs sélectionnés et, d'autre part, en recrutant davantage de gens d'affaires connaissant le français. Elles n'ont donc pas, pour l'essentiel, remis en question l'engagement du Québec en faveur de la réunification familiale et du mouvement humanitaire, moins francophones, dont la proportion dans le flux total, dans le premier cas, est demeurée constante durant la décennie (29,7 %) et dans le second, a connu une augmentation notable depuis 1995 (de 20,9 % à 25,8 %). À cet égard, rappelons que si certains ont pu manifester des

inquiétudes quant à l'impact de la souveraineté sur l'évolution de la catégorie de la famille, proportionnellement moins importante que dans le reste du Canada (CIC, 2000), celle-ci paraissent peu fondées étant donné le rôle important que joue la réunification familiale dans la rétention de l'immigration, une préoccupation qui demeure importante au Québec même si nos résultats à cet égard ont désormais atteint la moyenne canadienne (MRCI, 2001c). De plus, cette inquiétude ne saurait être étendue à l'engagement humanitaire qui continue d'être systématiquement plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada (13,2 %).

Dans le cadre de notre document de 1992, nous avons toutefois fait valoir que l'accession à la souveraineté pourrait avoir un impact positif sur la gestion des flux des demandeurs d'asile au Québec. Notre hypothèse n'était pas basée sur le présupposé naïf que le Québec serait nécessairement plus efficace que le Fédéral ou moins soumis aux aléas de la conjoncture internationale à cet égard, mais sur le fait qu'une responsabilité unique dans le domaine permettrait un meilleur arrimage entre le contrôle des entrées, le processus d'examen des demandes et la planification de l'accès aux services, y compris la prévision de leurs coûts. C'est une analyse que nous réitérons aujourd'hui, même s'il faut reconnaître que le Fédéral semble s'être mis beaucoup plus sérieusement à «ses devoirs», notamment depuis le rapport du Groupe de révision de la législation sur l'immigration et la proposition du projet de Loi C-11 (Gouvernement du Canada, 1998, 2001). À défaut de devenir signataire de la Convention de Genève, le Québec devrait au moins réclamer la mise sur pied du Conseil fédéral-provincial sur l'immigration et la protection, proposé dans le rapport, afin d'assurer la prise en compte de ses préoccupations dans ce domaine.

Finalement, une nouvelle donne nous apparaît justifier la complexification de nos conclusions 2002, du moins dans une perspective prospective. Il s'agit de la croissance de l'immigration temporaire dont les flux n'ont cessé d'augmenter depuis dix ans. Ainsi, par exemple, l'effectif des travailleurs et étudiants étrangers sur le territoire québécois au 1^{er} juin 1999 s'élevait à 26 054 personnes (CIC 1999a). De plus, le gouvernement fédéral a fait de la compétition internationale pour l'attraction des cerveaux, essentiellement les travailleurs qualifiés mobiles, une de ses priorités 2002-2004 (CIC, 2001). Ce mouvement, sur lequel le Québec exerce peu de contrôle, représente un atout important

sur le plan du développement économique et social. Cette réalité, que la globalisation des échanges ne peut qu'accentuer dans le futur, plaide minimalement pour l'extension des pouvoirs du Québec en cette matière, que celle-ci se fasse par l'accession à la souveraineté ou, plus modestement, par une réouverture de l'Accord Canada-Québec.

1.3 La dynamique d'intégration linguistique des allophones

En 1992, cette dimension nous paraissait être la plus susceptible d'être influencée positivement, bien que de manière limitée, par l'accession du Québec à la souveraineté. Les progrès significatifs atteints depuis vingt ans en matière de francisation des immigrants et des allophones délégitimaient, certes, tout discours voulant que le régime constitutionnel actuel soit un obstacle majeur à cet égard. Mais nous postulions que la levée du message ambigu émanant du caractère contradictoire des politiques linguistiques canadienne et québécoise pourrait influencer le rythme où se réalise l'intégration linguistique.

La validité de cette hypothèse, et surtout l'ampleur d'un éventuel impact à cet égard, reposait sur le degré où l'on assume que l'ambiguïté sociolinguistique est opérante en cette matière par rapport à un ensemble de déterminants endogènes ou exogènes, peu susceptibles d'être modifiés par un changement de statut confessionnel. Dans le document original, nous avons notamment débattu de la concentration métropolitaine de l'immigration, des obstacles à la francisation dans les petites et moyennes entreprises ainsi que de la concentration ethnique dans les écoles. Nous avons aussi tenté de tempérer l'optimisme souverainiste en illustrant à quel point, même dans les pays à dominance ethnique simple, l'intégration linguistique est un processus complexe, qui s'étend sur plusieurs générations et qui dépend autant de l'ouverture de la société d'accueil que des attitudes des immigrants.

La tendance majeure des dix dernières années réside, sans contredit, dans la confirmation et la consolidation des résultats positifs en matière de francisation des immigrants. Une part non négligeable de notre constat de 1992 était fondé, en effet, sur le pari que diverses tendances émergentes, encore fragiles, s'accentueraient au fur et à mesure que la dynamique temporelle jouerait. C'est clairement le cas de la connaissance du français

chez les allophones qui a atteint 79 % au dernier recensement de 1996 alors qu'elle n'était que de 70 % en 1986 (MRCI, 2001c). La proportion totale d'allophones effectuant un transfert vers le français a également progressé de 26 % en 1971 à 40 % en 1996, alors qu'elle atteint 64 % chez les allophones arrivés après 1986 (Castonguay, 2001; Levine, 2001). Rappelons toutefois que la légitimité de cet indicateur ne fait pas l'objet d'un consensus dans une société qui ne valorise pas normativement l'assimilation linguistique (CRI, 2001; Piché, 2001).

La fréquentation de l'école française par les allophones est aussi passée de 73 % en 1991 à 78,3 % en 2001 (Maheu, 2001), alors que les résultats aux épreuves ministérielles de français langue d'enseignement de secondaire V confirment que leur maîtrise du français est appréciable, bien que légèrement inférieure à celle des locuteurs natifs (MEQ, 1994), une tendance qui n'a d'ailleurs rien de spécifique au Québec. Notons qu'au sein de cette clientèle, ceux qui effectuent un transfert linguistique le font à 90 % en faveur du français.

Les données relatives à la libre fréquentation du cégep se sont avérées plus problématiques, connaissant un certain recul au milieu de la décennie, avant de remonter légèrement ces deux dernières années (Maheu, 2001). Toutefois, comme le montre le débat relatif à cet enjeu lors de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, l'interprétation de cette tendance, tant au plan de ses causes que de ses conséquences, ne fait pas l'objet d'un consensus. De plus, la décision d'agir ou non en cette matière n'est pas conditionnée par le régime constitutionnel actuel.

De plus, alors qu'en 1992, nous disposions de peu de données sur les usages linguistiques que nous devons déduire de quelques enquêtes sur les attitudes ou des perceptions ambiantes, depuis dix ans, nous avons assisté à une véritable explosion de résultats largement positifs et convergents basés sur des études fiables (entre autres, CLF, 1999; Mc Andrew *et al.*, 1999, 2000; Renaud *et al.*, 2001). Dans l'ensemble, celles-ci permettent d'établir le bilan suivant. Le français domine clairement face à l'anglais chez les immigrants arrivés depuis dix ans, tant en ce qui concerne la langue parlée à la maison

(22,9 % vs 4 %), la langue d'usage public (60,7 % vs 19,4 %) que la langue de travail (66 % vs 27,4 %). C'est également le cas des échanges informels entre élèves au sein des écoles pluriethniques montréalaises. La part du français y dépasse généralement les 80 %, quels que soit leur taux de densité de clientèle non francophone, même si la présence d'élèves anglophones, anglophiles ou anglicisés dans le passé fait augmenter l'anglais dans certains milieux où il demeure toutefois minoritaire. Les données relatives à la langue publique chez l'ensemble des allophones témoignent également d'une percée significative du français qui est utilisé exclusivement (41 %) ou de façon partagée (22 %) par 63 % entre eux. Parmi les allophones arrivés entre 1980 et 1990, l'usage exclusif du français atteint même 50 %.

Par rapport à la situation qui prévalait au début des années 1990, ces progrès remarquables, conjugués au fait que les déterminants exogènes ou endogènes de la dynamique sociolinguistique se sont peu modifiés, nous paraissent venir réduire encore davantage la plausibilité d'un impact de la souveraineté – et surtout son ampleur potentielle – sur le rythme où se réaliserait l'intégration linguistique.

En effet, d'une part, s'il sera peut-être à moyen terme atténué par l'intégration des Amériques (CLF, 2000), le statut de l'anglais comme langue internationale et langue dominante de l'Amérique du Nord, qui amène les immigrants comme les natifs à valoriser le plurilinguisme, est peu susceptible d'être affecté par d'éventuels changements constitutionnels. D'autre part, depuis dix ans, nous avons continué à agir dans les domaines de la régionalisation de l'immigration, de la francisation des petites et moyennes entreprises et de la promotion d'une scolarisation commune entre élèves allophones et francophones. Les résultats à cet égard sont variés, allant d'avancées modestes concernant la présence des immigrants en région (qui atteint aujourd'hui 13 % et qu'on veut hausser à 25 % pour 2003) (MRCI, 2001c) à un match nul en matière de concentration ethnique où l'impact de l'abolition des commissions scolaires confessionnelles n'a suffi à contrebalancer l'augmentation de la présence immigrante et la fréquentation de l'école privée par les francophones (Mc Andrew et Ledoux, 1996; Mc Andrew et Jodoin, 1999). La progression du français dans les entreprises à forte proportion d'allophones a aussi été mitigée : des percées importantes ont été réalisées

dans certains milieux mais globalement la complexité de la donne en cette matière s'est peu modifiée (CLF, 1995; OLF, 2001).

Aucun de ces demi-succès ou demi-échecs n'est toutefois attribuable au cadre constitutionnel actuel et notre analyse de 1992 quant au peu d'impact de l'accession à la souveraineté sur ces facteurs tient toujours.

Par ailleurs, la perspective comparative que nous évoquions pour «relativiser» la spécificité du cas québécois, plaiderait encore davantage aujourd'hui en faveur de la complexité du processus d'intégration linguistique, même au sein de pays qui sont souverains et qui ne connaissent pas notre ambiguïté sociolinguistique. Deux phénomènes sont particulièrement à signaler à cet égard. D'une part, on note la résurgence du débat linguistique aux États-Unis, où l'espagnol occupe, dans certains États, un statut de langue d'usage public, de plus en plus marqué et ce, au sein d'une communauté qui est loin d'être systématiquement d'immigration récente (Crawford, 1997; Galindo, 1997). D'autre part, la percée majeure du multilinguisme en Europe, surtout au plan normatif mais également au niveau des pratiques, programmes et interventions, commence à dépasser les seules langues communautaires pour atteindre de plus en plus les langues immigrantes (Truchot, 1997; Moys, 1998). Un peu partout, on est à repenser les aménagements linguistiques et la définition même de l'intégration pour tenir compte des nouvelles données (CLF, 1998). Plutôt que d'attendre en vain un éventuel impact de la souveraineté sur le rythme ou la complexité de l'intégration linguistique des allophones, il nous semble donc plus urgent aujourd'hui que le Québec s'engage résolument dans cette voie. Le récent rapport de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française nous apparaît d'ailleurs comme un excellent premier pas à cet égard.

1.4 L'évolution des attitudes et des comportements des Québécois d'origine française à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles

Dans le document original, nous avons conclu que l'accession à la souveraineté, était peu susceptible d'avoir un impact significatif, à moyen terme, sur les attitudes et comportements de tolérance et d'ouverture au sein de la population immigrante. Notre argumentation, à l'encontre d'éventuelles inquiétudes à cet égard, était basée sur le rejet de la thèse essentialiste voulant que les Canadiens-français aient été historiquement plus fermés à la diversité culturelle, ethnique ou religieuse que les Canadiens-anglais et sur l'évolution très positive des vingt dernières années de divers indicateurs relatifs aux attitudes, comportements et contacts interethniques.

À l'inverse, nous questionnions fortement la pertinence de considérer l'insécurité linguistique comme le principal déterminant en cette matière, fondement des attentes, irréalistes à notre avis, des promoteurs d'un impact positif de la souveraineté à cet égard. À partir d'une analyse des causes complexes de la production de l'intolérance et de ses mutations dans divers contextes, nous postulions, en effet, que la délégitimation d'un motif d'exclusion («le refus de s'intégrer sur le plan linguistique») serait loin d'impliquer que d'autres critères d'intolérance n'émergent, et ce tout particulièrement au fur et à mesure que la situation québécoise se «normaliserait» dans une perspective comparative.

Toutefois, à plus court terme, nous exprimions quelques mises en garde sur les dérapages potentiels que pourraient susciter, de part et d'autre, les espoirs déçus ou craintes appréhendées en cette matière.

Pour l'essentiel, notre analyse de 1992 apparaît encore largement fondée. D'une part, en effet, la notion de palmarès des peuples au plan de l'intolérance, notamment telle qu'appliquée traditionnellement dans le contexte canadien, est plus discréditée que jamais. L'échec du Référendum de 1995 a, certes, suscité des dérapages mineurs au sein des élites politiques, d'ailleurs rapidement dénoncés. Mais, globalement, la période post-référendaire nous semble avoir bien davantage confirmé la modération caractéristique de

la population québécoise de toutes origines et de toutes allégeances politiques que justifié les inquiétudes soulevées dans le document original. De plus, paradoxalement, l'impact de la défaite ici a été bien moindre que celui de la victoire serrée dans le reste du Canada, où l'on a assisté à un foisonnement de discours «anti-séparatistes» où le référent politique cache mal un essentialisme anti-québécois proche du racisme (Frisko et Gagné, 1998; Potvin, 1999).

De plus, l'évolution positive des attitudes des Québécois à l'égard de l'immigration s'est systématiquement poursuivie durant toute la décennie, même s'il convient de signaler que les francophones continuent d'avoir plus de réserve à cet égard que les allophones et les anglophones (MRCI, 2001c et d). Ainsi, par exemple, le pourcentage de répondants considérant qu'il y a trop d'immigrants est passé de 39 % en 1999 à 19 % en 2001, alors que ce pourcentage atteint 35 % dans le reste du Canada. Le même hiatus, favorable au Québec, est constaté en ce qui concerne le trop grand nombre de minorités visibles (13 % vs 27 %) ainsi que le soutien aux programmes d'accès à l'égalité, notamment au sein des partis politiques (où l'appui québécois s'élève à 61 % alors qu'il n'atteint respectivement que 37,9 % et 44 % en Ontario et en Colombie-Britannique). Il faut toutefois éviter le triomphalisme à cet égard, une tentation à laquelle les pouvoirs publics québécois n'ont pas toujours résisté récemment. En effet, l'analyse qui établit un lien entre la variation de ces données et le taux régional d'immigration par habitant apparaît convaincante (CIC, 1999b). Les Québécois manifestent également une ouverture plus grande qu'il y a dix ans à la diversité culturelle alors que la fréquence des contacts interethniques s'est nettement accrue, notamment à Montréal.

D'autre part, comme nous l'avions prévu, le remplacement graduel du marqueur linguistique, comme base d'intolérance ou de tensions interethniques, par les marqueurs culturel, religieux ou racial s'est intensifié depuis 1992.

Ainsi, alors que 66 % des francophones reconnaissent que les immigrants s'intègrent désormais davantage à la société québécoise francophone, 58,2 % entretiennent des inquiétudes quant au respect des valeurs démocratiques par ces derniers (SOM, 2001), une crainte non corroborée par diverses études (Mc Andrew, 1999; Laperrière et Dumont,

2000; Helly *et al.*, 2001) qui montrent, au contraire, une grande similarité quant aux styles de vie et aux principes fondamentaux, notamment chez les Enfants de la Loi 101. À cet égard, l'étude qualitative de divers conflits ayant touché le milieu scolaire québécois depuis dix ans, relatifs à l'apprentissage des langues d'origine (Mc Andrew, 1991), à l'enseignement de la religion (Proulx, 1995) ou à l'adaptation des normes et règlements (Mc Andrew et Pagé, 1996; Ciceri, 1999), ainsi que les données d'un sondage post- 11 septembre où le Québec se distingue négativement (Presse canadienne, 2001), illustrent clairement l'accession, si l'on peut dire, de la communauté musulmane au statut de groupe-cible privilégié des craintes et d'un rejet potentiel.

Cette évolution, qui touche une communauté largement francophone, tend à confirmer la mutation de la «menace perçue» par les francophones, pour employer ici l'expression de Lambert et Curtis, cités dans l'article de 1992. C'est le cas également des travaux récents de Bourhis *et al.* (2000a et b) qui pointent vers la salience nouvelle du marqueur racial, ici encore à propos d'un groupe, les Haïtiens, dont l'intégration linguistique est peu sujette à débat. Quelque peu inquiétants, les résultats de cette étude confirment à la fois la persistance du sentiment de menace linguistique chez une minorité non négligeable de répondants et la non-congruence de leurs attitudes et comportements à cet égard, nettement plus négatifs envers les minorités raciales qu'envers les minorités linguistiques. La récente étude de Pagé et Chastenay (2001), également menée auprès de jeunes des cégeps, est toutefois plus optimiste : elle montre, en effet, chez les répondants francophones une claire distinction entre leur rejet de l'usage d'autres langues dans la vie publique et leur ouverture à divers accommodements à caractère culturel ou leur soutien à la lutte contre la discrimination raciale.

Tout comme en 1992, rien n'indique donc aujourd'hui qu'un Québec souverain serait davantage à l'abri des dérapages intolérants et racistes qu'il ne l'est dans le cadre constitutionnel actuel. La plus grande sécurité linguistique que nous connaissons en 2002 n'a pas généré, par miracle, une société à l'abri des défis qui confrontent l'ensemble des pays occidentaux. Il est même probable que l'intégration accrue des immigrants, notamment au plan linguistique, contribue à leur complexification, puisque nous avons désormais à partager avec eux nos institutions et surtout, cette *ressource symbolique*

(Breton, 1997) si génératrice d'angoisse, notre identité collective. L'ensemble des mesures destinées à lutter contre le racisme, à assurer l'intégration sociale des nouveaux arrivants et à promouvoir la solidarité et la qualité des relations interethniques devrait donc être maintenu, voire même intensifié, quel que soit le statut futur du Québec. À l'inverse, il faut rejeter vigoureusement, encore plus en 2002 étant donné sa nouvelle popularité, un certain discours canadien-anglais, lui même teinté de racisme, qui considère notre maintien au sein du Canada comme la condition nécessaire de notre ouverture à l'immigration et au pluralisme.

3. CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, les conclusions proposées en 1992, présentées de manière synthétiques dans la partie I du document, tiennent toujours. Sans reprendre ici l'analyse détaillée de l'évolution de la situation relative à chacun des enjeux débattus, les changements intervenus depuis dix ans nous amènent, toutefois, à énoncer les nuances suivantes.

- 1) Les progrès en matière de francisation des immigrants ont été tels que notre hypothèse d'un impact, même limité, de la souveraineté sur l'ampleur et le rythme de cette dynamique apparaît nettement moins fondée qu'en 1992. On peut, en effet, difficilement imaginer comment la simple levée de l'ambiguïté du message symbolique envoyé aux immigrants, qui ne modifierait pas substantiellement les déterminants structuraux de la dynamique sociolinguistique, pourrait venir bonifier une situation qui apparaît, d'ores et déjà, en voie de normalisation par rapport à celle qui est vécue au sein de sociétés à dominance ethnique simple.
- 2) L'absence d'un impact significatif de l'accession à la souveraineté sur la politique de sélection et la composition du mouvement migratoire est confirmée. Toutefois, l'accroissement de l'immigration temporaire et le maintien du problème relatif à la gestion des demandes d'asile exige un accroissement des pouvoirs du Québec dans ces domaines, quelle que soit la voie empruntée à cet égard.
- 3) Nous maintenons également nos conclusions relatives à l'impact limité qu'aurait, à moyen terme, un changement de régime constitutionnel sur les attitudes et les

comportements des Québécois francophones à l'égard des Québécois des communautés culturelles, de plus en plus similaires, tant au plan positif que négatif avec la réalité vécue ailleurs. De plus, en ce qui concerne les conséquences à court terme, l'expérience du Référendum de 1995, malgré quelques dérapages au sein des élites politiques, nous semble, globalement, avoir illustré la modération caractéristique de la population québécoise de toutes origines et de toutes allégeances politiques.

- 4) Finalement, si l'émergence d'un modèle normatif de nation inclusive et égalitaire nous paraît clairement confirmée, le degré où celle-ci devrait également être structurellement et institutionnellement pluraliste nous paraît susciter aujourd'hui davantage de controverses qu'il y a dix ans. Cette dynamique relève à la fois du contexte international et de spécificités québécoises. C'est pourquoi, sans considérer que l'accession à la souveraineté ferait nécessairement pencher la balance d'un côté ou de l'autre, nous réitérons l'importance que les minorités soient pleinement intégrées au débat public à cet égard et que toute ambiguïté entre la promotion de la citoyenneté économique et sociale, à laquelle elles aspirent, et l'adhésion à un projet spécifique de citoyenneté politique soit levée.

RÉFÉRENCES

- Abu-Laban, Y. et Stasilius, D. (1992). «Ethnic pluralism under siege : Popular and partisan opposition to multiculturalism». *Canadian Public Policy*, 18(4), 365-386.
- Bissoondath, N. (1994). *Selling Illusions. The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto : Penguin Books.
- Black, J., Glenn, P., Juteau, D. et Weinstock, D.M. (1998). *Les enjeux de la citoyenneté. Un bilan interdisciplinaire/A multidisciplinary Approach*. Montréal : Immigration et métropoles, Université de Montréal.
- Bourgeault, G., Gagnon, F., Mc Andrew, M. et Pagé, M. (1995). «L'espace de la diversité culturelle et religieuse à l'école dans une démocratie de tradition libérale». *Revue européenne des migrations internationales*, 11(3), 79-103.
- Bourhis, R., Montreuil, A., Barrette, G., Personnaz, M, Personnaz, B et Schmidt, R. (2000a). *Politiques d'intégration et orientations d'acculturation envers les immigrants : comparaison de collégiens à Paris, Montréal et Los Angeles*. Cahier de recherche no 9. Chaire Concordia-UQAM.
- Bourhis, R. et Montreuil, A. (2000b). *Host Communities in Quebec : A Portrait of Francophone and Anglophone Acculturation Orientation towards «valued» and «devaluated» immigrants*. 5^e Conférence internationale Metropolis, 13-17 novembre. Vancouver.
- Breton, R. (1997). «La participation sociale et le capital social : Conférence d'ouverture». Communication présentée au colloque de Patrimoine canadien sous le thème : *Immigrants et participation civique : politique contemporaine et sujets de recherche* dans le cadre de la 2^e conférence nationale Metropolis. Montréal, novembre.
- Castonguay, C. (2001). *La langue parlée au foyer : mesure, tendances et signification pour l'avenir du français*. Document présent à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec lors des journées thématiques sur les enjeux démographiques et l'intégration des immigrants. Montréal, 25-26 janvier.
- Ciceri, C. (1999). *Le foulard islamique à l'école publique: analyse comparée du débat dans la presse française et québécoise francophone (1994-1995)*. Rapport de recherche. Montréal : Immigration et métropoles.
- Citoyenneté et Immigration Canada (1999a). *Faits et chiffres 1999. Aperçu statistique des résidents temporaires et revendicateurs du statut de réfugié*. Gouvernement du Canada.
- Citoyenneté et Immigration Canada (1999b). *Attitudes et tolérance*. Politiques, planification et recherche stratégiques. Gouvernement du Canada. Août.

- Citoyenneté et Immigration Canada (2000). *Faits et chiffres 2000. Aperçu de l'immigration*. Gouvernement du Canada.
- Citoyenneté et Immigration Canada (2001). *Maintenir l'engagement du Canada en matière d'immigration*. Le Plan d'immigration pour 2002. Gouvernement du Canada.
- Commission des droits de la personne du Québec (1995). *Le pluralisme religieux au Québec: un défi d'éthique sociale*. Document soumis à la réflexion publique. Montréal : Gouvernement du Québec.
- Commission des États généraux sur la situation de la langue française au Québec (2001). *Le français, une langue pour tout le monde. Une nouvelle approche stratégique et citoyenne*. Gouvernement du Québec.
- Conseil de la langue française (1995). *Indicateurs de la langue du travail au Québec*. Publication du CLF.
- Conseil de la langue française (1998). *La gestion du plurilinguisme et des langues nationales dans un contexte de mondialisation*. Actes du séminaire de Québec, 30 novembre et 1^{er} décembre. Publication du CLF.
- Conseil de la langue française (1999). *Le français, langue d'usage public au Québec en 1997*. Rapport de recherche de Paul Béland. Publication du CLF.
- Conseil de la langue française (2000). *Les enjeux et défis linguistiques de l'intégration des Amériques*. Mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation sur la Zone de libre-échange (ZLEA). Publication du CLF.
- Conseil des communautés culturelles et de l'immigration (1993). *La gestion des conflits de normes par les organisations dans le contexte pluraliste de la société québécoise*. Avis présenté à la ministre.
- Conseil des relations interculturelles (1997). *Un Québec pour tous ses citoyens*. Avis présenté au Ministre.
- Conseil des relations interculturelles (2000). *Intégrer tous les citoyens dans un Québec démocratique et pluraliste*. Éléments de réflexion et pistes d'action en vue du Forum national sur la citoyenneté et l'intégration. Septembre.
- Conseil des Relations interculturelles (2001). *Intégration et langue française. Une affaire de réciprocité pour la société québécoise*. Mémoire présenté à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec. Mars.
- Crawford, J. (1997). «The campaign against proposition 227: A post-mortem». *Bilingual Research Journal*, 21(1).

- El Yamani, M. (1996). «De la gaffe politique à l'exclusion : le marquage du "nous" et du "eux" à travers les discours et stratégies médiatiques de l'"affaire Parizeau" au Québec». In K. Fall, R. Hadj-Moussa et D. Simeoni (dir.), *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques* (p. 189). Montréal : Presses de l'Université du Québec.
- Frisko et Gagné (1998). «Le Québec vu par le Canada anglais». *Voir*, 18-24 juin.
- Gagné, M. et Chamberland, C. (1999). «L'évolution des politiques d'intégration et d'immigration au Québec». In M. Mc Andrew, A.C. Decouflé et C. Ciceri (dir.), *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France : analyses comparées et perspectives de recherche* (p. 71-90). Paris/Ottawa : Ministère de l'emploi et de la solidarité, CRSH.
- Gagnon, F. et Pagé, M. (1999). *Cadre conceptuel d'analyse de la citoyenneté dans le démocraties libérales. Volume 2 – Les approches de citoyenneté dans six démocraties libérales*. Rapport préparé pour Patrimoine Canada, Recherche et analyse stratégique.
- Galindo, R. (1997). «Language wars : The ideological dimensions of the debates on bilingual education». *Bilingual Research Journal*, 21(2-3).
- Gouvernement du Canada (1998). *Au-delà des chiffres ! L'immigration de demain au Canada*. Groupe de révision de la législation sur l'immigration. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.
- Gouvernement du Canada (2001). *Projet de loi C-11. Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*. Lois du Québec, chapitre M-25.01.
- Gouvernement du Québec (2001). *Projet de loi n°18, Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*. Québec : Éditeur officiel.
- Harvey, J. (1991). «Culture publique, intégration et pluralisme». *Relations*, 239-241.
- Helly, D. (1999). *Citoyenneté, nation et minorités ethnoculturelles. Le cas canadien à travers le multiculturalisme, 1971 à nos jours*. Rapport soumis au ministère du Patrimoine canadien.
- Helly, D., Lavallée, M. et Mc Andrew, M. (2000). Citoyenneté et redéfinition des politiques publiques de gestion de la diversité: la position des organismes non-gouvernementaux québécois. *Recherches sociographiques*, XLI(2), 1-29.
- Helly, D. et Van Schendel, N. (1999). *Appartenir au Québec. Nation, État et société civile : une enquête à Montréal*. Rapport remis au MRCI.

- Helly, D., Vatz-Laaroussi, M., Rachedi, L. (2001). *Transmission culturelle aux enfants par de jeunes couples immigrants*. Montréal, Québec, Sherbrooke. Montréal: Immigration et métropoles
- Juteau, D. (1999). «Une collectivité québécoise multinationale et multiethnique. Avons-nous le désir et la détermination d'aller jusqu'au bout sur le chemin que trace l'option pluraliste ?». *Le Devoir*, 28 et 29 août.
- Juteau, D. (2000) : *Les ambiguïtés de la citoyenneté au Québec*. Conférence Desjardins, prononcée dans le cadre du Programme d'études sur le Québec de l'Université McGill, Montréal, 23 novembre.
- Juteau, D., Mc Andrew, M. et Pietrantonio, L. (1998). «Multiculturalism à la Canadian and intégration à la Québécoise. Transcending their limits». In R. Bauböck et J. Rundell (dir.), *Migration, Ethnicity, Citizenship*. Vienne/Brookfield : European Centre. Vienna/Ashgate Publishing, 23, 95.
- Kymlicka, W. (1996). «Démocratie libérale et droits des cultures minoritaires». In F. Gagnon, M. Mc Andrew et M. Pagé (dir.), *Pluralisme, citoyenneté et éducation* (p. 25-52). Montréal/Paris : L'Harmattan.
- Labelle, M. et Lévy, J. (1995). *Ethnicité et enjeux sociaux : le Québec vu par les leaders des groupes ethnoculturels*. Montréal : Liber.
- Laperrière, A. et Dumont, P. (2000) *La citoyenneté chez de jeunes Montréalais: vécu scolaire et représentations de la société*. Rapport de recherche. GREAPE, Université de Montréal.
- Levine, M. (2001). *L'avenir du français à Montréal : la politique gouvernementale et le caractère linguistique de la métropole*. Document présenté à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec lors des journées thématiques sur les enjeux démographiques et l'intégration des immigrants. Montréal, 25-26 janvier.
- Maheu, R. (2001). *La mobilité linguistique en milieu scolaire*. Document présenté à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec lors des journées thématiques sur les enjeux démographiques et l'intégration des immigrants. Montréal, 25-26 janvier.
- Mc Andrew, M. (1991). *L'enseignement des langues d'origine à l'école publique en Ontario et au Québec (1977-1989): politiques et enjeux*. Rapport de recherche, no 039. Les Publications de la Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.
- Mc Andrew, M. (1998). «Pour une politique québécoise des relations civiques». In M. Sarra-Bournet (dir.), *Le pays de tous les Québécois. Diversité culturelle et souveraineté*. Montréal : VLB Éditeur.

- Mc Andrew, M. (1999). «Les enfants de la Loi 101 : identité(s), valeurs et comportements linguistiques». In P. Bouchard (dir.), *Langues et mutations identitaires et sociales*. Actes du colloque tenu les 12 et 13 mai 1998. Office de la Langue française.
- Mc Andrew, M. (2001). *Immigration et diversité à l'école. Le débat québécois dans une perspective comparative*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Mc Andrew, M. et Jodoin, M. (1999). *L'immigration à Montréal au milieu des années 90*. Volet éducation. Montréal : Immigration et métropoles.
- Mc Andrew, M., Jodoin, M., Pagé, M. et Rossell, J. (2000). «L'attitude au français des élèves montréalais d'origine immigrée. Impact de la densité ethnique à l'école, du taux de francisation associé à la langue maternelle et de l'ancienneté d'implantation». *Cahiers québécois de démographie*, 29(1), 89-117.
- Mc Andrew, M. et Ledoux, M. (1996). *Identification et analyse des facteurs socio-écologiques et scolaires influençant la dynamique de la concentration ethnique dans les écoles de langue française de l'île de Montréal*. Rapport soumis à la Direction des études et de la recherche, MAIICC.
- Mc Andrew, M. et Pagé, M. (1996). «Entre démagogie et démocratie : le débat sur le hijab au Québec». *Collectif Interculturel*, 2(2).
- Mc Andrew, M., Veltman, C., Lemire, F. et Rossell, J. (1999). *Concentration ethnique et usages linguistiques en milieu scolaire*. Rapport de recherche. Montréal : Immigration et métropoles.
- Meintel, D. et Fortin, S. (2001). *Langues et identités*. Document présenté à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec lors des journées thématiques sur les enjeux démographiques et l'intégration des immigrants. Montréal, 25-26 janvier.
- Milot, M. (2001). «Étude des religions et éducation citoyenne : enjeux politiques et juridiques». In M. Pagé, F. Ouellet et L. Cortesao (dir.), *L'éducation à la citoyenneté* (p. 203). Sherbrooke : Éditions du CRP.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1994). *Performance des élèves aux épreuves ministérielles en langue française et en langue anglaise selon leur origine linguistique*. Document de travail non publié. Québec: Direction de la recherche.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1998). *Une école d'avenir. Intégration scolaire et éducation interculturelle*. Québec.
- Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (1990). *Au Québec pour bâtir ensemble*. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration. Montréal: Direction des communications.

- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration (2000a). *Caractéristiques de l'immigration au Québec, 1990-1999*.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2000b). *La citoyenneté québécoise*. Document de consultation pour le Forum national sur la citoyenneté et l'intégration, 21 et 22 septembre.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2001a). *Rapport annuel 1999-2000*. Québec : Les Publications du Québec.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2001b). *Plan d'immigration du Québec pour l'année 2001*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2001c). *Plan stratégique 2001-2004*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2001d). *Perspective québécoise*. Communication présentée par Aïcha El Haïli dans le cadre de l'Association d'études canadiennes au séminaire portant sur l'identité ethnoculturelle, raciale, religieuse et linguistique. Halifax, 2 novembre.
- Ministère du Patrimoine canadien (1997). *Multiculturalisme, respect, égalité, diversité*. Lignes directrices du programme. Ottawa.
- Ministère du Patrimoine canadien (2000). *12^e Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien 1999-2000*. Ottawa.
- Moys, A. (dir.) (1998). *Where Are We Going with Languages ?* London : Nuffield Foundation.
- Office de la langue française (2001). *La francisation des entreprises : un processus continu souvent interrompu*. Direction de la francisation. Document présenté à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec lors de la journée thématique sur la langue du travail. Montréal, 16 février.
- Pagé, M. et Chastenay, M.C. (2001). «Relation des jeunes citoyens québécois à la diversité ethnoculturelle». *Revue québécoise de psychologie*. Article soumis.
- Pagé, M., Jodoin, M. et Mc Andrew, M. (1998). «Pluralisme et style d'acculturation d'adolescents néo-Québécois». *Revue Québécoise de Psychologie*, XIX(3), 115-149.
- Piché, V. (2001). «Démographie et langue : pour sortir de la guerre des chiffres». *La Presse*, 3 février.
- Pietrantonio, L., Juteau, D. et Mc Andrew, M. (1996). «Multiculturalisme ou intégration : un faux débat». In K. Fall, R. Hadj-Moussa et D. Simeoni (dir.), *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques* (p. 147). Montréal : Presses de l'Université du Québec.

- Potvin, M. (1999). «Les dérapages racistes à l'égard du Québec au Canada anglais depuis 1995». *Politique et sociétés*, 18(2), 101-132.
- Presse canadienne (2001). *Immigration et racisme après le 11 septembre*. Léger Marketing.
- Proulx, J.P. (1995). «La prise en compte de la diversité religieuse à l'école québécoise: une tentative avortée, l'enseignement coranique à l'école publique». In M. Mc Andrew, O. Galatanu et R. Toussaint (dir.), *Pluralisme et éducation: politiques et pratiques au Canada, en Europe et dans les pays du sud. L'apport de l'éducation comparée* (Tome 1) (p. 251-266). Montréal: Les Publications de la Faculté des sciences de l'éducation. Paris: Association francophone d'éducation comparée.
- Proulx, J.P. (2000). *La place de la religion à l'école : le bilan du Groupe de travail à l'aune des orientations ministérielles*. Document non publié.
- Proulx, J.P. et Woehrling, J. (1997). «La restructuration du système scolaire québécois et la modification de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867». *Revue juridique Thémis*, 31(2), 399-510.
- Renaud, J. et al. (2001). *Ils sont maintenant d'ici. Les dix premières années au Québec des immigrants admis en 1989*. Québec : Les Publications du Québec.
- Sarra-Bournet, M. (1998). *Le pays de tous les Québécois*. Montréal : VLB Éditeur.
- Seymour, M. (1998). «Pour un Québec multiethnique, pluriculturel et multinational». In M. Sarra-Bournet (dir.), *Le pays de tous les Québécois. Diversité culturelle et souveraineté* (p. 220). Montréal : VLB Éditeur.
- SOM (2001). *Sondage sur la perception de l'adaptation des immigrants à la société québécoise*. Sondage pour Radio-Canada et La Presse. Mars.
- TCRI (2000). *La citoyenneté québécoise*. Commentaires de la TCRI relatifs au document de consultation pour le Forum national sur la citoyenneté et l'intégration.
- Truchot, C. (1997). «Le marché international des langues : les langues d'Europe dans la mondialisation des échanges». *CELV*.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 61 à 113

Auteur : Claude C. Emanuelli

Titre : L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité

MISE À JOUR

Auteur : Claude C. Emanuelli

Titre : L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité

“ L’accession du Québec à la souveraineté et la nationalité ” *

(mise à jour)

**C. Emanuelli
Professeur titulaire
Faculté de droit
Université d’Ottawa**

Décembre 2001

- * Étude produite pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.**

Partie I - Étude originale.

1. L'étude originale¹ partait de l'idée suivante : l'accession du Québec à la souveraineté se traduirait notamment par l'apparition d'une nationalité québécoise. Celle-ci permettrait de définir quelle est la population ou les ressortissants² d'un Québec souverain.

2. Après avoir analysé le concept de nationalité ainsi que des notions voisines, l'étude initiale envisageait une éventuelle accession du Québec à la souveraineté en termes de succession d'États. Dans ce cadre, elle considérait les principes et les règles juridiques permettant de déterminer la population première d'un Québec souverain. Les conclusions tirées de cette étude étaient formulées comme suit³:

“Le droit international reconnaît qu’il appartient à chaque État de décider souverainement qui sont ses nationaux. Les États peuvent toutefois limiter leur pouvoir dans ce domaine par voie d’accords internationaux bilatéraux (accords de dévolution) ou multilatéraux (*Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d’apatridie*).

Parce qu’il appartient à chaque État de décider qui sont ses nationaux et parce que le champ d’application de la Convention sur la réduction des cas d’apatridie est limité, les conséquences d’une succession d’États en termes de nationalité dépendent essentiellement des choix faits par l’État successeur et par l’État prédécesseur. Ces choix peuvent se refléter dans leur législation respective ou dans un accord de dévolution qu’ils concluent entre eux.

Il est donc impossible de déterminer à l’avance quelles seront les conséquences d’une succession d’États en termes de nationalité puisque celles-ci ne sont pas régies par des règles toutes faites.

Il ressort de la pratique internationale qu’à défaut de stipulation contraire dans un accord de dévolution, l’État prédécesseur et l’État successeur décident de façon discrétionnaire quels sont les individus qui perdent ou acquièrent leur nationalité suivant le cas.

En pratique, les critères retenus par l’État prédécesseur et par l’État successeur pour régir cette question sont très variés (résidence, domicile, naissance, origine ethnique, etc.). Ces critères semblent

¹ “L’accession du Québec à la souveraineté et la nationalité”, *Les attributs d’un Québec souverain*, Assemblée nationale, Commission d’étude des questions afférentes à l’accession du Québec à la souveraineté, vol. I, Québec, 1992, p. 61; version remaniée dans (1992) 23 *R.G.D.* 519-559.

² V.J.F. REZEK, “Le droit international de la nationalité”, (1986) 198 (III) *R.C.A.D.I.* 333, 341.

³ *Supra*, note I, n^{os} 71 à 88. Certaines références sont omises.

être choisis en fonction de la situation en cause (succession totale, succession partielle, décolonisation) et du résultat recherché.

On constate généralement que dans le cas où la succession intervient en dehors du processus de décolonisation et à défaut d'un accord contraire, les habitants du territoire transféré qui conservent leur résidence habituelle ou leur domicile dans celui-ci perdent la nationalité de l'État prédécesseur et acquièrent celle de l'État successeur.

Dans les cas de succession partielle, quand la succession intervient en dehors du processus de décolonisation et à défaut d'un accord contraire, la nationalité des individus établis (résidence habituelle, domicile) en dehors du territoire transféré mais originaires de celui-ci (naissance) est parfois affectée par ce transfert.

Un droit d'option est souvent accordé aux individus concernés, même en l'absence d'un accord de dévolution prévoyant ce droit. Cependant, aucune règle de droit international n'oblige les États concernés à accorder ce droit d'option.

La nationalité des étrangers résidant ou domiciliés dans le territoire transféré n'est pas affectée par le transfert.

Un accord de dévolution est souvent conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur afin de régler en détails les questions de nationalité qui découlent d'une succession d'États. Il prévoit souvent un droit d'option pour les habitants du territoire transféré et pour certaines catégories de nationaux de l'État prédécesseur.

Aucune règle de droit international ne semble limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État successeur de décider quels sont les individus qui acquièrent sa nationalité du fait de la succession en autant que ceux-ci présentent un lien réel avec le territoire transféré (résidence, domicile, lieu de naissance, origine).

Le droit international se préoccupe plutôt d'empêcher que la succession d'États n'entraîne des cas d'apatridie. En conséquence, les États parties à la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie* sont soumis à certaines obligations dans les situations de succession d'États.

En dehors des obligations prévues par la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie*, le droit international ne semble pas limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État prédécesseur de retirer sa nationalité aux habitants du territoire transféré.

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les questions de nationalité qui en découleraient ne seraient pas régies par des règles toutes faites. Les conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté en termes de nationalité ne peuvent donc pas être prévues avec certitude. Elles dépendraient des choix faits par le Canada et par le Québec individuellement ou collectivement.

En effet, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le Canada serait libre de déterminer quels sont les individus qui perdent la citoyenneté canadienne et le Québec de dire quels sont ceux qui obtiennent la nationalité québécoise.

Le Canada étant lié par la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie*, il devrait s'efforcer d'inclure dans un éventuel accord de dévolution avec le Québec, des dispositions en vue d'éviter que l'indépendance du Québec n'entraîne des cas d'apatridie.

Il serait opportun de régler les questions relatives à la nationalité dans un accord entre le Canada et le futur État québécois avant son accession à la souveraineté. Cet accord devrait prévoir un droit d'option pour les individus concernés.

Les règles régissant la perte de la citoyenneté canadienne et l'acquisition de la nationalité québécoise pourraient s'articuler autour des principes suivants :

- 1) Les citoyens canadiens domiciliés (ou résidant habituellement) au Québec au jour de l'indépendance se voient attribuer la nationalité québécoise.
- 2) Les citoyens canadiens auxquels la nationalité québécoise est attribuée perdent la citoyenneté canadienne⁴. Cette règle est susceptible d'être nuancée par la reconnaissance d'un droit d'option que les intéressés peuvent exercer dans certains délais⁵. Selon une autre hypothèse, un accord de dévolution, conclu entre le Canada et le Québec avant l'indépendance, pourrait autoriser les citoyens canadiens auxquels la nationalité québécoise est attribuée lors de l'indépendance du Québec à conserver ou à répudier leur citoyenneté canadienne. En pratique, cette solution pourrait s'avérer difficilement conciliable avec la formation d'un nouvel État québécois souverain.

⁴ "Il pourrait s'agir d'une conséquence de l'attribution de la nationalité québécoise. La décision de retirer la citoyenneté canadienne aux Canadiens qui reçoivent la nationalité québécoise relève des autorités canadiennes. Une telle décision devrait être prise dans le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés* et notamment de son article 15. Il est ainsi possible que le Canada soit contraint d'interdire le cumul de la citoyenneté canadienne et d'une nationalité étrangère. Par ailleurs, la perte de la citoyenneté canadienne pourrait être une condition à l'attribution de la nationalité québécoise. Les nationaux québécois devraient alors répudier leur citoyenneté canadienne dans certains délais pour pouvoir profiter de la nationalité québécoise.

⁵ Un droit d'option devrait être prévu pour éviter les conséquences néfastes d'une naturalisation collective (v. *supra*, n^{os} 28-29). Ce droit d'option devrait être exercé dans un certain délai à définir (compte tenu du phénomène de l'"accélération de l'Histoire", 6 à 12 mois nous paraissent raisonnables, même si ces délais sont plus courts que ceux souvent retenus par la pratique internationale : 2 à 5 ans).

- 3) Les citoyens canadiens domiciliés (ou résidant habituellement) hors du Québec au jour de l'indépendance, mais qui y sont nés et dont le père ou la mère est né au Québec peuvent acquérir la nationalité québécoise par simple demande aux autorités québécoises. Ils perdent alors leur citoyenneté canadienne, selon ce qui a été dit auparavant, à moins qu'en vertu d'un accord de dévolution entre le Canada et le Québec ils puissent la conserver et qu'ils choisissent cette option⁶.
- 4) Les étrangers domiciliés ou résidant au Québec ne sont pas affectés dans leur nationalité par l'accession du Québec à l'indépendance.
- 5) Les immigrants reçus qui sont domiciliés (ou qui résident habituellement) au Québec au jour de l'indépendance sont soumis au régime d'immigration québécois, y compris les délais nécessaires pour obtenir la nationalité québécoise. Ils peuvent toutefois choisir de demeurer dans le système d'immigration canadien. Selon toute vraisemblance, ils devront alors s'établir hors du Québec."

⁶ En ce qui concerne les citoyens canadiens qui ne sont pas établis au Québec au jour de l'indépendance, d'autres liens doivent les unir au Québec. La seule naissance au Québec paraît insuffisante car elle peut être purement accidentelle. L'origine québécoise paraît également insuffisante dans le cas d'individus qui sont nés hors du Québec et qui n'y sont pas domiciliés (ou n'y résident pas habituellement). La combinaison de ces deux critères, au contraire, reflèterait l'existence de liens plus étroits avec le Québec (à ce sujet, v. *infra*, n° 140)."

Partie II - Évolution depuis l'étude originale.

3. Généralités. Depuis la rédaction de l'étude initiale, son objet a connu plusieurs développements :

3.1 Suite à la fin de la guerre froide, de nouveaux États sont apparus sur la scène internationale. Ces États ont adopté des règles visant à déterminer leur population initiale⁷. Leur pratique, qui s'est précisée avec le temps, vient enrichir celle déjà existant en la matière. Elle contribue ainsi à démontrer l'existence ou l'absence de principes et de règles coutumiers régissant les effets de la succession d'États sur la nationalité des personnes physiques.

3.2 Le *Code civil du Québec*⁸ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Il comprend un Livre X consacré au droit international privé. Cette matière vise la résolution des conflits de juridictions et des conflits de lois engendrés par les situations internationales, au moyen de règles de conflit⁹. Celles-ci sont construites à partir de facteurs de rattachement qui relient une question juridique au système de droit compétent pour la régir.

Avant 1994, la nationalité ne figurait pas parmi les facteurs de rattachement utilisés par le droit international privé québécois. Depuis la réforme de ce droit, la nationalité sert de facteur de rattachement alternatif dans certaines règles de conflit québécoises.

3.3 En 1996, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui relève du Conseil de l'Europe, a adopté une *Déclaration relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques* (Déclaration de Venise)¹⁰.

⁷ V. Nations Unies, Commission du droit international, *Rapport sur les travaux de sa cinquante et unième session* (1999), La nationalité en relation avec la succession d'États (chapitre IV), site web : www.un.org/law/ilc/reports/1999/french/a54.10f.pdf; Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Rapport sur les incidences de la succession d'États en matière de nationalité*, CDL-NAT (1996) 009, site web : www.venice.coe.int/site/interface/pub_main_f.htm, Série; UNHCR, *Nationality Laws in Former USSR Republics*, Geneva, 1993; Canada, Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du Statut de réfugié, Série "Questions et réponses", *CÉI, États baltes et Géorgie : Lois sur la naturalisation*, Ottawa, 1992.

⁸ L.Q. 1991, c. 64.

⁹ V. C. EMANUELLI, *Droit international privé québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2001.

¹⁰ CDL-NAT (1996) 007f-rev, site web : www.venice.coe.int/site/interface/pub_main_f.htm, Série. V. aussi *Rapport explicatif de la Déclaration relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques* (même site web).

L'intérêt de la Commission pour ce sujet s'inscrit dans le cadre de ses activités en vue de favoriser la reconnaissance de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans l'ensemble du continent européen¹¹.

Le rapport de synthèse adopté en même temps que la Déclaration suggère que celle-ci s'inspire d'un certain nombre de principes généraux qui, selon la Commission, découlent de la pratique des États¹².

3.4 Le 6 novembre 1997, la *Convention européenne sur la nationalité*¹³ a été ouverte à la signature des États. Élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention cherche à traiter tous les aspects importants de la nationalité, y compris ceux découlant d'une succession d'États. Elle s'efforce de donner "des réponses modernes, adaptées à l'ensemble des États européens"¹⁴ aux questions de nationalité. À cet égard, la Convention s'inspire des développements que le droit interne et le droit international ont connu depuis l'adoption de la *Convention de la Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité*¹⁵. Mais, elle vise aussi à favoriser le développement progressif du droit international en matière de nationalité, par exemple en ce qui a trait aux conséquences de la succession d'États en termes de nationalité¹⁶.

3.5 Lors de sa 51^{ème} session (1999), la Commission du droit international (C.D.I.), organe de l'O.N.U. chargé de la codification du droit international et de son développement progressif, a adopté en deuxième lecture un *Projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États*¹⁷. L'adoption du Projet par l'Assemblée générale de l'O.N.U., sous forme d'une déclaration, a été recommandée par la Commission¹⁸. Cette recommandation n'a pas été suivie.

¹¹ V. www.venice.coe.int/site/main/introduction_f.htm; C. ECONOMIDÈS, "Les effets de la succession d'États sur la nationalité des personnes physiques", (1999) 103 *R.G.D.I.P.* 577, note 3.

¹² *Supra*, note 4, n° 71 et suiv.

¹³ STE n° 166. Texte sur site web : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>.

¹⁴ *Convention européenne sur la nationalité, Rapport explicatif*, n° 4. Site web : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/166.htm>.

¹⁵ 179 R.T.S.N. 89, R.T.C. 1937/7.

¹⁶ *Supra*, note 11, n° 11.

¹⁷ Commission du droit international, *supra*, note 4.

¹⁸ *Ibid.*, n° 44.

3.6 Considérant que le travail de la C.D.I. sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États constituera un guide utile pour la pratique y relative, l'Assemblée générale de l'O.N.U. s'est contentée de prendre note des articles présentés par la Commission. Elle a également indiqué que le travail de la C.D.I. pourrait déboucher sur l'élaboration d'une convention ou d'un autre instrument approprié et a invité les gouvernements à présenter leurs commentaires et observations sur cette question. De plus, elle a décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa 59^{ème} session la question de la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États¹⁹. L'affaire est donc à suivre. Dans l'intervalle, c'est à titre de "guide" que les articles présentés par la C.D.I. et annexés à la résolution 55/153 viennent s'ajouter à la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* (1978) et à la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État* (1993)²⁰.

Les articles annexés à la résolution 55/153 comprennent d'abord des dispositions générales (art. 1 à 19) qui s'appliquent à tous les cas de succession d'États (Partie I). Suivent des dispositions particulières (art. 20 à 26) qui correspondent aux différents types de succession d'États : cession de territoire, unification, dissolution, séparation (Partie II).

4. Les commentaires qui accompagnent les projets d'articles indiquent que ceux-ci sont en accord avec les textes internationaux et la pratique des États²¹.

5. Pour des raisons de clarté et de continuité, la présente partie sera structurée selon les deux premiers éléments de l'Étude originale.

I - Le concept de nationalité.

6. L'article 2a. de la *Convention européenne sur la nationalité*²² confirme la définition traditionnelle de la nationalité : elle "désigne le lien juridique entre une personne et un État."

¹⁹ V. A/Res/55/153. *La nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États* : adoptée sans vote le 12 décembre 2000. Texte sur le site web : w.w.w.un.org/french/documents/ga/res/55/a55r153f.pdf.

²⁰ V. C. EMANUELLI, *Droit international public*, 3^{ème} éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1998, n° 394.

²¹ V. Commission du droit international, commentaires du préambule, *supra*, note 4.

²² *Supra*, note 10.

7. Le rapport élaboré par la Commission de Venise sur “les incidences de la succession d’États en matière de nationalité” reprend la définition donnée par la Convention européenne²³. Cette définition est donc applicable dans le cadre de la *Déclaration relative aux incidences de la succession d’États en matière de nationalité des personnes physiques*²⁴.

8. Pour souligner le caractère juridique du lien de nationalité, l’article 2a. de la Convention européenne précise que la nationalité “n’indique pas l’origine ethnique de la personne”. En effet, comme il est indiqué dans l’étude originale :

“(l)a nationalité d’un individu ne reflète pas nécessairement son appartenance à une nation au sens sociologique du terme [...] la population de certains États, dont le Canada, a une composition multinationale”²⁵.

9. Les commentaires qui accompagnent l’article précité de la Convention européenne ajoutent qu’aux fins de celle-ci, les termes “nationalité” et “citoyenneté” sont synonymes²⁶.

10. Toutefois, la pratique de certains États montre que ces termes peuvent correspondre à des notions distinctes, bien que complémentaires. Ainsi, certains États fédéraux distinguent la nationalité fédérale de la citoyenneté des entités fédérées²⁷. Or, afin de déterminer la nationalité / citoyenneté des individus affectés par les récentes dissolutions d’États en Europe de l’Est :

“(T)he main accent was often put on the “citizenship” of the component units of the federal State that disintegrated, which existed in parallel to federal nationality”²⁸.

11. Cette pratique est reflétée dans certains articles annexés à la résolution 55/153 qui envisagent l’existence d’“un lien juridique approprié” avec une composante de l’État prédécesseur²⁹.

²³ *Supra*, note 4, n° 6.

²⁴ *Supra*, note 7.

²⁵ *Loc. cit.*, note 1, n° 16. V. aussi C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 587.

²⁶ *Supra*, note 11, n° 23.

²⁷ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 1, 15 et 16; Commission de Venise, *supra*, note 4 n° 16; J.F. REZEK, *loc. cit.* note 2, p. 342 et 343.

²⁸ V. Commission du droit international, *supra*, note 4, www.un.org/law/ilc/reports/1999/english/chap4.htm, commentaires de l’article 19; C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.* note 8, p. 588.

²⁹ V. articles 22 (b)(i) et (ii) et 24 (b)(i) et (ii).

12. Dans un autre contexte, la réforme du droit international privé québécois, consacrée par l'entrée en vigueur du nouveau *Code civil du Québec*, s'est manifestée, entre autres, par l'adoption de la nationalité comme facteur de rattachement alternatif dans certaines règles de conflit.

13. Antérieurement à cette réforme, la nationalité n'était pas retenue par le droit international privé québécois comme facteur de rattachement pertinent. En effet, elle est mal adaptée à la structure fédérale du Canada et au fait qu'il s'agit d'un pays d'immigration. Cependant, elle pouvait s'avérer utile pour désigner le domicile ou la résidence d'une personne physique³⁰.

14. Dans le cadre de la réforme du droit international privé, le législateur québécois a tenu compte du fait que la nationalité est un facteur de rattachement pertinent dans certains systèmes juridiques étrangers. En conséquence, il est utilisé par certaines règles de conflit québécoises : art. 3088, al. 2³¹; 3091, al. 1³²; 3109, al. 3³³; 3123, al. 2³⁴; 3166³⁵; et 3167³⁶ C.c.Q.

15. Toutefois, en raison du partage des compétences qui fait que la plupart des matières de droit privé relève des provinces, et non de l'État canadien, son rôle est limité. Les quelques règles qui y font référence s'en servent, comme facteur de rattachement alternatif, pour favoriser la validité d'une situation juridique née à l'étranger.

16. Advenant l'indépendance du Québec, la nationalité pourrait éventuellement, dans le cadre des articles 3088, al. 2; 3091, al. 1; 3109, al. 3 et 3123 C.c.Q., désigner la loi québécoise pour régir la situation en cause. Ainsi, le mariage célébré en France, uniquement par une autorité religieuse, d'un ressortissant québécois domicilié en France serait valide au Québec, en raison de l'article 3088, al. 2 C.c.Q. De même, selon l'article 3123 C.c.Q., le régime matrimonial légal d'époux de nationalité québécoise qui n'auraient pas de domicile commun au moment du mariage et qui n'acquerraient pas une résidence commune après celui-ci serait soumis au droit québécois.

³⁰ V. C. EMANUELLI, *op. cit.*, note 6, n° 113 et 143.

³¹ *Ibid.*, n° 456.

³² *Ibid.*, n° 463.

³³ *Ibid.*, n° 494.

³⁴ *Ibid.*, n° 524.

³⁵ *Ibid.*, n° 269.

³⁶ *Ibid.*, n° 270 et suiv.

17. L'article 3167 C.c.Q., dont la constitutionnalité est actuellement contestée³⁷, pourrait pleinement déployer ses effets.

Il deviendrait applicable aux jugements de divorce canadiens et non canadiens. Cependant, le rôle de la nationalité en tant que facteur de rattachement serait limité aux divorces non canadiens. En effet, en ce qui concerne les divorces canadiens, les dispositions de l'article 3167 doivent être lues à la lumière de l'article 3077, al. 1 :

“Lorsqu'un État comprend plusieurs unités territoriales ayant des compétences législatives distinctes, chaque unité territoriale est considérée comme un État.”³⁸

En conséquence dans son application aux divorces canadiens, l'article 3167 évaluerait la compétence des autorités étrangères en fonction du domicile ou de la résidence provinciale ou territoriale de l'un des époux, mais ne pourrait pas faire de même en ce qui concerne la nationalité. En effet, le droit canadien ignore la notion de citoyenneté provinciale ou territoriale.

18. Les mêmes remarques s'appliqueraient dans le cadre de l'article 3166 C.c.Q. Ainsi, le rôle de la nationalité en tant que facteur de rattachement alternatif serait limité aux cas où la décision à exemplifier aurait été rendue en dehors du Canada.

19. D'autre part, l'utilisation de la nationalité en tant que facteur de rattachement en droit international privé québécois pose deux problèmes particuliers :

19.1 Le *Code civil du Québec* ne définit pas la nationalité. En revanche, la définition qu'en offre le droit international est largement acceptée et dispose d'une valeur coutumière. Or, selon l'article 2807 C.c.Q., les tribunaux québécois doivent prendre connaissance d'office du droit international coutumier pourvu que celui-ci soit allégué. Ces dispositions sont conformes à la théorie moniste selon laquelle le droit international fait partie intégrante du droit interne³⁹. En conséquence, le droit international privé québécois s'en remet au droit international public pour définir la nationalité.

19.2 Le *Code civil du Québec* ne contient aucune règle visant à résoudre les conflits de nationalité en cas de pluralité de nationalités. Ceux-ci peuvent compliquer la résolution d'un conflit de lois ou de juridictions, quand la règle de conflit pertinente est formulée à partir de la nationalité. L'issue du conflit peut se solder par la validité ou par la nullité d'un acte ou d'une

³⁷ *Ibid.*, n° 272.

³⁸ *Ibid.*, n° 7.

³⁹ *Ibid.*, n° 412, 3) c).

situation juridique né à l'étranger. Il nous semble que ce type de conflit devrait être résolu en faveur de la nationalité effective⁴⁰.

II - Les conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté en termes de nationalité.

A. Le contexte : la succession d'États.

20. Les cas de succession d'États se produisent régulièrement par vagues au gré des grands bouleversements de l'Histoire. Ainsi, au cours du XX^{ème} siècle, de nombreux cas de succession d'États ont accompagné la fin de la Première, puis de la Deuxième guerre mondiale, le phénomène de la décolonisation et enfin la fin de la guerre froide et la chute de l'empire soviétique. Dans certains cas, la succession d'États peut, toutefois, être un événement isolé : République d'Irlande (1992), échanges de certains territoires entre l'Allemagne, d'une part, et la Belgique et les Pays-Bas, de l'autre (traités de 1956 et de 1960)⁴¹.

21. Compte tenu de l'essor croissant du droit international des droits de l'homme, il est logique que la communauté internationale se soit préoccupée des conséquences de la succession d'États sur la nationalité des personnes physiques⁴². Cette préoccupation a conduit à l'élaboration de règles qui doivent guider les États dans leur pratique. Ces règles sont regroupées dans trois textes; les deux premiers ont une portée régionale, le troisième dispose d'une portée universelle, mais d'une autorité très limitée :

- la *Déclaration relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques*;⁴³
- la *Convention européenne sur la nationalité*⁴⁴ (art. 18 à 20);
- les articles préparés par la C.D.I. et annexés à la résolution 55/153⁴⁵.

⁴⁰ *Ibid.*, n° 115.

⁴¹ Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 50 et 56.

⁴² V. *Convention européenne sur la nationalité*, *supra*, note 11, n° 29; Commission du droit international, commentaires du préambule du Projet d'articles, *supra*, note 4; Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 28 et suiv.

⁴³ *Supra*, note 7.

⁴⁴ *Supra*, note 10.

22. Les textes précités adoptent la définition de la succession d'États contenue dans les deux Conventions de Vienne traitant de certains aspects de la succession d'États :

“Substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire”.⁴⁶

Plus simplement, la succession d'États s'analyse comme le transfert d'un territoire d'une souveraineté à une autre.

B. Les effets de la succession d'États sur la nationalité.

B.1. Aspects théoriques.

23. La pratique récente des États n'est pas uniforme. Elle illustre tantôt la continuité⁴⁷, tantôt la table rase⁴⁸.

24. En revanche, les textes favorisent une seule solution, quoique en des termes différents : la continuité.

B.2. La pratique des États

25. Les cas récents de succession d'États s'inscrivent dans trois catégories différentes : unification d'États (Allemagne), dissolution d'États (U.R.S.S., Yougoslavie, Tchécoslovaquie), séparation d'États (Érythrée). Leurs conséquences en termes de nationalité des personnes physiques concernent les points suivants :

- acquisition de la nationalité de l'État successeur;
- perte de la nationalité de l'État prédécesseur;
- droit d'option;
- apatridie.
- a)** Acquisition de la nationalité de l'État successeur.

⁴⁵ *Supra*, note 16.

⁴⁶ *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* (art. 2(1)b)); *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'États* (art. 2(1)a)).

⁴⁷ V. C. EMANUELLI, “L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité”, *loc. cit.* note 1, n° 22 et suiv.

⁴⁸ *Ibid.*, n° 24 et suiv.

a.1) Allemagne⁴⁹

26. La réunification allemande (1990) a entraîné la disparition de l'ex-R.D.A. (succession totale)⁵⁰ et de sa nationalité.

27. Pourtant, les nationaux de l'ex-R.D.A. n'ont pas eu à acquérir la nationalité de la R.F.A.; ils la possédaient déjà. En effet, la R.F.A. avait conservé une nationalité commune basée sur une loi impériale de 1913 sur la nationalité. Celle-ci fonde l'acquisition de la nationalité allemande à la naissance sur le droit du sang. Ainsi, tout ressortissant de l'ex-R.D.A., descendant d'un ressortissant allemand, bénéficiait de la nationalité commune. De plus, selon la Cour constitutionnelle fédérale, l'acquisition de la nationalité de l'ex-R.D.A. par voie de naturalisation entraînait automatiquement celle de la nationalité commune.

28. En somme, la réunification allemande n'a pas posé de problèmes particuliers en termes de nationalité. Il en va différemment en ce qui concerne la dissolution de l'ex-U.R.S.S., de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Tchécoslovaquie, de même qu'en ce qui concerne la séparation de l'Erythrée.

a.2) Ex-U.R.S.S., ex-Yougoslavie, ex-Tchécoslovaquie.

29. Dans chacun de ces cas, l'État prédécesseur a été dissout (succession totale) et sa disparition s'est accompagnée de la naissance de deux ou de plusieurs États successeurs.

L'acquisition de la nationalité de l'un des États successeurs a été déterminée à partir des critères suivants :

- citoyenneté de l'ancienne république;
- résidence habituelle sur le territoire faisant l'objet de la succession d'États;
- origine.

a.2.1) Citoyenneté de l'ancienne république

30. Rappelons d'abord que dans les États prédécesseurs considérés, la nationalité fédérale coexistait avec la citoyenneté de l'une des entités fédérées.

⁴⁹ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 15, 61 et 62.

⁵⁰ V. C. EMANUELLI, *Droit international public, op. cit.*, note 17, n° 394.

31. Ce critère a joué un rôle déterminant dans l'acquisition de la nationalité des États successeurs suivants : Slovénie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Bosnie et Herzégovine, République fédérale de Yougoslavie, république tchèque, Slovaquie, Azerbaïdjan, Kirghizistan.

a.2.11) La Slovénie et la Croatie ont déclaré leur indépendance le 25 juin 1991. L'ex-République yougoslave de Macédoine a suivi le 20 décembre 1991⁵¹.

32. Ces nouveaux États ont adopté des lois sur la citoyenneté peu de temps avant ou après leur indépendance suivant le cas. Ces lois définissent la population initiale de ces États en fonction de la citoyenneté de l'ex-république yougoslave correspondante.

33. Ainsi, seuls les individus qui, du temps de l'ex-République socialiste fédérale de Yougoslavie (R.S.F.Y.), disposaient de la citoyenneté de la république devenue un État indépendant ont automatiquement acquis sa nationalité.

34. D'autre part, la législation slovène prévoit la possibilité pour les citoyens des autres anciennes républiques yougoslaves ayant leur résidence permanente en Slovénie d'acquérir sa citoyenneté sur demande.

35. La même possibilité existe également en vertu de la législation macédonienne pourvu que les intéressés aient résidé au moins 15 ans dans le pays.

a.2.12) La Bosnie-Herzégovine⁵² a déclaré son indépendance le 6 mars 1992. Elle a adopté une loi sur la citoyenneté le 6 octobre de la même année. Selon cette loi, qui fut amendée en 1993, l'acquisition de plein droit de la nationalité de l'État successeur dépend de la combinaison de deux critères :

- 1) la citoyenneté de l'ex-R.S.F.Y;
- 2) la résidence sur le territoire de l'ancienne république fédérée le 6 avril 1992.

36. De son côté, la Constitution de Bosnie et Herzégovine, annexée aux accords de paix de Dayton (1995), accorde la citoyenneté du nouvel État à tous ceux qui immédiatement avant l'entrée en vigueur de sa constitution étaient citoyens de la République de Bosnie-Herzégovine. La Constitution reconnaît

⁵¹ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 63 et 64; Commission du droit international, *supra*, note 4, notes 127 et 128.

⁵² V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 65; Commission du droit international, *supra*, note 4, note 128.

également des citoyennetés distinctes pour la Fédération de Bosnie-Herzégovine et pour la République Srpska.

a.2.13) La République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (R.F.Y.)⁵³ s'est dotée d'une nouvelle loi sur la citoyenneté en 1996. La Loi accorde automatiquement la citoyenneté yougoslave aux individus qui disposaient de la citoyenneté de l'une des deux républiques composantes, quand la constitution de la R.F.Y. a été promulguée (27 avril 1992), ainsi qu'à leurs enfants nés ultérieurement.

37. Les citoyens d'autres anciennes républiques composant l'ex-Yougoslavie qui résidaient sur le territoire de celle-ci le 27 avril 1992 pouvaient acquérir la citoyenneté yougoslave sur demande. Celle-ci devait être faite dans un délai d'un an à partir de cette date.

a.2.14) L'ex-Tchécoslovaquie s'est dissoute (succession totale) le 1^{er} janvier 1993, donnant naissance à la République tchèque et à la Slovaquie⁵⁴. La première a adopté une loi sur la citoyenneté le 29 décembre 1992. La loi slovaque a suivi le 19 janvier 1993. Chacune accorde de plein droit la citoyenneté qu'elle régit aux individus qui, au moment de la dissolution, disposaient de la citoyenneté de la république correspondante.

38. Les résidents slovaques en République tchèque et les résidents tchèques en Slovaquie se sont vus accorder un droit d'option par la loi de chacun des États successeur.

a.2.15) Azerbaïdjan et Kirghizistan

39. L'Azerbaïdjan⁵⁵ a déclaré son indépendance le 30 août 1991. À cette date, elle disposait déjà d'une loi sur la nationalité. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991, celle-ci définissait la population initiale du nouvel État comme étant constituée des citoyens de l'ex-république fédérée au jour de l'entrée en vigueur de la loi.

Une solution identique a été adoptée par le Kirghizistan⁵⁶.

⁵³ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 66; Commission du droit international, *supra*, note 4, note 133.

⁵⁴ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 69 et 70; Commission du droit international, *supra*, note 4, notes 129 et 133; C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 44.

⁵⁵ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 15 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 18.

⁵⁶ V. UNHCR, *supra*, note 4 p. 39 et 40; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 18; Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 68.

a.2.2) Résidence habituelle sur le territoire faisant
l'objet de la succession d'États.

40. Ce critère a été utilisé pour définir la population initiale de plusieurs États issus de la dissolution de l'ex-U.R.S.S. : Arménie, Bélarus, Géorgie, Russie, Tadjikistan et Ukraine⁵⁷. Il doit être apprécié dans chaque cas au jour de l'adoption de leur nouvelle loi sur la nationalité.

41. D'autre part, la loi slovène sur la citoyenneté (5 juin 1991) permettait au citoyen d'une autre république de l'ex-Yougoslavie qui, le 23 décembre 1990, avait sa résidence habituelle en Slovénie et y habitait réellement d'en acquérir la citoyenneté sur demande⁵⁸.

42. Des dispositions permettant aux citoyens de l'ex-Yougoslavie résidant sur le territoire de la Croatie⁵⁹, de la Bosnie-Herzégovine⁶⁰ ou de l'ex-République yougoslave de Macédoine⁶¹ d'en acquérir la nationalité figuraient également dans leurs lois respectives. Dans le cas de la Croatie, la possibilité d'en acquérir la nationalité était assujettie à une résidence de 10 ans sur son territoire. La période de résidence requise par la loi macédonienne était de 15 ans. Pour sa part, la loi bosniaque du 6 octobre 1992, amendée le 23 avril 1993, faisait de la résidence en Bosnie-Herzégovine au 6 avril 1992, l'un des deux critères définissant sa population initiale.

43. De son côté, la loi yougoslave du 16 juillet 1996⁶² permettait aux citoyens des républiques de l'ex-R.S.F.Y., autres que la Serbie et le Monténégro, d'acquérir sur demande la citoyenneté de la R.F.Y. Encore fallait-il qu'au 27 avril 1992, ils aient eu leur résidence sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, qu'ils n'aient pas d'autre citoyenneté et qu'ils fassent leur demande dans un délai d'un an.

44. À leur tour, les lois tchèque et slovaque sur la nationalité⁶³ permettent aux citoyens de l'ex-Tchécoslovaquie qui n'ont pas droit à la citoyenneté de la République tchèque ou à celle de la Slovaquie *ex lege*, mais qui ont leur résidence habituelle sur son territoire, d'opter pour sa citoyenneté.

⁵⁷ V. UNHCR, *supra*, note 4, respectivement aux pages 12 et suiv., 33 et suiv. 59 et suiv., 68, 69 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 21, 2 et suiv., 16 et 17, 10 et suiv., 14 et suiv.

⁵⁸ *Supra*, note 48.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Supra*, note 49.

⁶¹ *Supra*, note 48.

⁶² *Supra*, note 50.

⁶³ *Supra*, note 51.

Dans le cas de la République tchèque, deux ans de résidence sur son territoire au 31 décembre 1992 sont requis.

45. D'autre part, en raison de leur nouvelle législation, la résidence habituelle pendant une période plus ou moins longue sur le territoire des États baltes (Estonie⁶⁴ : 2 ans, plus une année de probation; Lettonie⁶⁵ : au moins 16 ans au 15 octobre 1991; Lituanie⁶⁶ : 10 ans au 11 décembre 1991) est devenue une condition de la naturalisation des habitants qui n'ont pas automatiquement droit à la nationalité de ces États.

46. Enfin, selon la loi sur la nationalité moldave, les résidents permanents au jour de la déclaration de souveraineté (23 juin 1990) avaient un an à compter de l'adoption de la loi (5 juin 1991) pour réclamer cette nationalité⁶⁷.

a.2.3) Origine

47. Ce critère a occupé une place particulièrement importante dans la définition de la population initiale de l'Estonie, de la Lettonie et de la Moldavie.

Son rôle s'est également manifesté dans le cas de la Lituanie et de l'Allemagne.

En dehors du continent européen, l'origine a permis d'identifier la population initiale de l'Érytrée.

a.2.31) Estonie⁶⁸, Lettonie⁶⁹, Lituanie⁷⁰.

⁶⁴ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 26, 27; Centre de documentation de la Commission de l'immigration ..., *supra*, note 4, p. 5.

⁶⁵ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 41, 43; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 18, 20.

⁶⁶ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 46, 50; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 7, 8.

⁶⁷ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 53, 54; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 17.

⁶⁸ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 26 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 5 et suiv.

⁶⁹ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 41 et suiv. Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 18 et suiv.

48. Indépendants entre 1918 et 1940, puis envahis et annexés par l'ex-U.R.S.S., les pays baltes ont retrouvé leur souveraineté en mars 1990 en ce qui concerne la Lituanie et en août 1991 pour l'Estonie et la Lettonie.

a.2.311) L'Estonie et la Lettonie ont réactivé les lois sur la citoyenneté qui s'y appliquaient avant l'invasion soviétique de juin 1940. En conséquence, leur population initiale a été formée des personnes qui disposaient de la citoyenneté estonienne ou lettone, suivant le cas, avant l'invasion soviétique, ainsi que de leurs descendants, quel que soit le lieu de leur résidence. S'y ajoutaient de plein droit, les épouses d'un citoyen estonien ou letton, suivant le cas, et ses enfants.

a.2.312) La Lituanie a, suite à son indépendance, adopté une nouvelle loi sur la nationalité, dont l'approche est nettement plus restrictive que la loi précédente. Celle-ci, adoptée en 1989, permettait à tous les résidents permanents d'opter pour la nationalité lituanienne pendant une période de deux ans à compter de son entrée en vigueur. Elle a permis à des milliers d'individus qui ne remplissaient pas les conditions requises pour jouir de plein droit de la citoyenneté lituanienne (citoyenneté de l'État lituanien avant son annexion ou présence d'autres liens de rattachement avec le territoire lituanien) de l'acquérir sur demande.

49. En revanche, la loi de 1991 a limité le droit d'acquérir automatiquement la citoyenneté lituanienne aux catégories d'individus qui :

- la possédaient avant l'annexion de la Lituanie par les Soviétiques, ainsi qu'à leurs enfants et leurs petits enfants;
- avaient leur résidence permanente sur le territoire de la Lituanie entre le 9 janvier 1919 et le 15 juin 1940, ainsi qu'à leurs enfants et leurs petits enfants, à condition qu'ils aient eu leur résidence permanente en Lituanie le 11 décembre 1991 et qu'ils n'aient pas d'autre nationalité;
- ont acquis la citoyenneté lituanienne en vertu de la Loi de 1989.

a.2.313) Rappelons que la réunification allemande n'a pas posé un problème de nationalité. En effet, compte tenu de la Loi impériale de 1913, tout citoyen de l'ex-R.D.A., descendant d'un ressortissant allemand, profitait de la nationalité commune.

⁷⁰ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 46 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 7 et suiv.

a.2.32) La Moldavie (Moldava)⁷¹ a proclamé son indépendance en août 1991. Sa loi sur la nationalité, adoptée peu de temps auparavant, définit sa population initiale en fonction d'une combinaison d'éléments; parmi ceux-ci l'origine joue un rôle important.

50. Ainsi, jouissent de plein droit de la nationalité moldave :

- les individus dont la résidence permanente était sur le territoire de la Moldavie, lorsque celle-ci fut envahie par les Soviétiques en juin 1940;
- les descendants des premiers pourvu qu'ils aient résidé sur le territoire de la Moldavie quand la nouvelle loi sur la nationalité est entrée en vigueur;
- La personnes nées sur le territoire de la Moldavie, ou dont l'un des parents y est né, et qui y résident.

D'autre part, les résidents permanents au 23 juin 1990, qui ne remplissent pas l'une des conditions précitées, pouvaient demander la nationalité moldave dans un délai d'un an à compter de l'adoption de la loi sur la nationalité (5 juin 1991).

a.2.33) L'Érytrée⁷² s'est séparée de l'Éthiopie en 1993. Sa population initiale a été définie en fonction de la naissance sur le territoire érytréen. Il semble que cette solution ait été inspirée par la pratique des États issus de la décolonisation.

b) Perte de la nationalité de l'État prédécesseur

51. Dans les cas d'unification d'États (Allemagne) et de dissolution d'États (ex-U.R.S.S., ex-Yougoslavie, ex-Tchécoslovaquie), la succession d'États est totale : l'État prédécesseur disparaît ainsi que sa nationalité / citoyenneté.

52. Cependant, la nationalité / citoyenneté des individus affectés par la succession d'État a, dans plusieurs cas, été déterminée en fonction de la citoyenneté de l'ancienne république fédérée, quel que soit le lieu de résidence des intéressés. Il en va de même en ce qui concerne l'Allemagne et les États baltes où l'acquisition de la nationalité de l'État successeur dépend de lois antérieures à la domination soviétique sur le territoire transféré.

53. Dans l'ensemble de ces situations, la perte de la nationalité de l'État prédécesseur ne s'est pas nécessairement accompagnée de l'acquisition de celle de l'État successeur par tous les résidents des

⁷¹ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 53 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 17. V. aussi l'article 4 de la Constitution de la Namibie (1990) (texte communiqué par le gouvernement du Québec).

⁷² V. Commission du droit international, *supra*, note 4, commentaires de l'article 26.

territoires transférés. Ainsi, dans les pays baltes, en Croatie, en République tchèque, notamment, des milliers d'individus se sont retrouvés étrangers dans leur propre pays⁷³.

54. Les résidents permanents du territoire transféré peuvent également se voir refuser la nationalité de l'État successeur, si celle-ci est fonction de la naissance sur ce territoire. Cependant, dans le cas où la succession d'États correspond à une séparation (Érytrée)⁷⁴, la succession est partielle. L'État prédécesseur (Éthiopie) continue d'exister, ainsi que sa nationalité. Les résidents du territoire transféré qui n'acquièrent pas la nationalité de l'État successeur devraient pouvoir conserver celle de l'État prédécesseur afin d'éviter qu'ils deviennent apatrides. S'ils acquièrent la nationalité de l'État successeur, les résidents du territoire transféré devraient perdre la nationalité de l'État prédécesseur, sous réserve d'un droit d'option.

c) Droit d'option

55. Le droit d'option permet aux individus qui sont affectés par une succession d'États de choisir leur nationalité⁷⁵. Dans le cas d'une succession partielle, les individus qui acquièrent de plein droit la nationalité de l'État successeur peuvent ainsi renoncer à celle-ci, en faveur de celle de l'État prédécesseur. En cas de succession totale, les individus qui acquièrent automatiquement la nationalité de l'un des États successeurs peuvent renoncer à celle-ci, en faveur de celle d'un autre État successeur.

56. En règle générale, la renonciation à la nationalité acquise *ex lege* va de pair avec le choix d'une autre nationalité, mais ce n'est pas toujours le cas⁷⁶.

57. Si la pratique internationale ayant immédiatement suivi la Première guerre mondiale est riche en exemples de situations dans lesquelles un droit d'option a été reconnu⁷⁷, celui-ci a été rarement accordé dans les cas des succession d'États qui ont suivi la fin de la guerre froide⁷⁸.

58. La Russie et l'Ukraine, dont la population initiale a été définie en fonction de la résidence permanente sur leur territoire, permettent d'opter contre leur nationalité⁷⁹. Dans le cas de la Russie, le

⁷³ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 98 et suiv.

⁷⁴ *Supra*, a.2.33.

⁷⁵ V. C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 591; *Rapport explicatif...*, *supra*, note 7, n° 13.

⁷⁶ *Infra*, n° 62.

⁷⁷ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 88.

⁷⁸ *Ibid.*, n° 92 et suiv.

⁷⁹ *Ibid.*, n° 94; UNHCR, *supra*, note 4, respectivement aux pages 60 et 70; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 13 et 14.

droit d'option devait être exercé dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi sur la citoyenneté (6 février 1992).

59. Dans le cas de la Lituanie et de la Moldavie, le fait de ne pas réclamer leur nationalité dans les délais prévus (Lituanie : 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité de 1989; Moldavie : un an à partir de l'adoption de la loi sur la nationalité) équivalait à une renonciation implicite de celle-ci⁸⁰.

60. Pour sa part, la Slovaquie a accordé aux citoyens de l'ex-Tchécoslovaquie, qui n'avaient pas automatiquement droit à la citoyenneté slovaque, d'opter en sa faveur⁸¹.

61. Dans d'autres cas, le droit d'option était assujéti à des conditions de résidence sur le territoire correspondant à la nationalité choisie⁸² : Slovénie (citoyenneté d'une autre république de l'ex-Yougoslavie, plus résidence permanente en Slovénie), Croatie (citoyenneté d'une autre république de l'ex-Yougoslavie et 10 ans de résidence), ex-République yougoslave de Macédoine (citoyenneté d'une des autres républiques de l'ex-Yougoslavie et 15 ans de résidence dans le pays), République fédérale de Yougoslavie (R.F.Y.) (Serbie et Monténégro) (citoyenneté d'une autre république de l'ex-Yougoslavie et résidence permanente sur le territoire de la R.F.Y.), République tchèque (citoyenneté de l'ex-Tchécoslovaquie et 2 ans de résidence sur son territoire).

62. L'exercice du droit d'option contre les nationalités russe⁸³ et ukrainienne⁸⁴, reconnu par les lois correspondantes, n'est pas assujéti à la possession d'une autre nationalité. Il en va de même en ce qui concerne la renonciation implicite aux nationalités lituanienne⁸⁵ et moldave⁸⁶ découlant du défaut de les réclamer dans les délais prévus. Dans ces conditions, l'exercice du droit d'option peut contribuer à créer des cas d'apatridie.

d) Apatridie

⁸⁰ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 94; UNHCR, *supra*, note 4, respectivement aux pages 46, 47 et 54, 58.

⁸¹ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 92 et 93, 104.

⁸² *Ibid.*, n° 93.

⁸³ UNHCR, *supra*, note 4 p. 60 et 66; Centre de documentation de la Commission de L'immigration..., *supra*, note 4, p. 11.

⁸⁴ UNHCR, *supra*, note 4, p. 69 et 70.

⁸⁵ Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 94.

⁸⁶ UNHCR, *supra*, note 4, p. 54 et 58.

63. Les lois sur la nationalité adoptées par certains États issus de la dissolution de l'ex-U.R.S.S., de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Tchécoslovaquie ont créé de multiples cas d'apatridie.

64. L'explication de ce phénomène inquiétant réside dans le fait que les lois en question définissent la population initiale de l'État visé en termes restrictifs. Ces termes ne permettent pas d'englober tous les résidents permanents de l'État successeur dans sa population initiale. Les résidents qui n'en font pas partie doivent chercher à acquérir la nationalité de l'État successeur par voie de naturalisation. Les exigences requises à cette fin peuvent être très lourdes, faisant obstacle à l'obtention de la nationalité convoitée. Les individus concernés risquent alors de devenir apatrides.

65. Ainsi, dans les États baltes⁸⁷, la population initiale a été largement définie à partir des individus qui étaient leurs ressortissants avant l'invasion soviétique de juin 1940.

66. Les résidents permanents qui se sont établis sur leur territoire depuis cette date, ainsi que leurs descendants ne peuvent obtenir la citoyenneté de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie, selon le cas, qu'au moyen d'une demande de naturalisation. Les conditions nécessaires à celle-ci sont nombreuses et variées comme le montrent les illustrations qui suivent. Elles comprennent notamment une bonne connaissance de la langue nationale (Estonie, Lettonie, Lituanie), de la constitution du pays (Lettonie, Lituanie), de son histoire et de sa culture (Estonie). Ces connaissances sont généralement mises à l'épreuve par voie d'examens.

67. D'autres conditions concernent une période de résidence plus ou moins longue (Lettonie : 16 ans au 16 octobre 1991, Lituanie : 10 ans au 11 décembre 1991, Estonie : 2 ans, plus une année de probation), une source de revenu légitime (Estonie, Lituanie), etc. De plus, la renonciation à l'ancienne nationalité est exigée dans tous les cas.

68. Par ailleurs, la naturalisation est interdite à certaines catégories d'individus qui ont appartenu aux forces armées, à la police ou aux services de sécurité soviétiques (Estonie, Lettonie, Lituanie), qui ont entravé les efforts, en vue de restaurer l'indépendance, ou qui ont propagé le chauvinisme, le fascisme, le communisme (Lettonie), qui sont reconnus coupables de crimes graves (Estonie, Lettonie, Lituanie), aux alcooliques chroniques, aux toxicomanes (Lettonie, Lituanie), etc.

69. Dans d'autres États, dont la population initiale a été définie en fonction de la citoyenneté de l'ancienne république fédérée, l'acquisition de la citoyenneté de l'État successeur par voie de naturalisation dépend également de conditions plus ou moins exigeantes :

⁸⁷ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 67, 77, 80 et 81, 100 et 102; UNHCR, *supra*, note 4, p. 10 et 11, 26 et suiv., 41 et suiv., 46 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 5 et suiv., 7 et suiv., 18 et suiv.

- résidence : Croatie⁸⁸ : 5 ans, ex-République de Macédoine⁸⁹ : 15 ans, République tchèque⁹⁰ : 2 ans;
- connaissance de la langue nationale : Croatie⁹¹;
- des moyens licites de revenu : ex-république de Macédoine⁹²;
- casier judiciaire vierge durant les cinq dernières années : République tchèque⁹³;
- expression d'une allégeance envers le nouvel État : Croatie⁹⁴.

70. Toutefois, quelques 30.000 résidents, qui ne remplissaient pas les conditions requises pour acquérir automatiquement la citoyenneté estonienne ont pu obtenir celle-ci en vertu de procédures simplifiées adoptées en 1993⁹⁵.

71. De même, la loi de 1989 sur la nationalité lituanienne a permis à des milliers de résidents d'obtenir cette nationalité selon une procédure simplifiée⁹⁶.

72. Pour sa part, la loi russe sur la citoyenneté (1991/1992) contient plusieurs dispositions qui visent à éviter les cas d'apatridie. Ainsi, ont pu obtenir la citoyenneté russe par voie d'enregistrement :⁹⁷

- les citoyens de l'ex-U.R.S.S. qui vivaient dans une autre république soviétique depuis le 1^{er} septembre 1991, qui n'ont pas pris la citoyenneté de l'État successeur et qui se sont enregistrés dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la Loi;

⁸⁸ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 81, 100; Commission du droit international, *supra*, note 4, note 128.

⁸⁹ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 81.

⁹⁰ *Ibid.*, n° 81 et 100.

⁹¹ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 81 et 100.

⁹² *Ibid.*, n° 81.

⁹³ *Ibid.*, n° 81 et 100.

⁹⁴ *Ibid.*, n° 81.

⁹⁵ V. UNHCR, *supra*, note 4, p. 26, 27 et 32.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 46, 47 et 48.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 61 et suiv.; Centre de documentation de la Commission de l'immigration..., *supra*, note 4, p. 11 et 12.

- les apatrides qui habitaient dans l'une des anciennes républiques soviétiques depuis le 1^{er} septembre 1991 et qui ont manifesté l'intention d'acquérir la nationalité russe dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la Loi.

Une règle similaire visait :

- les nationaux étrangers et les apatrides, quel que soit leur lieu de résidence, qui étaient russes de par leur naissance ou qui étaient les descendants d'une personne qui possédait cette nationalité et qui se sont enregistrés dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Loi;
- les épouses de citoyens russes et leurs descendants directs sans limite de temps;
- les enfants d'un citoyen russe qui ont acquis une autre nationalité à la naissance, à condition de s'enregistrer dans les 5 années suivant leur dix-huitième anniversaire.

73. Notons enfin que des pressions exercées par la communauté des États sur la Lettonie et sur la République tchèque les ont conduit à assouplir leur loi sur la nationalité pour prévenir les cas d'apatridie⁹⁸.

Conclusions partielles.

74. Les développements précédents concernent les successions d'États qui ont accompagné, ou qui ont suivi, la fin de la guerre froide et la chute de l'empire soviétique. Presque tous les cas considérés correspondent à une dissolution d'États. Seule l'indépendance de l'Érytrée, qui est à part, se présente sous la forme d'une séparation d'États. En conséquence, les précédents offerts par la pratique récente en matière de succession d'États ont un intérêt relatif dans la recherche des règles applicables à une éventuelle sécession du Québec. En effet, la dissolution d'États se présente comme une succession totale : l'État prédécesseur disparaît. En revanche, la séparation correspond à une succession partielle : l'État prédécesseur continue d'exister. Ces différences ont des conséquences notamment en ce qui concerne la perte de la nationalité de l'État prédécesseur et le droit d'option. On peut ajouter aux remarques précédentes que dans l'ex-U.R.S.S., l'ex-Yougoslavie et l'ex-Tchécoslovaquie, la nationalité fédérale coexistait avec la citoyenneté de l'une des entités fédérées. On a vu que dans de nombreux cas, la citoyenneté de l'ancienne république fédérée a joué un rôle déterminant pour définir la population initiale de l'État successeur. Ces précédents ne sont pas pertinents en ce qui concerne une éventuelle sécession du Québec puisque la citoyenneté provinciale est inconnue au Canada. Il faut

⁹⁸

V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 100 et 102.

toutefois reconnaître que dans certains cas, la citoyenneté de l'ancienne république fédérée était combinée à la résidence sur le territoire transféré comme condition à l'acquisition automatique (Bosnie-Herzégovine) ou sur demande (Croatie, ex-République de Macédoine, République fédérale de Yougoslavie, Slovénie, République tchèque, Slovaquie) de la nationalité de l'État successeur.

Par ailleurs, l'importance de la citoyenneté antérieure pour déterminer la population initiale de l'État successeur n'est qu'un aspect des différences entre la pratique récente et celle plus ancienne. Au titre de ces différences, il faut aussi noter que contrairement au passé les questions de nationalité découlant d'une succession d'États ont été récemment réglées par la loi interne des États concernés, plutôt que par traités. Ainsi, le droit d'option n'a pas joué son rôle traditionnel qui permet aux bénéficiaires de choisir entre deux nationalités. Il a seulement permis à ceux-ci d'opter en faveur de la nationalité de l'État qui l'accordait unilatéralement, ou d'opter contre cette nationalité. Finalement, dans plusieurs cas, la succession d'États a eu des conséquences sur la nationalité de résidents étrangers.

75. Cependant, un certain nombre d'observation se dégagent de la pratique récente qui peuvent être également pertinentes dans le cas d'une séparation d'États:

- cette pratique reflète au moyen du critères différents le principe voulant que les individus suivent le territoire;⁹⁹
- la pratique n'est pas uniforme. Elle reflète tantôt la continuité, tantôt la table rase;
- cette pratique permet de constater les différences qui distinguent les règles écrites des règles non écrites.

3. Les textes

3.1. Remarques préliminaires

76. Mis à part quelques dispositions sur la succession d'États qui figurent dans la *Convention européenne sur la nationalité*¹⁰⁰ (art. 18 à 20), les règles écrites visant de façon générale les effets de la succession d'États en termes de nationalité sont contenues dans des textes non contraignants.

En fait, comme on l'a vu plus haut¹⁰¹, l'Assemblée générale de l'O.N.U. n'a pas accédé à la demande de la C.D.I. d'adopter son projet d'articles sous la forme d'une déclaration. Toutefois, elle a

⁹⁹ *Ibid.*, n° 71. À ce sujet, v. C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 584.

¹⁰⁰ *Supra*, note 10.

¹⁰¹ *Supra*, 3.6.

annexé ce projet à sa résolution 55/153 et a reconnu que “le travail accompli par la Commission du droit international sur [la question de la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d’États] pourrait déboucher sur l’élaboration à l’avenir d’une convention ou d’un autre instrument approprié [...]”

77. L’incorporation des règles concernant la nationalité dans des textes non contraignants tient sans doute à la difficulté de dégager des règles précises à partir d’une pratique internationale hétérogène et à l’écart entre celle-ci et les règles homogènes formulées dans les textes.

78. Ces règles s’inscrivent dans le courant du développement progressif du droit international plutôt que dans celui de sa codification. Dans ces conditions, une convention internationale qui les incorporerait attirerait peu de ratifications. Dès lors, son entrée en vigueur serait problématique. Rappelons à cet égard que les deux Conventions de Vienne traitant de certains aspects de la succession d’États ne sont pas encore entrées en vigueur.

79. Compte tenu des remarques précédentes, rares sont les règles écrites concernant les effets de la succession d’États sur la nationalité des personnes physiques qui peuvent prétendre avoir un caractère coutumier.

3.2 Principes généraux

80. Un certain nombre de principes généraux soutiennent les règles formulées dans les textes relatifs aux conséquences de la succession d’États sur la nationalité.

Ces principes concernent :

- l’acquisition et la perte de la nationalité;
- l’apatridie;
- le droit d’option.

3.21 Acquisition et perte de la nationalité.

81. Le principe fondamental est énoncé dans la *Déclaration relative aux incidences de la succession d’États en matière de nationalité des personnes physiques* (Déclaration de Venise)¹⁰² (I,2):

“Les questions relatives à la nationalité relèvent de la compétence des États dans les limites tracées par le droit international.”

¹⁰²

Supra, note 7.

82. Ce principe traditionnel présente deux volets :

1) Chaque État décide souverainement qui sont ses nationaux¹⁰³. Dans le cadre de la succession d'États, ce principe s'applique au profit de l'État prédécesseur et de l'État successeur, si la succession est partielle. Il s'applique en faveur de l'État successeur, ou des États successeurs, si la succession est totale.

83. Le principe est confirmé par la pratique récente des États qui est presque exclusivement fondée sur la législation des États.¹⁰⁴

84. La compétence de principe de l'État en matière de nationalité est illustrée par des règles particulières dans les textes sous étude : par exemples, les articles 6, 8(1), 9, 10 annexés à la résolution 55/153; les dispositions I. 2. et 3. de la *Déclaration relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques* (Déclaration de Venise)¹⁰⁵.

2) Les compétences de l'État en matière de nationalité sont circonscrites par le droit international.

85. Ainsi, la *Convention européenne sur la nationalité*¹⁰⁶ contient des dispositions relatives à la succession d'États qui régissent les relations entre les États parties (articles 18 à 20).

86. De même, il arrive que l'État prédécesseur et l'État successeur, ou les États successeurs, concluent un accord régissant certains effets de la succession d'États sur la nationalité.¹⁰⁷

87. Pour sa part, le droit coutumier peut comprendre des règles ayant pour effet de limiter les compétences des États en matière de nationalité. Ainsi, dans son arrêt relatif à l'*Affaire Nottebohm*, la Cour internationale de Justice souligne que le lien juridique de la nationalité doit refléter un lien social réel. "Les éléments pris en considération [pour vérifier la présence de ce lien] sont divers, et leur importance varie d'un cas à l'autre : le domicile de l'intéressé y tient une grande place, mais il y a aussi le siège de ses intérêts, ses liens de famille, sa participation à la vie publique, l'attachement à tel pays par lui manifesté et inculqué à ses enfants, etc."¹⁰⁸

¹⁰³ V. C. EMANUELLI, *op.cit.*, note 17, n° 341 et suiv.; C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 580.

¹⁰⁴ V. C. ECONOMIDES, *loc. cit.*, p. 582 et 596.

¹⁰⁵ Résolution 55/153, *supra*, note 16; Déclaration de Venise, *supra*, note 7.

¹⁰⁶ *Supra*, note 10.

¹⁰⁷ V. le traité conclu en 1991 entre l'Estonie et l'U.R.S.S., UNHCR, *supra*, note 4, p. 28.

¹⁰⁸ (*Liechtenstein c. Guatemala*), arrêt, (1955) C.I.J. Rec. 4, 22.

88. Toujours selon la Cour, la nationalité conférée par un État à un individu produit des effets internationaux seulement si elle reflète un lien de rattachement suffisant entre eux. C'est à ce prix qu'elle est opposable à d'autres États¹⁰⁹.

89. Ce principe est applicable aux cas de succession d'États. Il est illustré par l'article 19(1) annexé à la résolution 55/153¹¹⁰ :

“Aucune disposition des présents articles n'oblige les États à traiter des personnes concernées n'ayant aucun lien effectif avec un État concerné comme des nationaux de cet État, sauf s'il devait en résulter que ces personnes seraient traitées comme des apatrides.”

90. Ces dispositions garantissent le droit des États tiers de ne pas accorder d'effets à la nationalité maintenue par l'État prédécesseur ou octroyée par l'État successeur sans respecter l'exigence du lien effectif. Toutefois, l'exercice de ce droit ne doit pas conduire à traiter les personnes concernées comme si elles étaient apatrides¹¹¹.

91. Fondées sur le principe d'effectivité, nuancé par la préoccupation légitime d'éviter l'apatridie, ces règles semblent incontournables. Cependant, le principe qui fait leur force peut aussi faire leur faiblesse dans la mesure où il est sujet à l'interprétation.

92. En effet, s'il est généralement admis que la nationalité ne devrait pas être accordée de manière arbitraire, qu'elle devrait refléter un certain lien entre l'État qui l'accorde et l'individu qui en jouit, la nature de ce lien reste vague. Comme l'indique la C.I.J., les éléments qui le définissent sont divers. Leur importance varie en fonction des circonstances. Les exemples que donne la Cour ne sont pas exhaustifs¹¹².

93. La même observation peut être certainement faite dans le cadre de la succession d'États. Les critères utilisés par les États impliqués, et en particulier par l'État ou les États successeurs, pour déterminer leurs nationaux *ex lege* sont variés, ainsi que le montre la pratique des dix dernières années. Parmi ces critères, la résidence habituelle, qui a la préférence des textes¹¹³, a joué un rôle relativement

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 22 et 23.

¹¹⁰ *Supra*, note 16.

¹¹¹ V. les commentaires de l'article 19 accompagnant le Projet d'articles de la C.D.I., *supra*, note 14.

¹¹² *Supra*, note 105.

¹¹³ V. par exemple, les articles 5, 8, 14, 20, 22, 24, 25 annexés à la résolution 55/153, *supra*, note 16; les dispositions III (8.a., 9.b.), IV (10.a., 11.a) de la Déclaration de Venise, *supra*, note 4.

modeste dans la définition de la population initiale des États récemment constitués. D'autres critères (citoyenneté de l'unité fédérée préexistante, origine), auxquels les textes accordent un rôle de second plan¹¹⁴, ont pourtant eu une importance au moins égale à celle de la résidence habituelle.

94. Ainsi, le lien effectif dont il est question à l'article 19(1) précité devient difficile à cerner. D'ailleurs, les textes semblent accepter qu'il puisse se manifester à travers une variété de critères¹¹⁵, auquel cas la règle établie par l'article 19(1) prend une importance toute relative.

95. Il en va différemment pour l'article 19(2) du même texte qui offre une image positive du principe d'effectivité tel qu'il s'applique en matière de nationalité.

En vertu de ses dispositions :

“Aucune disposition des présents articles n'empêche les États de traiter des personnes concernées qui sont devenues apatrides par suite de la succession d'États comme des nationaux de l'État concerné dont elles seraient en droit d'acquérir ou de conserver la nationalité, si un tel traitement est à leur avantage.”

96. Ainsi, un État peut accorder à un individu, devenu apatride du fait d'une succession d'État, les effets qui s'attachent à la nationalité qu'il devrait acquérir ou retenir en raison des liens qu'il a avec elle, si ces effets profitent à l'intéressé¹¹⁶. Ici, la variété des liens pertinents permet de donner à la règle une application large.

97. Quant au principe d'effectivité, tel qu'il s'applique en matière de nationalité, il faut rappeler que l'arrêt *Nottebohm* a été critiqué dans la sentence *Flegenheimer*¹¹⁷. Selon celle-ci, en effet, la notion de lien effectif n'est utile qu'en cas de plurinationalité.

98. Plus récemment, la Cour de Justice des Communautés européennes a écarté l'application de la notion de lien effectif, même en cas de double nationalité¹¹⁸.

¹¹⁴ V. par exemple, les articles 22(b), 24(b), 25(2)(b) et (c) annexés à la résolution 55/153, *supra*, note 16; les dispositions III (9.a.), IV (10.b. et 11.b.) de la Déclaration de Venise, *supra*, note 4.

¹¹⁵ V. les commentaires accompagnant l'article 19 du Projet de la C.D.I., *supra*, note 14.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ V. C. EMANUELLI, *loc. cit.*, note 1, n° 97 et suiv.

¹¹⁸ V. Affaire C-369/90 (*Micheletti*). Arrêt dans (1993) 97 *R.G.D.I.P.* 256. Aussi, D. RUZIÉ, “Nationalité, effectivité et droit communautaire”, *ibid.*, p. 107.

99. De plus, compte tenu de la préoccupation d'éviter l'apatridie qui transparaît dans les textes sous étude¹¹⁹, on peut se demander si l'arrêt *Nottebohm* n'est pas dépassé. En effet, il prive Nottebohm de toute protection diplomatique, comme s'il était apatride¹²⁰.

100. Finalement, on constate que la pratique allemande de maintenir une nationalité commune dont profitaient les ressortissants de la R.D.A. à l'époque de la division ignorait le principe d'effectivité¹²¹.

101. D'autres principes, relevant de la protection des droits de l'homme, viennent limiter les compétences étatiques dans les textes relatifs aux effets de la succession d'États sur la nationalité. Leur mise en oeuvre dépend de la notion de liens effectifs vue plus haut.

102. Le principe du droit à une nationalité est affirmé dans les textes sur la succession d'États et la nationalité¹²².

103. Les commentaires qui accompagnent ces textes rappellent que le principe trouve sa source dans l'article 15 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et qu'il est également énoncé dans plusieurs conventions internationales¹²³.

104. Certains commentaires soulignent aussi que le droit à une nationalité pose des problèmes d'application : comment identifier l'État sur lequel pèse l'obligation correspondante d'accorder sa nationalité? Compte tenu des difficultés que pose cette question, certains auteurs prétendent que le droit à une nationalité est purement théorique¹²⁴.

105. Il est vrai que dans le cadre d'une succession d'États, la situation est simplifiée : l'État en cause est l'un des États impliqués¹²⁵. Ainsi, l'article 1^{er} annexé à la résolution 55/153¹²⁶ précise que dans le cas

¹¹⁹ *Infra*, n° 123 et suiv.

¹²⁰ À ce sujet, v. D. RUZIÉ, *loc.cit.*, note 115, p. 113.

¹²¹ *Supra*, n° 27; D. RUZIÉ, *loc. cit.*, note 115, p. 112.

¹²² V. l'article I^{er} ainsi que les articles 16 et 18, annexés à la résolution 55/153, *supra*, note 16; la disposition II (5) de la Déclaration de Venise, *supra*, note 4; l'article 4.a. de la *Convention européenne sur la nationalité*, *supra*, note 10.

¹²³ V. Commission du droit international, commentaires du projet d'article I^{er}, *supra*, note 14; Commission de Venise, commentaires de la disposition II (5) de la Déclaration, *supra*, note 4; Convention européenne, *Rapport explicatif*, commentaires de l'article 4.a., *supra*, note 11.

¹²⁴ V. Commission du droit international, commentaires du projet d'article I^{er}, *supra*, note 14.

¹²⁵ *Ibid.*

d'une succession d'États, chaque ressortissant de l'État prédécesseur "a droit à la nationalité d'au moins un des États concernés".

106. Identifier l'État sur lequel pèse l'obligation d'accorder sa nationalité aux personnes concernées est facile dans le cas d'une union d'États : il s'agit nécessairement de l'État successeur¹²⁷.

107. Dans les autres cas de succession d'États, la nationalité à laquelle les personnes concernées ont droit est celle qui présente avec elles des liens effectifs, tels que ceux-ci sont définis par le droit international. Ici, les règles applicables dépendent de la pratique des États. Or, celle-ci est basée sur l'utilisation de différents critères¹²⁸, comme on l'a vu précédemment.

108. Ainsi, dans le cas d'une séparation d'États, qui intéresse plus particulièrement le Québec, l'article 24 annexé à la résolution 55/153 prévoit les règles suivantes :

"Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un État s'en séparent et forment un ou plusieurs États successeurs cependant que l'État prédécesseur continue d'exister, un État successeur, sauf indication contraire du fait de l'exercice d'un droit d'option, attribue sa nationalité :

- a) Aux personnes concernées ayant leur résidence habituelle sur son territoire; et
- b) Sous réserve des dispositions de l'article 8 :
 - i) Aux personnes concernées autres que celles qui sont visées à l'alinéa *a* qui avaient un lien juridique approprié avec une entité constitutive de l'État prédécesseur faisant désormais partie de l'État successeur dont il s'agit;
 - ii) Aux personnes concernées ne pouvant prétendre à la nationalité de tout État concerné au titre de l'alinéa *a* et du sous-alinéa *i* de l'alinéa *b* et ayant leur résidence habituelle dans un État tiers qui sont nées sur un territoire devenu celui de l'État successeur dont il s'agit ou y avaient leur résidence habituelle avant de le quitter ou qui ont tout autre lien approprié avec cet État successeur."

¹²⁶ *Supra*, note 16.

¹²⁷ V. Commission du droit international, commentaires du projet d'article 1^{er}, *supra*, note 14.

¹²⁸ *Ibid.*

109. On peut reprocher à ces dispositions particulièrement généreuses de ne pas correspondre à la pratique générale des États, telle que celle-ci s’est notamment manifestée depuis la fin de la guerre froide. En effet, les États successeurs qui ont défini leur population initiale à partir de la résidence habituelle sur leur territoire sont relativement peu nombreux¹²⁹. D’autre part, la combinaison des critères utilisés par ces dispositions n’est présente dans aucune des lois adoptées par les États en question pour définir leur population initiale. De plus, formulées en termes d’obligations liant l’État successeur, elles limitent de façon excessive le droit de cet État de déterminer qui sont ses nationaux. En revanche, la pratique récente montre bien que l’État successeur entend exercer ce droit auquel il attache de l’importance. Ainsi, il est clair que les dites dispositions relèvent du développement progressif du droit international plutôt que de sa codification.

110. Les mêmes remarques sont valables pour les dispositions équivalentes de la Déclaration de la Commission de Venise. Moins ambitieuses que celles de l’article 24 précité, ces dispositions sont plus proches de la pratique des États, sans toutefois y correspondre¹³⁰. De plus, elles s’en éloignent en énonçant des règles obligatoires. Selon la disposition 8 a.:

“Dans tous les cas de succession d’États, l’État successeur accorde sa nationalité aux ressortissants de l’État prédécesseur qui résident de manière permanente sur le territoire objet de la succession.”

111. De plus, le point 9.b. annonce :

“Il serait souhaitable que l’État successeur accorde sa nationalité sur une base individuelle aux personnes qui la demanderaient et qui appartiennent aux deux catégories suivantes : [...] b. les personnes résidant de manière permanente sur le territoire objet de la succession qui, au moment de la succession, ont la nationalité d’un État tiers.”

112. Le point 10 ajoute :

“L’État successeur accorde sa nationalité :

- a. aux personnes résidant de manière permanente sur le territoire objet de la succession, qui deviennent apatrides du fait de la succession;
- b. aux personnes originaires du territoire objet de la succession, ne résidant pas sur ce territoire, qui deviennent apatrides du fait de la succession.”

¹²⁹ *Supra*, n° 40 et suiv.; C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 588.

¹³⁰ *Supra*, note 7. V. aussi, les commentaires de la disposition III (8) dans *Rapport explicatif...*, *supra*, note 7.

113. De son côté, le point 11.a. prévoit :

“Il serait souhaitable que l’État successeur accorde sa nationalité :

- a. aux personnes résidant de manière permanente sur le territoire objet de la succession qui sont apatrides au moment de la succession.”

114. Moins catégorique en ce qui concerne les obligations des États concernés, l’article 18 (2) de la *Convention européenne sur la nationalité*¹³¹ énonce :

“En se prononçant sur l’octroi ou la conservation de la nationalité en cas de succession d’États, chaque État Partie concerné doit tenir compte notamment :

- a. du lien véritable et effectif entre la personne concernée et l’État;
- b. de la résidence habituelle de la personne concernée au moment de la succession d’États;
- c. de la volonté de la personne concernée;
- d. de l’origine territoriale de la personne concernée.”

115. Aux remarques précédentes, il convient d’ajouter que les textes reproduits ci-dessus présentent certaines différences. Celles-ci contribuent à créer des incertitudes quant aux règles applicables. Cependant, les trois textes favorisent la résidence permanente/habituelle comme critère selon lequel l’État ou les États successeurs doivent accorder leur nationalité aux personnes affectées par une succession d’États. Rappelons pourtant que ce critère a joué un rôle modeste dans la pratique récente.

116. Le droit à une nationalité joue également un rôle dans le cadre de la perte de la nationalité.

117. À cet égard, l’article 25 annexé à la résolution 55/153¹³² qui vise également la séparation d’États crée des obligations pour l’État prédécesseur. Il prévoit :

- “ 1. L’État prédécesseur retire sa nationalité aux personnes concernées qui remplissent les conditions requises pour acquérir la nationalité de l’État successeur conformément à l’article 24. Il s’en abstient toutefois tant que ces personnes n’ont pas acquis la nationalité de l’État successeur.

¹³¹ *Supra*, note 10.

¹³² *Supra*, note 16.

2. Sauf indication contraire du fait de l'exercice d'un droit d'option, l'État prédécesseur ne retire cependant pas sa nationalité aux personnes visées au paragraphe 1 qui :

- a) Ont leur résidence habituelle sur son territoire;
- b) Ne relèvent pas de l'alinéa a mais avaient un lien juridique approprié avec une entité constitutive de l'État prédécesseur continuant de faire partie de l'État prédécesseur;
- c) Ont leur résidence habituelle dans un État tiers et sont nées sur un territoire continuant de faire partie de l'État prédécesseur ou y avaient leur résidence habituelle avant de le quitter ou ont tout autre lien approprié avec cet État."

118. Cette fois, les dispositions du paragraphe 1 reflètent la pratique courante : en règle générale, l'État prédécesseur retire sa nationalité aux habitants du territoire transféré qui acquièrent la nationalité de l'État ou des États successeurs¹³³.

Toutefois, en formulant la règle comme une obligation, le paragraphe dépasse la pratique.

119. Pour sa part, le paragraphe 2 apporte des nuances au paragraphe précédent, qui visent à préserver le droit à la nationalité de l'État prédécesseur. Encore faut-il que des liens effectifs rattachent les individus qui jouissent de ce droit à l'État prédécesseur. Ces liens sont variés. Ce sont les mêmes que ceux utilisés par l'article 24 précité.

120. Notons enfin que l'application de ces disposition peut créer des cas de plurinationalité.

121. Formulée en termes plus généraux, la Déclaration de la Commission de Venise¹³⁴ ne contraint pas l'État prédécesseur à retirer sa nationalité aux personnes affectées par une succession d'États. En revanche, son point 12 interdit à l'État prédécesseur de retirer "sa nationalité à ses ressortissants qui n'ont pas été en mesure d'acquérir la nationalité de l'État successeur." Cette interdiction est conforme au principe selon lequel, dans le cadre d'une succession d'États, les personnes affectées ont droit à la nationalité de l'un des États concernés. Elle vise aussi à éviter l'apatridie.

¹³³ V. les commentaires de l'article 125 : Commission du droit international, *supra*, note 14. Aussi, les commentaires de la disposition III (8) de la Déclaration de Venise, dans *Rapport explicatif...*, *supra*, note 7.

¹³⁴ *Supra*, note 7.

122. De son côté, l'article 18(2) de la *Convention européenne sur la nationalité*¹³⁵ se contente d'énumérer les critères dont l'État prédécesseur doit tenir compte en se prononçant sur la conservation de sa nationalité.

123. Éviter l'apatridie est une préoccupation commune aux textes consacrés aux effets de la succession d'États sur la nationalité¹³⁶. L'obligation qui s'y rattache est énoncée à l'article 4 annexé à la résolution 55/153¹³⁷ :

“Les États concernés prennent toutes les mesures appropriées pour empêcher que les personnes qui possédaient la nationalité de l'État prédécesseur à la date de la succession d'États ne deviennent apatrides du fait de cette succession.”

124. Comme l'indiquent les commentaires qui accompagnent l'article 4, l'obligation qu'il contient est le complément du droit à une nationalité : celle de l'un des États concernés selon l'article 1^{er} du même texte¹³⁸.

125. Cependant, il s'agit d'une obligation relative et non d'une obligation absolue. Comme telle, elle doit être précisée par des obligations plus précises¹³⁹, comme celles énoncées par les articles 24 et 25 annexés à la résolution 55/153¹⁴⁰.

126. D'autres règles générales ou particulières sont également motivées par la préoccupation d'éviter l'apatridie. Ainsi, selon l'article 9 annexé à la résolution 55/153, l'État successeur peut subordonner l'acquisition de sa nationalité à l'obligation de renoncer à une nationalité précédente. La règle illustre la compétence de principe de l'État en matière de nationalité. Cependant, cette compétence est limitée par l'obligation de ne pas l'exercer d'une manière qui créerait des cas d'apatridie, même temporaire¹⁴¹.

¹³⁵ *Supra*, note 10.

¹³⁶ V. Commission du droit international, commentaires du projet d'article 4, *supra*, note 14; Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 95 et 96.

¹³⁷ *Supra*, note 16.

¹³⁸ V. Commission du droit international, *supra*, note 14.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Supra*, note 16.

¹⁴¹ V. Commission du droit international, commentaires du projet d'article 9, *supra*, note 14.

127. La Commission de Venise et le Conseil de l'Europe, dont elle dépend, affirment, sans le justifier, que l'obligation d'éviter l'apatridie fait partie du droit coutumier¹⁴². Cette affirmation peut surprendre.

128. Il est vrai que la communauté internationale lutte depuis longtemps contre l'apatridie, que des conventions internationales ont été conclues et des lois nationales adoptées dans le cadre de ce combat. Certains États successeurs se sont préoccupés de la question au point d'adopter des mesures pour réduire les cas d'apatridie liés à une succession d'États¹⁴³.

129. Mais il est également vrai que la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie* (1961)¹⁴⁴ ne lie qu'une douzaine d'États et que, dans l'ensemble, la pratique récente en matière de succession d'États s'est guère inquiétée du problème. En fait, elle a créé des centaines de milliers de nouveaux cas d'apatridie. Les pressions exercées sur certains États successeurs ont eu des résultats minimes¹⁴⁵.

130. De toute façon, l'obligation d'éviter l'apatridie est une obligation de moyen et non de résultat¹⁴⁶. Dans le cadre de la succession d'États, sa mise en oeuvre dépend de critères qui reflètent selon le droit international, un lien étroit entre les personnes concernées et l'un des États impliqués. Or, on a vu que les critères retenus par les articles 24 et 25 annexés à la résolution 55/153 s'écartent de la pratique récente, laquelle n'est d'ailleurs pas uniforme.

131. Les mêmes remarques s'appliquent au droit à la nationalité, qui est aussi un droit relatif, et à l'obligation correspondante d'accorder sa nationalité : une obligation de moyen et non de résultat¹⁴⁷.

132. Le droit d'option est reconnu par les trois textes déjà cités au moyen de formules différentes.

133. Selon l'article 11(1) annexé à la résolution 55/153¹⁴⁸ :

¹⁴² V. Commission de Venise, *Rapport explicatif...*, *supra*, note 7 n° 6; Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur la nationalité, Rapport explicatif*, commentaires de l'article 4, b., *supra*, note 11; C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 589.

¹⁴³ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 95 et suiv.

¹⁴⁴ R.T.C. 1978, n° 32.

¹⁴⁵ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 98 et suiv.

¹⁴⁶ *Supra*, note 136.

¹⁴⁷ V. Commission du droit international, commentaires du projet d'article 4, *supra*, note 14. Aussi, les commentaires de l'article 26.

¹⁴⁸ *Supra*, note 16.

“Les États concernés tiennent compte de la volonté des personnes concernées qui remplissent les conditions requises pour acquérir la nationalité de deux États concernés ou plus.”

134. Le commentaire qui accompagne ces dispositions souligne qu’elles ne créent pas d’obligations strictes pour les États concernés¹⁴⁹.

135. En revanche, chaque État concerné doit accorder le droit d’opter en faveur de sa nationalité aux personnes affectées qui ont un lien “approprié” avec lui et qui, autrement, deviendraient apatrides (art. 11(2)). Cette obligation générale s’explique par celle d’éviter l’apatridie¹⁵⁰.

136. Dans le cadre de la séparation d’États, l’État prédécesseur et l’État successeur accordent un droit d’option aux personnes affectées qui, compte tenu des articles 24 et 25 (2), remplissent les conditions requises pour détenir la nationalité de chacun de ces États ou celles de deux États successeurs ou plus (art. 26).

137. Comme l’indique le commentaire de ces dispositions¹⁵¹, le droit d’option en faveur de la nationalité de l’État prédécesseur ne profite pas à toutes les personnes affectées qui remplissent les conditions requises pour acquérir la nationalité de l’État successeur. Encore faut-il qu’elles remplissent l’une des conditions prévues par l’article 25(2) pour avoir droit à la nationalité de l’État prédécesseur. Toutefois, ces conditions sont libérales.

138. De même, le droit d’option en faveur de l’un des États successeurs est réservé aux personnes qui, en raison de l’article 24, remplissent les conditions nécessaires pour acquérir la nationalité de chacun de ces États.

139. De son côté, la Déclaration de la Commission de Venise¹⁵² prévoit d’abord que les États impliqués dans la succession “respectent, dans toute la mesure du possible, la volonté de la personne concernée” (II, 7). Cette formule générale est ensuite précisée en termes de droit d’option. Celui-ci est envisagé de façon large. Ainsi, en cas de séparation d’États, “l’État ou les États successeur(s) accorde(nt) le droit d’option en faveur de l’État prédécesseur” (V, 13.a).

140. Toutefois, ils “peuvent subordonner l’exercice du droit d’option à la condition que les optants

¹⁴⁹ V. Commission du droit international, *supra*, note 14.

¹⁵⁰ *Ibid.*,

¹⁵¹ *Ibid.* V. aussi C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 594.

¹⁵² *Supra*, note 7.

aient des liens effectifs, en particulier ethniques, linguistiques ou religieux, avec l'État prédécesseur" (V, 14)¹⁵³. Un délai raisonnable doit être prévu à partir de la date de succession pour permettre l'exercice du droit d'option (V, 15).

141. Précision importante, l'option en faveur de la nationalité de l'État prédécesseur "ne doit pas avoir de conséquences préjudiciables pour les optants, en particulier en ce qui concerne leur droit de résider sur le territoire de l'État successeur et sur leurs biens, meubles ou immeubles, qui s'y trouvent" (V, 16).

142. Quant à l'État prédécesseur, il n'est pas visé par des dispositions relatives au droit d'option. Cette omission procède sans doute de l'idée voulant que l'optant ne se prononce vraiment qu'à l'égard de la nationalité de l'État prédécesseur. Comme l'écrit un auteur :

“(s)i il exerce ce droit, il est réintégré dans cette nationalité, si, par contre, il décide de ne pas l'exercer, il reste définitivement national de l'État successeur dont il a acquis automatiquement la nationalité à partir de la date de la succession.”¹⁵⁴

143. Pour sa part, la *Convention européenne sur la nationalité*¹⁵⁵ mentionne “la volonté de la personne concernée” parmi les critères dont chaque État partie concerné doit tenir compte pour se prononcer sur l'octroi ou la conservation de sa nationalité en cas de succession d'États : art. 18, 2.c.

144. Finalement, les dispositions exposées ci-dessus qui concernent le droit d'option donnent lieu à deux types de remarques :

1) Le sujet est abordé différemment selon le texte considéré. De plus, les règles annexées à la résolution 55/153 ont un contenu différent de celui des dispositions de la Déclaration de la Commission de Venise;

2) Les commentaires qui accompagnent lesdites dispositions font rarement référence à la pratique des États. En effet, on a vu que la pratique récente ne correspond pas à ces règles. Dans cette pratique, le droit d'option est plutôt l'exception que la règle.

145. On peut déduire de ces remarques que les règles en cause relèvent du développement progressif du droit international plutôt que de sa codification.

Conclusions partielles.

¹⁵³ V. Commission de Venise, *supra*, note 4, n° 91. Aussi, *Rapport explicatif...*, note 7, n° 14.

¹⁵⁴ C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 592.

¹⁵⁵ *Supra*, note 10.

146. Les textes étudiés ci-dessus ne lient pas le Québec, sauf dans la mesure où ils énoncent des règles coutumières.

147. Rappelons à cet égard que la coutume internationale dépend de la pratique des États. Or, en ce qui concerne les effets de la succession d'États en termes de nationalité, la pratique récente des États n'est guère homogène. Il est difficile d'en dégager des règles coutumières faisant échec au principe traditionnel selon lequel chaque État décide souverainement qui sont ses nationaux. Le principe de la nationalité effective vient bien limiter le précédent, mais il est affaibli par une conception large de ce qui constitue un lien effectif. La résidence, que favorisent les textes n'a pas la même importance dans la pratique récente.

148. L'hétérogénéité de cette pratique, l'écart entre elle et les textes étudiés, font que ceux-ci n'ont pas un caractère contraignant. Ces textes présentent d'ailleurs certaines différences entre eux. En conséquence, comme l'indique le préambule de la résolution 55/153 au sujet des dispositions qui y sont annexées, ils constituent un "guide utile" pour la pratique concernant la question.

Conclusion

149. Il s'agit finalement d'envisager si l'évolution depuis l'étude originale justifie une modification de ses conclusions.

150. La fin de la guerre froide a vu plusieurs nouveaux cas de succession d'États. Ces cas ont généralement peu de ressemblance avec celui qui accompagnerait une éventuelle sécession du Québec. En effet, presque tous correspondent à une succession totale. En revanche, la sécession du Québec se présenterait comme une succession partielle. De plus, la plupart des États issus de successions récentes proviennent de républiques fédérées dans lesquelles une citoyenneté locale coexistait avec la nationalité fédérale. Au Canada, la citoyenneté provinciale est inconnue.

151. La préoccupation croissante de la communauté internationale d'assurer une meilleure protection des droits de l'homme a récemment conduit à l'adoption de textes concernant les effets de la succession d'États en termes de nationalité. Ces textes contiennent des règles qui s'inspirent des trois principes suivants¹⁵⁶ :

- droit à une nationalité;
- obligation d'éviter l'apatridie;
- droit d'option.

¹⁵⁶

À leur sujet, v. C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 583 et suiv.

152. Ces règles s'écartent sensiblement de la pratique générale des États. En conséquence, elles ont rarement un caractère coutumier et ne sont pas contraignantes, sauf exception. Celles qui ont un caractère obligatoire tendent plutôt à consacrer la souveraineté de l'État de dire qui sont ses nationaux.

153. Dans l'ensemble, les textes internationaux adoptés récemment pour régir les effets de la succession d'États sur la nationalité procèdent du développement progressif du droit international et non de sa codification.

154. Dans ce contexte, les conclusions accompagnant l'étude originale paraissent encore opportunes. Toutefois, elles peuvent être précisées pour tenir compte des tendances actuelles.

155. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il appartiendrait à celui-ci de définir sa population initiale au moyen de règles législatives.

Étant donné l'importance de la question pour la population du Québec, les critères retenus pour définir cette population devraient être clairement énoncés et rendus publics avant le prochain référendum sur la souveraineté. Dans cette optique l'adoption par voie législative d'une citoyenneté québécoise, définie à partir des critères retenus et coexistant jusqu'à l'indépendance éventuelle du Québec avec la citoyenneté canadienne, pourrait servir à déterminer la population première d'un Québec souverain. En raison de l'article 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, cette solution poserait cependant des problèmes constitutionnels.

156. Toutefois, cette loi serait susceptible d'être amendée au moment de l'indépendance pour mettre en oeuvre tout accord conclu avec Ottawa sur la question. L'adoption de mesures conjointes visant à éviter les cas d'apatridie devrait notamment faire l'objet d'un tel accord.

157. De toute façon, compte tenu de l'importance que la communauté internationale attache à la lutte contre l'apatridie, le Québec devrait avoir à coeur d'éviter que son accession à la souveraineté ne fasse de nouveaux apatrides. Afin de favoriser sa reconnaissance par les États déjà en place, un Québec souverain devrait se préoccuper de cette question et prendre les mesures adéquates. Rappelons cependant que même dans les textes les plus généreux, l'obligation d'éviter l'apatridie n'est pas absolue. Elle dépend de l'existence de liens appropriés entre l'État successeur et les bénéficiaires de cette obligation. Dans le cas d'une succession partielle, cette obligation est d'ailleurs partagée avec l'État prédécesseur; ici, le Canada.

158. Les règles régissant les conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté devraient s'inspirer du principe selon lequel la population suit le territoire. Ainsi, les citoyens canadiens ayant leur résidence habituelle au Québec au jour de l'indépendance devraient acquérir de plein droit la nationalité québécoise et perdre la citoyenneté canadienne¹⁵⁷.

¹⁵⁷

V. la note 81 de l'étude originale, *supra*, n° 2.

159. Un droit d'option contre la nationalité québécoise pourrait être accordé aux résidents québécois à deux conditions :

- 1) des liens suffisants les rattachent à l'État prédécesseur (le Canada) : domicile, origine, etc.;
- 2) l'exercice du droit d'option ne conduit pas son bénéficiaire à devenir apatride.

160. Le droit d'option devrait être exercé dans un délai raisonnable¹⁵⁸ (6 mois - 1 an) après l'indépendance.

161. Un droit d'option en faveur de la nationalité québécoise pourrait être accordé aux Canadiens qui n'ont pas leur résidence habituelle au Québec au jour de l'indépendance, mais qui ont des liens suffisant avec lui : domicile, origine, etc.¹⁵⁹. L'exercice de ce droit d'option pourrait être assujetti à l'obligation de renoncer à la citoyenneté canadienne.

162. Un accord entre Québec et Ottawa devrait régler les questions relatives au droit d'option, à la double nationalité, au traitement des Québécois au Canada et des Canadiens au Québec.

163. L'acquisition de la nationalité québécoise sur demande par des ressortissants d'États autres que le Canada devrait également dépendre du fait qu'ils ont leur résidence habituelle au Québec au jour de l'indépendance. Elle pourrait être assujettie à la condition qu'ils renoncent à leur nationalité antérieure, s'ils en ont une, mais devrait être automatique s'ils sont apatrides.

164. Un droit d'option en faveur de la nationalité québécoise pourrait être accordé aux ressortissants non canadiens qui n'ont pas leur résidence habituelle au Québec au jour de l'indépendance, mais qui ont des liens suffisants avec lui : domicile, origine, etc. L'exercice de ce droit pourrait être assujetti à l'obligation de renoncer à la nationalité étrangère.

165. L'ensemble des mesures régissant les conséquences de la sécession du Québec en termes de nationalité devrait être adopté avant ou immédiatement après l'accession du Québec à la souveraineté.

166. D'autres mesures, visant à établir un futur régime de la nationalité québécoises devraient suivre¹⁶⁰. Leur adoption devrait tenir compte de certains développements récents, comme l'adoption de la *Convention européenne sur la nationalité*. Rappelons enfin, l'adoption de la nationalité comme

¹⁵⁸ Sur la notion de délai raisonnable, v. l'étude originale, C. EMANUELLI, *loc. cit.*, note 1, note 82, *supra*, n° 2; C. ECONOMIDÈS, *loc. cit.*, note 8, p. 595.

¹⁵⁹ À ce sujet, v. l'étude originale : C. EMANUELLI, *loc. cit.*, note 1, note 83, *supra*, n° 2.

¹⁶⁰ V. l'étude originale : C. EMANUELLI, *loc. cit.*, note 8, partie III.

facteur de rattachement alternatif dans certaines règles de conflit prévues par le Livre X du *Code civil du Québec*. L'indépendance du Québec étendrait la portée des dispositions du Code élaborées à partir de ces facteurs¹⁶¹. Il pourrait en être de même, advenant l'adoption d'une citoyenneté québécoise dissociée de l'accession du Québec à la souveraineté.

¹⁶¹*Supra*, n° 12 et suiv.

Résumé

Après un rappel des conclusions de l'étude originale concernant les conséquences d'une éventuelle sécession du Québec en termes de nationalité, les présents travaux se penchent sur les développements récents.

Plusieurs nouveaux États sont apparus sur la scène internationale au terme de successions d'États qui ont généralement accompagné ou suivi la fin de la guerre froide et la chute de l'empire soviétique. Ils ont adopté des règles visant à déterminer leur population initiale et ont ainsi enrichi la pratique internationale concernant les effets de la succession d'États sur la nationalité. La pratique récente reflète tantôt la continuité, tantôt la table rase. Elle présente certaines différences avec la pratique antérieure : importance de la citoyenneté de l'ancienne république fédérée, rôle de la législation interne, etc.

De nouveaux textes internationaux ont été élaborés qui contiennent des règles visant à régir les effets de la succession d'États en matière de nationalité. Dans l'ensemble, ces textes ne sont pas contraignants et s'écartent de la pratique récente des États. Ils semblent relever du développement progressif du droit international plutôt que de sa codification. Tous favorisent la solution de la continuité.

En droit québécois, la nationalité est devenue un facteur de rattachement alternatif dans certaines règles de conflit prévues par le nouveau *Code civil du Québec*. Les questions que posent leur application en termes de nationalité et de conflit de nationalités dépendent du droit international.

Les développements récents ne justifient pas une modification des conclusions qui accompagnaient l'étude originale. Cependant, certains points méritent d'être précisés. Les présents travaux recommandent notamment de définir avant le prochain référendum sur la souveraineté quels sont les critères retenus pour déterminer la population initiale d'un éventuel Québec souverain et de les rendre publics. Ces critères devraient s'inspirer du principe selon lequel la population suit le territoire. Ils pourraient servir à définir une citoyenneté québécoise, coexistant jusqu'à l'indépendance avec la citoyenneté canadienne, et servant ensuite à définir la population première d'un Québec indépendant.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 115 à 190

Auteur : François Crépeau

Titre : Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration

MISE À JOUR

Auteur : François Crépeau

Titre : Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration

FRANÇOIS CRÉPEAU

Professeur
Faculté de droit
Université de Montréal

NINO KARAMAOUN

Coordonnateur du *Centre d'études sur le droit international et la mondialisation*
Faculté de science politique et de droit
Université du Québec à Montréal

**LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES
D'UN QUÉBEC SOUVERAIN
EN MATIÈRE D'IMMIGRATION**

COMPLÉMENT AU RAPPORT DU 2 DÉCEMBRE 1991
DU PROFESSEUR FRANÇOIS CRÉPEAU
À LA COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES
À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

Les auteurs remercient vivement Mmes Marie-Louise Tougas
et Michèle Boudreault, pour leur aide précieuse.
Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent que les auteurs.

17 décembre 2001

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif

Introduction

- 1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques**
- 2. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**
- 3. La Convention relative aux droits de l'enfant**
- 4. La protection des travailleurs migrants**
- 5. Les développements dans le système interaméricain**
- 6. L'influence grandissante du droit international dans l'interprétation du droit interne**
- 7. L'exemplarité du modèle européen**
- 8. Les récentes obligations en matière de sécurité**

Conclusion

Annexes

- **Annexe III.** Accords relatifs aux visas
- **Annexe V.** Accords de sécurité sociale
- **Annexe VII.** Ententes de réciprocité en matière de droits de scolarité (Québec)
- **Annexe VIII.** Conventions et Recommandations pertinentes de l'OIT
- **Annexe X.** Accords multilatéraux relatifs à l'adoption
- **Annexe XI.** Accords relatifs à l'extradition, à l'entraide juridique en matière pénale, et au transfèrement de délinquants (accords multilatéraux)
- **Annexe XII.** Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière migratoire (sélection)
- **Annexe XIII.** Jurisprudence de la Cour suprême se référant à la Convention européenne des droits de l'homme

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le présent rapport constitue le complément du rapport du professeur François Crépeau du 2 décembre 1991, déposé auprès de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Il vise à vérifier dans quelle mesure les obligations internationales d'un éventuel Québec souverain en matière d'immigration se sont modifiées au cours de la dernière décennie.

Sont principalement abordées : l'évolution de la mise en œuvre de divers instruments internationaux; l'évolution des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme; l'influence grandissante du droit international dans les matières reliées à l'immigration; les questions de sécurité internationale soulevées par les attentats du 11 septembre 2001, dans leurs conséquences sur les politiques migratoires.

INTRODUCTION

Le présent rapport constitue le complément du rapport du professeur François Crépeau du 2 décembre 1991, déposé auprès de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté¹.

Selon les termes de l'entente, le présent rapport vise à mettre à jour les données du rapport initial. Plus précisément, il s'agit de vérifier dans quelle mesure les obligations internationales d'un éventuel Québec souverain en matière d'immigration se sont modifiées au cours de la dernière décennie.

Nous passerons donc en revue divers champs du droit international dans leurs rapports avec les questions migratoires. En particulier, nous étudierons les points suivants :

- L'évolution de la mise en œuvre de divers instruments internationaux : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, la *Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant*, la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*.
- L'évolution des deux systèmes de protection des droits et libertés susceptibles d'influer sur les obligations du Québec en matière de droits et libertés, soit les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme.
- L'influence grandissante du droit international dans les matières reliées à l'immigration.
- Les questions de sécurité internationale soulevées par les attentats du 11 septembre 2001, dans leurs conséquences sur les politiques migratoires.

1. LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES²

Une étude approfondie des dispositions pertinentes de cet instrument ayant été effectuée à l'occasion du rapport initial, on se contentera de noter ici quelques développements jurisprudentiels instigués par le Comité des droits de l'homme, ainsi que certaines de ses recommandations.

Dans le cadre des affaires *Kindler*, *Chitat Ng* et *Cox*, le Comité dut examiner la problématique des États abolitionnistes qui reçoivent une demande d'extradition émanant d'un pays où l'intéressé peut être condamné à mort³. Fondant son analyse sur l'article 6

¹ Notre rapport du 2 décembre 1991 est ci-après appelé le « rapport initial ».

² (1976) 999 R.T.N.U. 171; [1976] R.T. Can n° 47. Ci-après dénommé le *Pacte international*.

³ *Cox c. Canada*, Communication n° 539/1993, CCPR/C52/D/539/1993; *Kindler c. Canada*, Communication n° 470/1991, CCPR/C/48/D/470/1991; *Chitat Ng c. Canada*, Communication n° 469/1991, CCPR/C/49/D/469/1991.

(droit à la vie) du Pacte international, le Comité fut d'avis que lorsqu'un État partie au Pacte prend une décision à l'égard d'un individu qui relève de sa juridiction, et que la conséquence nécessaire et prévisible de cette dernière serait que les droits de cet individu garantis par le Pacte seront violés par une autre juridiction, cet État partie pourra voir sa responsabilité engagée en vertu du Pacte. L'analogie avec le mécanisme de protection par ricochet élaboré par la Cour européenne est indéniable. Toutefois, au fond, le Comité n'a pas suivi les traces de la Cour européenne et ses communications ont été vivement critiquées. D'une part, il se borne à appliquer les termes du paragraphe 6(2), qui prévoit que la peine capitale peut être infligée pour les crimes les plus graves, même en présence d'un État abolitionniste tel le Canada⁴. D'autre part, concernant le syndrome du couloir de la mort, il déclare que des périodes prolongées de détention dans des conditions sévères dans un quartier de condamnés à mort ne peuvent être considérées comme constituant un traitement cruel, inhumain ou dégradant (art. 7), si elles découlent du droit du condamné à se prévaloir des différents recours disponibles.

Par ailleurs, le Comité a accepté de reconnaître qu'une séparation de sa famille causée par une mesure d'expulsion pouvait constituer une immixtion arbitraire dans la vie familiale prohibée par l'article 17 du Pacte⁵. Toutefois, le Comité introduit un test de proportionnalité entre la mesure visée et les objectifs qu'elles recherchent, alors même que le libellé de cet article ne le prévoit pas, ce qui affaiblit considérablement la portée de la protection accordée à la vie familiale.

Enfin, il semble que le Comité retienne aujourd'hui une interprétation plus large de l'expression «dans son propre pays» contenue à l'article 12 du Pacte. Selon lui, elle ne serait pas limitée à la nationalité au sens strict du terme, à savoir la nationalité conférée à la naissance ou acquise par la suite. L'expression s'appliquerait aussi à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger⁶. À cet égard, notons que le Comité a d'abord eu une interprétation assez restrictive de cette notion en excluant le bénéfice de cette disposition à un ressortissant anglais qui était arrivé au Canada à l'âge de 7 ans et qui y avait vécu pendant trente ans⁷. Les répercussions de ce changement de position du Comité n'ont pas tardé à se faire sentir. Le 7 avril 1999, dans le cadre des observations émises au sujet du quatrième rapport périodique du Canada, le Comité s'est dit préoccupé par la politique voulant que des résidents étrangers de longue durée soit expulsés sans qu'il soit nécessairement tenu compte de la nécessité de protéger les droits dont ils bénéficient aux termes du Pacte.

Ces évolutions démontrent un resserrement progressif des obligations des États parties : les étrangers doivent de plus en plus être traités comme les nationaux dans des circonstances similaires.

⁴ À ce sujet, soulignons les virulentes dissidences de certains membres du Comité, notamment celles de Mme Chanet (dans *Cox*) et de M. Lallah (dans *Kindler*).

⁵ *Canepa c. Canada*, Communication n°558/1993, CCPR/C/59/D/558/1993

⁶ Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, *Observation générale 27 sur la liberté de circulation du 2 novembre 1999*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

⁷ *Stewart c. Canada*, Communication n°538/1993, CCPR/C/58/D/538/1993.

2. LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS

Tel qu'examiné dans le rapport initial, l'article 3 de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*⁸ occupe une place de choix dans le domaine de la protection universelle des étrangers. Il prohibe à un État d'expulser, d'extrader ou de refouler un individu vers un autre État où il existe des motifs sérieux de croire qu'il risque d'être soumis à la torture. Dans une certaine mesure, la protection offerte par cette disposition est plus large que celle énoncée par le principe de non-refoulement que pose l'article 33 de la *Convention relative au statut des réfugiés*. En effet, un État peut faire exception à ce dernier principe lorsque le motif de persécution invoqué par le demandeur d'asile ne figure pas au nombre de ceux qui sont énumérés par la Convention⁹, et lorsque des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public le requièrent¹⁰.

Une illustration pertinente de la protection instaurée par l'article 3 de cette convention est l'affaire *Khan*¹¹ présentée devant le Comité contre la torture. À cette occasion, un ressortissant pakistanais contre qui une procédure d'expulsion était engagée, suite au refus des autorités canadiennes de lui reconnaître le statut de réfugié, soutenait qu'il ne pouvait être renvoyé au Pakistan, en raison du risque qu'il y soit persécuté ou même tué du fait de ses convictions politiques. Fondant son analyse sur l'article 3, le Comité considère qu'il faut :

chercher à déterminer si l'intéressé risquerait personnellement d'être soumis à des tortures dans le pays où il retournerait. Il s'ensuit que l'existence dans un pays d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives, ne constitue pas en tant que telle un motif suffisant pour conclure qu'une personne risquerait d'être soumise à la torture à son retour dans ce pays ; il doit exister en effet des motifs supplémentaires donnant à penser que l'intéressé serait personnellement menacé. De même, l'absence d'un ensemble de violations systématiques et graves des droits de l'homme ne signifie pas qu'une personne peut être considérée comme à l'abri de la torture dans son cas particulier. (§12.2)

Suite à l'examen de la preuve présentée, le Comité fut d'avis que le Canada devait s'abstenir, en vertu de ses obligations en vertu de l'article 3, de renvoyer de force M. Khan au Pakistan.

Qui plus est, le 22 novembre 2000, le Comité émit ses conclusions et recommandations concernant le troisième rapport périodique présenté par le Canada avec trois ans de

⁸ Doc. N.U. A/39/51, p. 197 (1984). Ci-après dénommée *Convention contre la torture*.

⁹ L'article 1§2 définit ce dernier comme étant une personne «(...)craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut réclamer la protection de ce pays (...)»

¹⁰ *Convention relative au statut des réfugiés*, articles 32 et 33.

¹¹ *Khan c. Canada (Ministre de la Justice)*, communication n° 15/1994, CAT/C/13/D/15/1994

retard¹². Au chapitre de ses préoccupations, notons les allégations concernant le recours à une force excessive et l'administration de substances sédatives pour expulser les déboutés du droit d'asile, ainsi que les pratiques et politiques voulant que toute personne réputée être un criminel endurci ou dangereuse pour la sécurité puisse être renvoyée dans un autre État même s'il existe des raisons sérieuses de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. D'après le Comité, une telle démarche va à l'encontre du caractère absolu du droit garanti par l'article 3. Enfin, le Comité prend la peine de dénoncer la pratique regrettable qui consiste à expulser un individu alors qu'une demande de révision de son cas pour motifs d'ordre humanitaire est en cours, du fait qu'une pratique de ce type constitue un obstacle à l'effet utile des recours consacrés par l'article 3 de la *Convention contre la torture*. À ce sujet, deux récentes communications d'origine canadienne ont tendance à appuyer les craintes du Comité. Dans les affaires *T.P.S.* et *L.O.*, les auteurs des plaintes ont été expulsés vers leurs pays respectifs, alors que des demandes de mesures provisoires avaient été adressées à l'État canadien par le Comité, le priant de ne pas expulser les intéressés avant que le Comité puisse se prononcer sur le bien fondé des communications¹³. Néanmoins, dans les deux cas, les communications furent jugées irrecevables. Vu le caractère irréversible du dommage pouvant se produire si le risque de mauvais traitement se concrétisait, nul ne doute des dangers qu'entraînerait la systématisation d'une telle pratique.

Un Québec souverain devra s'assurer d'élaborer une loi, des politiques et pratiques dans le domaine de l'immigration à l'aune des recommandations émises par le Comité.

3. LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

Adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée Générale des Nations Unies et entrée en vigueur le 2 septembre 1990, la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁴ est rapidement devenue la plus populaire des conventions internationales. À ce jour, 191 États sont parties à cette convention, soit tous les États membres des Nations Unies à l'exception des États-Unis et de la Somalie¹⁵. Le Canada l'a ratifiée le 12 décembre 1991, en y formulant deux réserves et une déclaration interprétative¹⁶. Le Québec l'a ratifiée le 9 décembre 1991¹⁷.

Ce texte a pour but de garantir à tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf dans le cas où la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation nationale applicable, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels énoncés à ses articles 6 à 41. Pour ce faire, il est précisé à l'article 3 de la Convention, que l'intérêt supérieur de l'enfant

¹² *Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Canada*, 22/11/2000. CAT/C/XXV/Concl.4.

¹³ *T.P.S. c. Canada*, Communication n° 99/1997, CAT/C/24/D/99/1997; *L.O. c. Canada*, Communication n°95/1997, CAT/C/24/D/95/1997.

¹⁴ Rés. A.G. 44/25, Annexe; [1992] R.T. Can. n° 3

¹⁵ Chiffre en date du 27 novembre 2001.

¹⁶ Une de ces réserves porte sur l'article 37c) qui traite de la séparation des enfants des adultes au sein d'établissements carcéraux.

¹⁷ R.E.I.Q. (1990-92), 1992 (4), p. 361.

doit être la considération primordiale dans toutes les décisions le concernant, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs.

Dans le cadre du présent rapport, certaines dispositions de la Convention revêtent un intérêt particulier. Il en va ainsi des articles 7 et 8 qui traitent respectivement du droit de l'enfant d'acquérir et de préserver une nationalité; ainsi que des articles 9 et 10 qui consacrent le droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents lorsque ceux-ci font l'objet de mesures d'éloignement, et également d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs avec ceux-ci, ce qui implique le droit d'entrer sur le territoire d'un État et de le quitter à des fins de réunification familiale. Enfin, l'article 22 vise à garantir une protection et assistance humanitaire à l'enfant qui demande la reconnaissance du statut de réfugié.

Qui plus est, aux termes des articles 43 et 44 de la Convention, est formé un Comité des droits de l'enfant, chargé de veiller à l'application de la Convention par les États parties au moyen d'un mécanisme de rapports périodiques. Le 20 juin 1995, le Comité émit ses observations finales concernant le rapport initial présenté par le Canada¹⁸. Il importe de souligner que le Comité s'est dit préoccupé par le fait que les principes de la non-discrimination, de l'intérêt supérieur de l'enfant et du respect des opinions de l'enfant ne soient pas toujours pris en considération de façon satisfaisante par les organes administratifs chargés des enfants réfugiés ou immigrants. De même, le Comité dénonce l'insuffisance des mesures prises pour que les demandes de réunification familiale soient traitées de façon favorable avec humanité et diligence. Il regrette particulièrement la longueur des formalités nécessaires pour obtenir la réunification familiale lorsque un ou plusieurs membres d'une famille ont obtenu le statut de réfugié au Canada et lorsque des enfants réfugiés ou immigrants nés au Canada risquent d'être séparés de leurs parents, si ces derniers font l'objet d'un arrêté d'expulsion.

À cet égard, il y a lieu de souligner l'arrêt *Baker*¹⁹, à l'occasion duquel la Cour suprême du Canada annula une mesure d'expulsion prise à l'encontre d'une mère célibataire d'enfants à charge nés au Canada, au motif que « les droits, les intérêts, et les besoins des enfants, et l'attention particulière à prêter à l'enfance sont des valeurs importantes à considérer »²⁰. La ratification par le Canada de la *Convention relative aux droits de l'enfant* fut un facteur non négligeable pour la Cour suprême dans l'évaluation de l'importance à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant dans une décision d'ordre humanitaire.

Finalement, en vertu de l'article 11 de la Convention, les États parties doivent prendre des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger, en favorisant la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou en adhérant aux accords existants. Par conséquent, il est utile de mentionner la signature par le Canada le 10 novembre 2001 du *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la*

¹⁸ CRC/C/15/Add.37, 20 juin 1995.

¹⁹ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

²⁰ *Id.*, paragraphe 73.

*pornographie mettant en scène des enfants*²¹, la ratification, le 26 février 1997, de la *Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*²², et la signature, le 15 décembre 2000, du *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*²³.

Un Québec souverain devra veiller à ce que ces obligations, dont le *Code civil du Québec* est déjà porteur pour les matières de droit civil²⁴, fasse partie intégrante de sa législation d'immigration.

4. LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

La mondialisation et la succession des crises économiques et des transformations qui en résultent ont mené à une multiplication des mouvements migratoires internationaux au cours des dernières décennies. Conscients des profondes répercussions que les migrations de travailleurs ont sur les États et les populations en cause, et considérant la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent fréquemment les travailleurs migrants et les membres de leurs familles, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopta le 18 décembre 1990 la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*²⁵. Cette Convention vise essentiellement à fixer des normes permettant aux États d'harmoniser leurs pratiques moyennant l'acceptation de certains principes fondamentaux concernant le traitement des travailleurs migrants et les membres de leur famille. Il n'y a donc pas lieu de se surprendre de la référence faite dans le préambule de la Convention aux instruments pertinents élaborés sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail²⁶.

Au titre des obligations incombant aux États, la Convention pose la règle que les travailleurs migrants doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux de l'État d'emploi en matières de rémunération, de conditions de travail (art. 25 CPTM) et de sécurité sociale (art. 27 CPTM). On interdit aussi d'expulser un travailleur ou de lui retirer son autorisation de résidence ou son permis de travail pour cause de non-exécution d'une obligation découlant d'un contrat de travail, à moins que l'exécution de cette obligation ne constitue une condition de l'octroi de l'autorisation ou du permis (art. 20 CPTM).

Les articles 22 et 23 énoncent un certain nombre de garanties procédurales relatives aux cas d'expulsion :

²¹ Doc. A/54/RES/263; et C.N.1032.2000.TREATIES-72 du 14 novembre 2000.

²² *Convention n° 33 de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, adoptée par la 17^{ème} session de la Conférence de La Haye sur le droit international privé.

²³ Documents A/55/383 et A/55/383/Add.1.

²⁴ Article 33, *Code civil du Québec*, L.Q., 1991, c. 64.

²⁵ Doc.A/RES/45/158. Ci-après dénommée Convention sur les travailleurs migrants ou CPTM.

²⁶ À ce sujet, on se référera au rapport initial, et plus spécifiquement son annexe VIII.

Article 22

1. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion collective. Chaque cas d'expulsion doit être examiné et tranché sur une base individuelle.
2. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent être expulsés du territoire d'un État partie qu'en application d'une décision prise par l'autorité compétente conformément à la loi. (...)
4. En dehors des cas où la décision finale est prononcée par une autorité judiciaire, les intéressés ont le droit de faire valoir les raisons de ne pas les expulser et de faire examiner leur cas par l'autorité compétente, à moins que des raisons impératives de sécurité nationale n'exigent qu'il n'en soit autrement. En attendant cet examen, les intéressés ont le droit de demander la suspension de la décision d'expulsion.(...)
6. En cas d'expulsion, les intéressés doivent avoir une possibilité raisonnable, avant ou après leur départ, de se faire verser tous salaires ou autres prestations qui leur sont éventuellement dus et de régler toute obligation en suspens. (...)
9. En elle-même, l'expulsion de l'État d'emploi ne porte atteinte à aucun des droits acquis, conformément à la législation de cet État, par les travailleurs migrants ou les membres de leur famille, y compris le droit de percevoir les salaires et autres prestations qui leur sont dus.

Article 23

Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit d'avoir recours à la protection et à l'assistance des autorités consulaires ou diplomatiques de leur État d'origine ou de l'État représentant les intérêts de cet État en cas d'atteinte aux droits reconnus par la présente Convention. En particulier, en cas d'expulsion, l'intéressé est informé promptement de ce droit et les autorités de l'État qui l'expulse en facilitent l'exercice.

Une décennie après son adoption, cette Convention n'est toujours pas entrée en vigueur. En effet, la ratification de la Convention par vingt États membres des Nations Unies est requise (art. 87 CPTM), et le Canada ne figure pas au nombre des 17 États l'ayant déjà ratifiée²⁷. Une telle situation est fort regrettable, compte tenu du refus de traiter de cette problématique dans le cadre des divers forums de négociation sur la libéralisation des échanges et des investissements. Ainsi, l'*Accord de libre-échange nord-américain*²⁸ ne traite que de la libre circulation des capitaux, des biens et des agents, excluant la question de la mobilité des travailleurs. En effet, le chapitre 16 de l'*ALÉNA* facilite uniquement l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaire, soit les négociants et investisseurs, les personnes mutées à l'intérieur d'une société et les professionnels²⁹.

5. LES DÉVELOPPEMENTS DANS LE SYSTÈME INTERAMÉRICAIN

Au niveau régional des Amériques, la protection des droits de la personne a pour cadre l'Organisation des États Américains (O.E.A.), dont le siège se trouve à Washington. Le 2

²⁷ Vérification au 20 novembre 2001, chiffre obtenu sur:

<http://untreaty.un.org/FRENCH/bible/frenchinternetbible/partI/chapterIV/treaty20.asp>

²⁸ [1994] R.T. Can n° 2. Ci-après dénommé *ALÉNA*.

²⁹ *ALÉNA*, Annexe 1603.

mai 1948, la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*³⁰ est adoptée à l'unanimité des États membre de l'O.E.A, soit plus de six mois avant l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*³¹. Bien qu'originellement élaborée comme un instrument qui représenterait un idéal commun à atteindre, la *Déclaration américaine* a acquis des effets contraignants à l'égard des États membres de l'O.E.A, depuis 1967, en vertu d'amendements apportés à la *Charte de l'Organisation des États Américains*³². Le Canada a ratifié la *Charte de l'O.E.A.* le 8 janvier 1990, et est depuis lors assujetti au mécanisme de requête individuelle devant la Commission interaméricaine concernant des violations alléguées à la *Déclaration américaine*³³.

Parmi les droits protégés par la *Déclaration américaine*, soulignons l'article 1 qui traite de la sécurité et de l'intégrité de la personne, l'article 8 qui pose la règle de la liberté de circulation d'une personne sur le territoire dont elle est ressortissante, ainsi que la prohibition de son expulsion, et de l'article 19 qui énonce le droit à la nationalité. De plus, à l'instar de la *Déclaration universelle*, la *Déclaration américaine* traite du droit d'asile:

Article 28

Toute personne a le droit de chercher et de recevoir asile en territoire étranger, en cas de persécution non motivée par des délits de droit commun, et conformément à la législation nationale de chaque pays et aux accords internationaux.

À l'occasion de l'affaire qui opposait le Haitian Centre for Human Rights aux États-Unis³⁴, la Commission interaméricaine eut l'occasion d'examiner l'articulation de cette disposition. La Commission considéra que cet article contient deux critères cumulatifs devant être satisfaits pour que le droit de chercher et d'éventuellement recevoir asile existe (§151). D'une part, le droit de chercher asile doit être prévu dans des accords internationaux auxquels l'État concerné est partie, chaque cas étant un cas d'espèce. Ainsi, dans l'affaire en question, il s'agissait de déterminer si le principe de non-refoulement, codifié à l'article 33 de la *Convention relative au statut des réfugiés*³⁵, s'étendait aux personnes interceptées en haute mer, et qui ne se trouvaient donc pas sur le territoire de l'État défendeur, à savoir les États-Unis. D'autre part, il faut également que le droit de demander l'asile, dans les circonstances propres à chaque cas, soit prévu par la législation nationale de l'État où l'asile est recherché. Ainsi, le seul fait pour un État de contrevenir à une norme internationale à laquelle il est tenu, tel le principe de non-refoulement, ne constitue pas à lui seul une violation de l'article 28 de la *Déclaration américaine*. Néanmoins, en l'espèce, la Commission conclut à la violation par les États-Unis de l'article 28 de la *Déclaration américaine* : ils avaient non seulement contrevenu au

³⁰ Doc. O.É.A. OÉA/Ser.L/V/II.23, doc.21. rev. 6. Ci-après dénommée *Déclaration américaine*.

³¹ A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810 (1948). Ci-après dénommée *Déclaration universelle*.

³² (1951) 119 R.T.N.U. 4, [1990] R.T. Can. n°23. Ci-après dénommée *Charte de l'O.E.A.*

³³ À cet égard, notons que le Canada a reconnu implicitement la compétence de la Commission interaméricaine concernant des affaires fondées sur la *Déclaration américaine*, à l'occasion de l'affaire *Joseph c. Canada*, (n° 11, 092). Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, Doc. O.E.A./SER.L/V/II85, doc. 9, rev, (1994).

³⁴ *The Haitian Centre for Human Rights et al. c. United States*, Case 10.675, Report n° 51/96, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 550 (1997).

³⁵ (1954) 189 R.T.N.U 137; [1969] R.T. Can n° 7.

principe international de non-refoulement, mais également au droit de toute personne haïtienne de chercher refuge aux États-Unis. De même, elle fut d'avis que l'interception en haute mer des plaignants niait leur droit de chercher asile dans un État autre que les États-Unis (Jamaïque, Cuba, Mexico ou autres), puisqu'au moment de l'interception il était impossible de déterminer la destination finale de ces derniers.

Le 22 novembre 1969 fut adoptée la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*³⁶, qui allait vite s'établir comme le noyau dur de la protection des droits de la personne dans le système régional interaméricain. Grandement inspirée par ses prédécesseurs (la *Convention européenne*³⁷ et le *Pacte international*), la *Convention américaine* se distingue par sa nature progressiste et par l'énumération détaillée des droits qu'elle garantit. Ainsi, en vertu de l'article 26, il incombe aux États de prendre des mesures visant à assurer progressivement la jouissance des droits qui découlent notamment de normes économiques et sociales. De même, une Cour interaméricaine des droits de l'homme est instituée, avec pour mandat d'entendre les affaires suite à leur examen par la Commission.

Au chapitre des droits protégés par la Convention, il importe de mentionner le droit à l'intégrité physique codifié à l'article 5, dont la rédaction n'est pas sans rappeler celle de l'article 3 de la Convention européenne (reste à déterminer si la Cour et la Commission feront appel au mécanisme de la protection par ricochet, développé par leurs homologues européens³⁸). L'article 20 énonce le droit d'obtenir et de conserver sa nationalité. Enfin, l'article 22 consacre un certain nombre de droits de déplacement et de résidence, qui méritent d'être soulignés :

Article 22

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y résider en conformité des lois régissant la matière.
2. Toute personne a le droit de quitter librement n'importe quel pays, y compris le sien.
3. L'exercice des droits susvisés ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures indispensables dans une société démocratique à la prévention des infractions pénales, à la protection de la sécurité nationale, de la sûreté ou de l'ordre publics, de la moralité ou de la santé publiques, ou des droits ou libertés d'autrui.
4. L'exercice des droits reconnus au paragraphe 1 peut également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions légales pour causes d'intérêt public.
5. Nul ne peut être expulsé du territoire de l'État dont il est le ressortissant ni être privé du droit d'y entrer.
6. L'étranger légalement admis sur le territoire d'un État partie à la présente Convention ne pourra en être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi.
7. Toute personne a le droit, en cas de persécution pour délits politiques ou pour délits de droits commun connexes à des délits politiques, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger conformément à la loi de chaque État et aux conventions internationales.

³⁶ S.T.O.É.A. n° 36, (1979) 1144 R.T.N.U. 123. Ci-après dénommée *Convention américaine*.

³⁷ (1955) 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. n° 5. Ci-après dénommée *Convention européenne*.

³⁸ Voir *infra*, section 7, l'exemplarité du modèle européen

8. En aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays, que ce soit son pays d'origine ou non, lorsque son droit à la vie ou à la liberté individuelle risque de faire l'objet de violation en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale ou en raison de ses opinions politiques.
9. L'expulsion collective d'étrangers est interdite.

Cet article est au nombre des principaux points d'inquiétude du Canada justifiant son refus persistant de ratifier la *Convention américaine*³⁹ : l'interdiction d'expulser des nationaux serait contraire aux fins de la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité, et par conséquent serait en opposition à un certain nombre de traités d'extradition; de plus, l'interdiction d'expulser un étranger en danger ne serait pas conforme aux normes canadiennes en vigueur, selon lesquelles une personne menacée peut être expulsée lorsqu'il en va de l'intérêt national ou lorsque cette personne représente un danger pour la société. La première objection est certainement mal fondée : d'une part, elle néglige la distinction qui existe entre les notions d'extradition et d'expulsion; d'autre part, le Canada est déjà tenu par une obligation en tout point similaire, à savoir l'article 8 de la *Déclaration américaine*, ainsi que par l'article 3 de la *Convention contre la torture*. Pour la seconde objection, tout autant mal fondée du point de vue du droit international, la Cour suprême tranchera le débat à l'occasion de l'affaire *Suresh*⁴⁰.

La *Convention américaine* est donc un texte bien plus précis et complet que la *Déclaration américaine*. La ratification de cet instrument par le Canada, et par un éventuel Québec souverain, est souhaitable, non seulement pour permettre aux Canadiens et aux Québécois de bénéficier de la protection du système interaméricain dans son intégralité, mais également pour assurer que la participation pleine et active du Canada et du Québec accroisse la légitimité et assure le renforcement de ce dernier.

6. L'INFLUENCE GRANDISSANTE DU DROIT INTERNATIONAL DANS L'INTERPRÉTATION DU DROIT INTERNE

Il est indéniable que les rédacteurs de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴¹ du Québec et de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴² ont été grandement influencés par les instrument internationaux de protection des droits de la personne. En guise d'illustration, la clause limitative de l'article premier de la *Charte canadienne*, et le test développé dans l'arrêt *Oakes*⁴³ concernant sa mise en œuvre, sont grandement inspirés des restrictions prévues au second paragraphe des articles 8 à 11 de la *Convention*

³⁹ Les deux plus notoires concernant le paragraphe 4.1, sur le droit à la vie, qui semble interdire l'interruption volontaire de grossesse, et l'article 13, sur la liberté d'expression, qui prohiberait la censure préalable. À ce sujet, voir : Droits & Démocratie, *Position de Droits & Démocratie concernant la ratification par le Canada de la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, 19 mai 2000, <http://www.ichrdd.ca/francais/commdoc/publications/mondialisation/ZLEA/ratifConvAmericaine.html>

⁴⁰ *Manickavasagam Suresh c. Le Ministre de la citoyenneté et de l'immigration et autres*, [1999] A.C.F. n° 1180, appel ayant été entendu par la Cour suprême le 22 mai 2001.

⁴¹ L.R.Q., c. C-12. Ci-après dénommée *Charte québécoise*.

⁴² L.R.C. (1985), App. II, n° 44, ann. B, partie 1. Ci-après dénommée *Charte canadienne*.

⁴³ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

européenne. De même, il fut affirmé par la Cour supérieure du Québec que la *Déclaration universelle*, le *Pacte international* et la *Convention européenne* représentaient des modèles pour la *Charte québécoise*⁴⁴. Il n'y a donc pas lieu de se surprendre de la prise de conscience progressive du juge national de la nécessité de prendre en compte le droit international et ses instruments aux fins de l'interprétation du droit interne, et plus particulièrement des droits garantis par les chartes. Plus que toute autre juridiction, la Cour suprême du Canada s'est montrée avide des références aux instruments internationaux et à leur jurisprudence. Ainsi, la Cour est d'avis que « les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne devraient renseigner non seulement sur l'interprétation du contenu des droits garantis par la Charte, mais aussi sur l'interprétation de ce qui peut constituer des objectifs urgents et réels au sens de l'article premier qui peuvent justifier la restriction de ces droits »⁴⁵. Au cours de la dernière décennie, certains arrêts rendus par la Cour suprême reflètent l'importance du phénomène de prise en compte du droit international. Quatre d'entre eux méritent d'être soulignés.

Dans l'affaire *Ward*⁴⁶, un ressortissant irlandais, condamné à mort par un groupe terroriste paramilitaire dont il était membre mais qu'il avait trahi pour des motifs de conscience, tentait d'obtenir au Canada le statut de réfugié. La Cour répondait à plusieurs questions fondamentales sur la notion de réfugié au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés*. Les persécutions alléguées en l'espèce émanant d'acteur non-étatique, la Cour devait notamment déterminer si la participation de l'État est une condition préalable pour « être persécuté » au sens de la définition de l'expression « réfugié au sens de la Convention ». Dans son analyse de la *Convention relative au statut des réfugiés*, la Cour suprême utilisa une interprétation téléologique, ainsi qu'un recours extensif à l'histoire du droit international des réfugiés. La Cour fut d'avis que la « persécution » comprend les cas où l'État n'est pas strictement complice ou instigateur de celle-ci, mais est simplement incapable de protéger ses citoyens.

Dans l'affaire *Pushpanathan*⁴⁷, la Cour était appelée à s'interroger sur la portée de la restriction prévue à la section F.c) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*, en raison de son incorporation au droit canadien par le biais de l'article 2(1) de la *Loi sur l'immigration*. Autrement dit, il lui fallait déterminer si, en l'espèce, le fait pour l'appelant de s'être livré à un trafic de stupéfiants constituait un « agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies », de sorte qu'il ne pourrait bénéficier des dispositions de la Convention. La Cour passa en revue les différents accords et résolutions des Nations Unies et se référa à la jurisprudence de la Cour internationale de justice, pour arriver à la conclusion qu'en l'absence d'indications claires, le trafic international de stupéfiants n'est pas considéré par la communauté internationale comme une violation suffisamment grave et soutenue des droits fondamentaux de la personne pour constituer un motif d'exclusion du statut de réfugié.

⁴⁴ *Devine c. P.G. Québec*, [1982] C.S. 355.

⁴⁵ *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1056-1057.

⁴⁶ *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689.

⁴⁷ *Pushpanathan c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982.

Dans l'arrêt *Baker*⁴⁸, la Cour, amenée à débattre des effets d'une mesure d'expulsion sur l'obligation de maintenir des enfants en contact avec leurs parents, considéra que « les valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent (...) être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire ». Cet argument lui servit de prémisse pour faire primer, en tant que valeur humanitaire, l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par la ratification canadienne de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Le dernier arrêt, dans l'affaire *Burns*⁴⁹, opéra un revirement jurisprudentiel souhaitable depuis les arrêts *Kindler*⁵⁰ et *Ng*⁵¹. Les faits relatifs à ces trois causes sont assez similaires et soulèvent la même problématique ; dans les trois cas, il s'agissait de déterminer si le fait pour le Canada d'extrader des fugitifs vers les États-Unis, sans obtenir d'assurance de la part des autorités américaines que la peine de mort ne leur serait pas infligée advenant un prononcé de culpabilité, contrevenait aux droits consacrés par la *Charte canadienne*. Dans les arrêts *Kindler et Ng*, la majorité de la Cour fut d'avis qu'aucun consensus ne se dégageait clairement au Canada sur la question de savoir si la peine de mort est moralement répréhensible et absolument inacceptable. De plus, elle considérait que le fait d'exiger de telles garanties aurait pour fâcheuse conséquence de transformer le territoire canadien en un refuge sûr pour les criminels américains qui tenteraient de se soustraire à la peine de mort. Dix ans plus tard, dans l'affaire *Burns*, la Cour à l'unanimité considéra que la balance penchait désormais à l'encontre d'une extradition sans les assurances en question (§144). Pour en arriver à une telle conclusion, elle examina notamment les initiatives internationales dénonçant les extraditions non assorties des assurances prévues, les initiatives internationales préconisant l'abolition de la peine de mort, ainsi que le syndrome du couloir de la mort tel qu'élaboré par la jurisprudence *Soering* de la Cour européenne des droits de l'homme⁵². Il convient de noter que, suite à cet examen, la Cour constata qu'il existe à l'échelle internationale un important mouvement favorable à l'acceptation d'un principe de justice fondamentale déjà adoptée par le Canada sur le plan interne, l'abolition de la peine capitale.

Force est donc de constater l'impact qu'une prise en compte croissante du droit international par le juge national aurait sur le droit interne d'un Québec souverain. Reste à savoir si l'ouverture d'esprit démontrée par la Cour suprême au cours de la dernière décennie serait poursuivie par le tribunal suprême d'un éventuel Québec souverain.

7. L'EXEMPLARITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN

La *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, adoptée le 4 novembre 1950 sous les auspices du Conseil de l'Europe, est

⁴⁸ *Supra*, note 19.

⁴⁹ *États-Unis c. Burns*, [2001] 1 R.C.S. 283.

⁵⁰ *Kindler c. Canada (Ministre e la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779.

⁵¹ *Renvoi relatif à l'extradition de Ng (Can)*, [1991]2 R.C.S. 858.

⁵² Arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, du 7 juillet 1989, série A n°161. L'influence cet arrêt sera plus amplement examiné dans la section suivante.

le premier instrument international contraignant de protection des droits de la personne. Bien que ne reprenant pas l'exhaustivité des droits énoncés dans la *Déclaration universelle*, la *Convention européenne* se démarqua en établissant une juridiction internationale pouvant être directement saisie par des particuliers. Plus de cinquante ans après son adoption, il est indéniable que cet instrument a permis d'établir un véritable ordre public européen, comme en font foi les quelques soixante mille affaires introduites devant ses différents organes de contrôle, à l'encontre des 43 États aujourd'hui parties à cette Convention⁵³. Comme nous l'avons dit, la *Charte canadienne* et la *Convention européenne* possèdent un grand nombre de similitudes. Il ne faudra donc pas se surprendre du recours fréquent par la Cour suprême à la jurisprudence de la Cour européenne et aux dispositions de la *Convention européenne* aux fins d'interprétation⁵⁴. Bien que ces dernières ne soient pas d'application directe en droit interne canadien, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent constituer un «guide précieux» pour la Cour suprême⁵⁵. Il est par conséquent nécessaire de tracer un portrait de la protection offerte par la *Convention européenne* en matière de police des étrangers, et de souligner certaines divergences d'opinion qui existent entre la Cour suprême et la Cour européenne et dont le tribunal suprême d'un Québec souverain hériterait.

À titre liminaire, spécifions que la protection offerte aux étrangers par la *Convention européenne* s'articule essentiellement autour de trois grands axes : (1) les garanties procédurales, (2) le droit à la vie privée et familiale, et (3) le droit de ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant.

1) «Sœur jumelle de la liberté», les garanties procédurales occupent une place de choix dans le corpus de la *Convention européenne*, à savoir les articles 5 et 6, immédiatement après les droits les plus fondamentaux de la personne. L'article 5 de la *Convention européenne* affirme que «toute personne a droit à la liberté et à la sûreté». En d'autres mots, cet article offre une garantie contre l'arrestation ou la détention arbitraire. Ainsi, l'article 5 autorise la privation de liberté, selon l'alinéa f), lorsqu'«il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours». Cet article s'applique donc aux mesures d'éloignement des étrangers dans la mesure où leur exécution nécessite une privation de liberté. À cet égard, soulignons que cette disposition n'autorise la privation de liberté qu'à condition qu'elle ait lieu «selon les voies légales» et qu'elle soit «régulière». La première condition consacre la nécessité de suivre la procédure fixée par la législation nationale; la privation de liberté doit donc être «conforme aux règles établies par le droit interne qui doit lui-même être conforme à la Convention»⁵⁶. La notion de régularité exige, pour sa part, que la privation de liberté

⁵³ Chiffre en date du mois de mars 2001. Pour un examen plus détaillé du succès de la Convention et des inquiétudes qui obèrent son avenir, voir : Peter Leuprecht et Olivier Delas, *Cinquante ans de Convention européenne des droits de l'homme : la Convention européenne : un chef d'œuvre en péril?* in : (2000) 13.1 *Revue québécoise de droit international*, Numéro spécial « Cinquantenaire de la Convention européenne des droits de l'homme ».

⁵⁴ À ce sujet, voir l'Annexe XIII.

⁵⁵ *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, à la page 637.

⁵⁶ Arrêt *Winterwerp c. Pays-Bas*, du 24 octobre 1979, série A n°33, § 45.

entre dans l'un des cas visés par l'article 5(1)f), et qu'elle vise effectivement le but dans lequel elle fut prescrite. Enfin, soulignons que les organes de Strasbourg assimilent à une privation de liberté devant bénéficier des garanties procédurales de l'article 5 le voyage sous escorte policière d'un étranger expulsé⁵⁷ et le maintien en zone internationale⁵⁸.

Sur ce dernier point, la Cour suprême ne considère pas qu'un étranger, à qui l'entrée au Canada est refusée lors de son arrivée à l'aéroport, soit assimilable à un détenu bénéficiant des garanties constitutionnelles reconnues par la *Charte* aux articles 9 et 10, et ce sous motif que ce dernier conserve la possibilité de quitter le Canada par le vol de retour de son choix⁵⁹. Pour sa part, la Cour européenne considère, à juste titre, que, dans bien des cas, cette possibilité revêt «un caractère théorique»⁶⁰, étant tributaire de l'acceptation par un autre État de l'étranger qui souhaite l'exercer. De même, en matière d'extradition, il semble que la Cour suprême soit assez réticente à l'idée de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif dans ce domaine : elle considère que, bien que les décisions du pouvoir exécutif soient assujetties au contrôle judiciaire⁶¹, celui-ci «doit s'exercer avec la plus grande circonspection de manière à respecter la position prééminente de l'exécutif en matière de relations extérieures»⁶². Par conséquent, elle refuse presque systématiquement d'étendre le domaine d'application des articles 7, 10 et 11 de la *Charte canadienne* aux procédures d'expulsion et d'extradition. En guise d'illustration, elle affirma que l'article 11 de la Charte ne s'appliquait pas aux audiences d'extradition⁶³, sous motif qu'il ne pouvait s'appliquer qu'aux accusations portées par le gouvernement en vertu de l'article 32. Elle ajouta que les principes de justice fondamentale n'exigeaient pas que les motifs de décision soient fournis en matière d'immigration⁶⁴, ni même qu'un appelant dispose des services d'un avocat au stade du processus de reconnaissance du statut de réfugié qui précède l'enquête⁶⁵. Elle reconnaît néanmoins que déroulement des procédures, ainsi que les conditions dans lesquelles un fugitif est livré, peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de la *Charte*⁶⁶.

⁵⁷ *X et Y c. Suède*, décision du 7 octobre 1976, DR. 7, p. 123.

⁵⁸ Arrêt *Amuur c. France*, du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-III.

⁵⁹ *Dehghani c. Ministère de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] 1 R.C.S. 1053. Voir : François Crépeau, «Protection des réfugiés et "zone internationale" des aéroports — Convergences canadiennes et européennes», in: Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'immigration* (1993), Montréal, Yvon Blais, 1993, 107-148 ; François Crépeau, «Droit comparé de l'asile et du refuge — L'application diversifiée de la Convention de Genève de 1951 en Europe et ailleurs», in: Société française de droit international, *Réfugiés et demandeurs d'asile*, Colloque de Caen 1996, dirigé par Denis Alland, Paris, Pedone, 1997 ; François Crépeau, «La coopération migratoire internationale: un exemple européen inquiétant», in: Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'immigration* (1998), Montréal, Yvon Blais, 1998, 43-75.

⁶⁰ Arrêt *Amuur c. France*, *supra*, note 47.

⁶¹ *Kindler c. Canada (ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, aux p. 836-837.

⁶² *Argentine c. Mellino*, [1987] 1 R.C.S. 536.

⁶³ *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500.

⁶⁴ *Williams c. Canada (Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646 (C.A.), autorisation d'appeler refusée: [1997] 3 R.C.S. XV.

⁶⁵ *Dehghani c. Ministère de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] 1 R.C.S. 1053.

⁶⁶ *Canada c. Schmidt*, *supra* note 63.

2) L'article 3 de la *Convention européenne* consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il correspond au droit de ne pas subir de «traitements ou peines cruels et inusités» prévu à l'article 12 de la *Charte*.

Bien que l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de police des étrangers, qui découle du fait que le droit d'asile ou le droit de ne pas être expulsé ou extradé ne figurent pas au nombre des droits garantis par la *Convention européenne*, il doit néanmoins s'assurer que la mise en œuvre d'une décision d'éloignement ne soit pas constitutive d'une violation d'autres droits protégés par la Convention. Ce mécanisme qualifié de «protection par ricochet» fut énoncé par la Cour européenne dans l'affaire *Soering*⁶⁷, qui concernait un ressortissant allemand arrêté au Royaume-Uni et dont l'extradition fut sollicitée par les États-Unis, où il avait de fortes chances d'être condamné à mort. C'est donc l'acte d'éloignement, et non la mesure elle-même, qui fonde la responsabilité de l'État, lorsqu'il a pour conséquence directe d'exposer une personne à une violation d'une disposition de la *Convention européenne*. Dans le cas de l'article 3, un État aura l'obligation de ne pas «extrader»⁶⁸, «expulser»⁶⁹ ou «refouler»⁷⁰ l'intéressé, lorsqu'il y a «des motifs sérieux et avérés de croire que, si on [l'éloigne] vers le pays de destination, [il] y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3»⁷¹. Ainsi, dans l'affaire *Soering*, ce traitement prohibé pris la forme du syndrome du «couloir de la mort», à savoir l'angoisse et la tension grandissante de vivre dans l'ombre omniprésente de la mort.

Pour sa part, la Cour suprême considère que l'acte du gouvernement canadien qui consiste à remettre un fugitif aux autorités américaines est trop éloigné de la possibilité d'infliction de la peine de mort pour entraîner l'application de l'article 12 ; elle préfère ainsi traiter de la question sous l'angle de l'article 7 (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne). Néanmoins, depuis l'arrêt *Burns*, le syndrome du «couloir de la mort» semble avoir été élevé au niveau des considérations pertinentes qui militent à l'encontre d'une extradition sans assurance que la peine de mort ne sera pas infligée.

3) L'article 8 de la *Convention européenne* protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Tout comme la protection octroyée par l'article 3, il s'applique à l'étranger menacé d'éloignement par le biais de la protection «par ricochet», c'est-à-dire lorsque l'application de la mesure d'éloignement aurait pour conséquence de porter atteinte à la vie privée et familiale de l'étranger qui en est l'objet. Bien que logiquement une mesure d'éloignement porte nécessairement atteinte à la vie privée et familiale de l'étranger qui en est l'objet, il est toutefois possible de distinguer deux situations distinctes auxquelles l'article 8 trouve vocation à s'appliquer : d'une part, l'entrée des étrangers sur un territoire

⁶⁷ Arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, du 7 juillet 1989, série A n°161.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*, du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V.

⁷⁰ Arrêt *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, du 30 octobre 1991, série A n°215.

⁷¹ Arrêt *Chahal*, *supra*, § 74.

donné en vue d'un regroupement familial⁷²; d'autre part, les cas d'éloignement forcé⁷³, lorsque celui-ci provoquerait une rupture de liens familiaux existants. Le droit conféré par cet article n'est pas absolu : selon le paragraphe 8(2), il peut notamment s'effacer devant des besoins sociaux impérieux, telle la nécessité de protéger l'ordre public ou la sécurité nationale.

De son côté, la *Charte canadienne* ne prévoit aucune disposition relative à la protection de la vie familiale. L'illustration la plus probante de cette lacune est l'arrêt *De Gittens* de la Cour fédérale: le requérant, à défaut de dispositions spécifiques protégeant le droit à une vie familiale normale, invoqua la liberté d'association prévue à l'article 2(b) de la *Charte*. La Cour fédérale rejeta ce moyen, considérant que «les conséquences que l'expulsion pourrait avoir en ce qui concerne les autres membres de sa famille n'ont aucune pertinence en l'espèce»⁷⁴. Cependant, l'affaire *Baker* examinée précédemment est venue nuancer cette situation en introduisant l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération importante dans l'examen des mesures d'éloignement.

En somme, il est indéniable que les juridictions d'un éventuel Québec souverain ne pourront se permettre de négliger le caractère innovant et exemplaire du corpus jurisprudentiel des organes de Strasbourg⁷⁵. Il serait après tout paradoxal de se servir la *Convention européenne* comme modèle pour la rédaction de la *Charte québécoise*, sans par après tenir compte de l'interprétation qui en est faite.

8. LES RÉCENTES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Le Canada et les États-Unis partagent la plus grande frontière non défendue au monde. Ce qui jusqu'à tout récemment représentait une source de fierté pour ces deux pays, est, depuis les tragiques événements du 11 septembre 2001, au cœur des préoccupations relatives à la sécurité. Dès lors, un certain nombre de représentants américains, dont l'Ambassadeur à Ottawa Paul Celluci, se mirent à évoquer l'établissement d'un périmètre de sécurité nord-américain. L'idée est à la fois innovante et simpliste: au lieu de consacrer d'importantes sommes à la fortification d'une frontière s'étendant sur plus de 8800 kilomètres, les deux pays devraient investir dans la mise en place d'un service de renseignements à la fine pointe de la technologie fondé sur un effort de coopération sans précédent, dans le but de prévenir l'entrée d'individus indésirables sur le territoire nord-américain. Ainsi, un tel périmètre aurait pour effet de rendre la frontière canado-américaine plus sûre tout en facilitant la circulation des biens et des personnes entre les deux pays. L'instauration d'un tel périmètre présuppose un effort d'harmonisation des politiques douanières et d'immigration. Cela soulève des inquiétudes, notamment en ce

⁷² Arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, du 28 mai 1985, série A, n°94; Arrêt *Berrehab c. Pays-Bas*, du 21 juin 1988, série A, n°138.

⁷³ Arrêt *Moustaquim c. Belgique*, du 18 février 1991, série A, n° 193.

⁷⁴ *In re l'ordonnance d'expulsion de Gittens*, (1983) 1 C.F. 152, p. 158.

⁷⁵ On consultera en Annexe XII ci-après une sélection d'arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme en matière migratoire.

qui concerne le traitement des revendicateurs du statut de réfugié et des migrants irréguliers, auxquels les États-Unis offrent fort peu de garanties de leurs droits et libertés.

8) Entente sur les tiers pays sûrs

Énoncé d'intention : Le Canada et les États-Unis reconnaissent l'importance de donner aux réfugiés qui fuient la persécution des possibilités concrètes de trouver protection. La coopération entre les deux pays permettra de traiter de façon ordonnée les revendications du statut de réfugié, de renforcer la confiance du public dans l'intégrité de nos processus pour accorder la protection et de réduire le nombre de cas d'abus à l'égard des programmes pour les réfugiés. Les ressortissants de pays tiers se trouvant au Canada ou aux États-Unis peuvent circuler librement entre les deux pays pour demander asile dans le pays de leur choix ou dans les deux pays. L'échange de renseignements à ce sujet aiderait les deux pays à identifier les demandeurs d'asile et à connaître leurs antécédents. Nous comptons nous doter des ressources nécessaires pour échanger de tels renseignements et entreprendre des pourparlers sur la question des tiers pays sûrs comme cas d'exception au droit de demander l'asile. Une entente en la matière ferait en sorte que, dans certaines circonstances, les demandeurs d'asile pourraient se prévaloir du processus de protection d'un seul des deux pays.

Nous convenons : d'entreprendre des négociations en vue d'une entente sur les tiers pays sûrs.

Hormis la signature de quelques déclarations d'intention⁷⁶ de ce genre, aucun plan détaillé n'a pour le moment été élaboré. Par conséquent, l'articulation éventuelle d'un tel périmètre demeure pour le moins abstraite. Certains, tel le Premier ministre du Québec Bernard Landry, estiment que l'espace Schengen qui a aboli les contrôles douaniers entre les pays de l'Union européenne représente un bon modèle pouvant servir d'inspiration au futur périmètre de sécurité⁷⁷.

Il convient aussi de mentionner le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*⁷⁸, adopté à Palerme le 15 novembre 2000. Ce protocole a pour double objectif la criminalisation dans les législations internes de l'introduction clandestine de migrants, et la promotion d'une coopération interétatique visant à prévenir et à punir une semblable infraction (art. 2). À cet effet, ce protocole encourage la conclusion d'ententes bilatérales et régionales (art. 17) et met également l'accent sur l'échange entre les États de renseignements à caractère pénal (art. 14c).

⁷⁶ Le 3 décembre 2001, une *Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale* fut adoptée par le solliciteur général du Canada, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le procureur général des États-Unis. Celle-ci comprend notamment un engagement des deux pays à revoir leur politique en matière de délivrance de visas et à améliorer l'échange des données sur les empreintes digitales entre la GRC et le FBI. Voir à ce sujet, *Canada/États-Unis relever ensemble le défi que pose la sécurité*, http://www.sgc.gc.ca/Communiques/f20011204_2.htm, [16/12/2001]

⁷⁷ Martin Pelchat, « Pour une circulation plus aisée à la frontière », *La Presse*, 30 novembre 2001, cahier A-3.

⁷⁸ Document A/55/383, disponible sur le site : <http://www.un.org/french/events/palermo/>. Ci-après *Protocole relatif aux migrants*. Voir : François Crépeau, « The Protocol against the Smuggling of Migrants : The Crowning of an Intense Cooperation on Migrations Containment », to be published in the proceedings of the 2001 Annual Conference of the *Canadian Council on International Law*, Ottawa.

Dans la même lignée, soulignons le projet de loi C-36 dont les derniers amendements furent déposés par le gouvernement fédéral le 20 novembre 2001⁷⁹. Surnommé la *Projet de loi antiterroriste*, il vise à répondre à quatre objectifs, à savoir empêcher les terroristes d'entrer au pays et protéger les Canadiens des activités terroristes; élaborer des outils pour identifier, poursuivre en justice, condamner et punir les terroristes; empêcher la frontière canado-américaine d'être prise en otage par les terroristes et de causer des torts à l'économie canadienne; travailler avec la communauté internationale pour amener les terroristes devant la justice et s'attaquer aux causes profondes du terrorisme. Pour ce faire, tout une gamme de pouvoirs extraordinaires y sont promulgués telles la confiscation de biens, les arrestations préventives, la divulgation et le partage de renseignements à caractère privé, ainsi que l'interception de communications avec l'étranger.

Signalons également la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, issue du projet de loi C-11. Cette mise à jour du droit de l'immigration canadien cherche le juste milieu entre le désir du Canada de continuer à protéger les réfugiés et à accueillir les immigrants, et le besoin pressant de sévir contre les abus engendrés notamment par les organisations criminelles transnationales se livrant au trafic de migrants. Adoptée le 1^{er} novembre 2001 (elle entrera en vigueur le 28 juin 2002), cette loi n'est pas exempte de critiques⁸⁰. Au chapitre des mesures litigieuses, signalons la suppression de tout pouvoir de révision des mesures de renvoi par la Section d'appel de l'immigration, dans les cas d'interdiction de territoire pour cause de grande criminalité, de criminalité organisée, d'atteinte aux droits humains et de sécurité. De même, l'émission d'une carte de résident permanent à titre de preuve du statut de résidence permanente au Canada soulève quelques préoccupations, étant donné qu'elle sera exigée même des résidents permanents qui voyagent à l'intérieur des frontières canadiennes.

Dès avant les événements tragiques du 11 septembre, les questions migratoires posent des défis complexes aux gouvernements du Canada. Plus que jamais, il incombera aux dirigeants d'assurer un équilibre délicat entre la protection de la sécurité publique et celle des libertés individuelles : les dispositions de ces textes législatifs devront être examinées avec la plus haute rigueur, et leur constitutionnalité devra être testée devant les tribunaux. Le gouvernement d'un éventuel Québec souverain serait confronté aux mêmes défis, devrait participer aux mêmes coopérations et serait soumis aux mêmes exigences de respect des droits et libertés de chacun.

CONCLUSION

En conclusion, sur la question des obligations internationales d'un éventuel Québec souverain en matière migratoire, il convient de distinguer un double courant.

⁷⁹ À ce sujet, on consultera la page officielle du Ministre de la justice de Canada consacrée à ce projet de loi : <http://canada.justice.gc.ca/fr/terrorisme/>

⁸⁰ Voir le service d'information de l'Association du Barreau canadien, *Mémoire de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté*, http://abc.cba.org/nouvelles/archives/2001_archives/2001-10-02_memoire.asp [16 décembre 2001].

D'une part, la protection internationale des droits et libertés de la personne s'est renforcée au cours de la dernière décennie, et les étrangers en bénéficient tout autant que les nationaux. Un Québec souverain devra tenir compte de ces évolutions, à titre d'État successeur du Canada (si jamais il revendique ce titre et celui-ci lui est reconnu) tout comme en son nom propre, en vertu de ses propres traditions démocratiques, politiques et juridiques⁸¹.

D'autre part, les attentats du 11 septembre 2001 ont ouvert un nouveau chapitre en matière de coopération internationale. Déjà, les États occidentaux avaient initié une vaste coopération internationale à l'encontre des migrations irrégulières, devenues risque sécuritaire international⁸². Les récents attentats leur permettent désormais de formaliser à nouveau une distinction importante entre étrangers et nationaux et de traiter les premiers de façon beaucoup plus dure qu'autrefois, justifiant des violations importantes de leurs droits et libertés, particulièrement lorsqu'ils se trouvent en situation irrégulière ou se voient soupçonner de terrorisme ou d'actes criminels graves. Un éventuel Québec souverain devra veiller à ce que ses obligations en matière de coopération internationale anti-terroriste ne viennent pas contredire ses obligations internationales en matière de protection des droits et libertés de tous, y compris des étrangers. Il devra aussi veiller à ce que son mécanisme de reconnaissance du statut de réfugié soit conforme à ses obligations internationales : le système canadien actuel, par les garanties procédurales qu'il contient et malgré tous ses défauts, constitue un exemple internationalement reconnu de mécanisme approprié de reconnaissance du statut de réfugié dont un éventuel Québec souverain pourra utilement s'inspirer.

Un éventuel Québec souverain devra s'assurer que sa longue tradition juridique de primauté du droit (*Rule of Law*) et son souci contemporain en faveur de la protection des droits et libertés de tous ne soient pas érodés à l'encontre des étrangers et des migrants, au profit d'objectifs sécuritaires par ailleurs importants.

⁸¹ Voir : François Crépeau, « The Protection of Refugees in International Law: Rough Waters Ahead », in: Europäische Vereinigung von Juristinnen und Juristen für Demokratie und Menschenrechte in der Welt, *Asyl ist Menschenrecht*, actes du colloque de Francfort (4 novembre 2000), sur le site <http://www.ejdm.de/Dokumentation%20Asyl%20ist%20Menschenrecht.pdf>; Tom Clark, François Crépeau, « Mainstreaming Refugee Rights — The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law », (1999) *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 389-410.

⁸² Voir : François Crépeau, Jean-Yves Carlier, « Intégration régionale et politique migratoire — Le « modèle européen » entre coopération et communautarisation », *Journal du droit international*, 1999, no 4, 953-1019 ; François Crépeau, *Droit d'asile: De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995.

ANNEXES

*Les annexes ci-après s'ajoutent aux annexes
du rapport initial et reprennent leur numérotation.*

Annexe III Accords relatifs aux visas

Accord entre le Canada et la France relatif au programme vacances-travail du 06.02.01 (01.06.01)

Annexe V Accords de sécurité sociale

Accords avec le Canada

Saint-Vincent et les Grenadines 06.01.98 (01.11.98)

Ententes québécoises

Autriche 09.12.93 (01.06.94) avec Avenant 11.11.96 (05.02.97)

Chili 21.02.97 (01.11.99)

Chypre 29.08.90 (01.09.91)

Croatie 25.10.99

Finlande 12.07.95, modifie 30.10.86 (01.04.88)

France 19.12.98 (01.01.01) abroge et remplace 02.06.86 (03.09.86) et 15.05.87 (15.08.87)

France 19.12.98, Avenant a l'entente du 12.02.19 (01.11.81)

France 31.05.00 (07.06.00)

Irlande 06.10.93 (01.10.94)

Luxembourg 22.09.87 (01.04.90) avec Avenant 02.04.92 (01.11.93)

Malte 05.04.91 (01.03.92)

Maroc 25.05.00

Philippines 22.10.96 (01.11.98) avec Avenant 14.04.00 (01.12.00)

Portugal 28.03.90 (01.11.92)

Slovénie 11.05.00

Suisse 25.02.94 (01.10.95) avec protocole

Annexe VII Ententes de réciprocité en matière de droits de scolarité (Québec)

Les nouvelles ententes remplacent et abrogent les anciennes :

Algérie 15.12.94 (01.09.93)

Bénin 15.12.94 (01.09.93)

Burkina Faso 06.09.94 (01.09.94)

Burundi 06.09.94 (01.09.94)

Cameroun 06.09.94 (01.09.93)

Chili 23.09.93 (23.09.93)

Comores 15.12.94 (01.09.94)

Côte d'Ivoire 06.09.94 (01.09.93)

Djibouti 06.09.94 (01.09.94)

Gabon 08.07.94 (01.09.93)

Guinée 08.07.94 (01.09.93)

Iran 18.07.94 (01.01.94)

Kenya 20.11.95 (01.09.94)

Liban 06.09.94 (01.09.94)

Madagascar 06.09.94 (01.09.94)

Mali 06.09.94 (01.09.94)

Maroc 15.12.94 (01.09.94)
 Maurice 15.12.94 (01.09.94)
 Mauritanie 06.09.94 (01.09.94)
 Niger 22.03.95 (01.09.93)
 République centrafricaine 08.07.94 (01.09.94)
 République démocratique du Congo 08.07.94 (19.07.95)
 Sénégal 15.12.94 (01.09.94)
 Tchad 15.12.94 (01.09.95)
 Togo 15.12.94 (01.09.95)
 Zaïre 08.07.94 (01.09.93)

Annexe VIII **Conventions et Recommandations pertinentes de l'OIT**

Convention n°147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands 26.10.76
 Ratifiée 25.05.93
 En vigueur 25.05.94

Convention n°160 concernant les statistiques du travail 25.06.85
 Ratifiée 22.11.95
 En vigueur 22.11.96

Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination 17.06.99
 Ratifiée 06.06.00
 En vigueur 06.06.01
 Le Québec s'est déclaré lié par cette Convention par décret 24.05.00

Annexe X **Accords multilatéraux relatifs à l'adoption**

Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale du 29.05.93
 Signée 12.04.94
 Ratifiée 19.12.96
 En vigueur 01.04.97

Annexe XI **Accords relatifs à l'extradition, à l'entraide juridique en matière pénale, et au transfèrement de délinquants (accords multilatéraux)**

Accord entre le gouvernement du Canada et les Nations Unies pour l'affiliation du Centre international pour la réforme du droit pénal et les politiques relatives à la justice pénale 06.07.95 (06.07.95)

Convention interaméricaine sur l'entraide en matière pénale du 23.05.92
 Signée 03.06.96
 Ratifiée 03.06.96
 En vigueur 03.07.96

Annexe XII **Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière migratoire (sélection)**

Arrêt *Guzzardi c. Italie*, du 6 novembre 1980, série A n° 39.
 Arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, du 28 mai 1985, série A, n°94.
 Arrêt *Berrehab c. Pays-Bas*, du 21 juin 1988, série A, n°138.
 Arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, du 7 juillet 1989, série A n°161.
 Arrêt *Moustaquim c. Belgique*, du 18 février 1991, série A, n° 193.

Arrêt *Cruz Varas et autres c. Suède*, du 20 mars 1991, série A n° 201.
 Arrêt *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, du 30 octobre 1991, série A n°215.
 Arrêt *Beldjoudi c. France*, du 26 mars 1992, série A n° 234-A.
 Arrêt *Nasri c. France*, du 13 juillet 1995, série A n° 320-B.
 Arrêt *Gül c. Suisse*, du 19 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-I.
 Arrêt *Amuur c. France*, du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-III.
 Arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*, du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V.
 Arrêt *Ahmut c. Pays-Bas*, du 28 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-VI.
 Arrêt *Bouchelkia c. France*, du 29 janvier 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-I.
 Arrêt *H.L.R. c. France*, du 29 avril 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-III.
 Arrêt *Mehemi c. France*, du 26 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VI.
 Arrêt *El-Boujaïdi c. France*, du 26 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VI.
 Arrêt *Boujlifa c. France*, du 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VI.
 Arrêt *Baghli c. France*, du 30 novembre 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I.
 Arrêt *Maaouia c. France*, du 5 octobre 2000.
 Arrêt *Ezzouhdi c. France*, du 13 février 2001.

Annexe XIII

Jurisprudence de la Cour suprême se référant à la Convention européenne des droits de l'homme

Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673
R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103
Mills c. La Reine, [1986] 1 R.C.S. 863
R. c. Jones, [1986] 2 R.C.S. 284
Canada c. Schmidt, [1987] 1 R.C.S. 500
R. c. Rahey, [1987] 1 R.C.S. 588
R. c. Smith (Edward Dewey), [1987] 1 R.C.S. 1045
États-Unis c. Cotroni, [1989] 1 R.C.S. 1469
R. c. Kalanj, [1989] 1 R.C.S. 1594
R. c. Conway, [1989] 1 R.C.S. 1659
Edmonton journal c. Alberta (procureur général), [1989] 2 R.C.S. 1326
Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du code criminel 229 (man.), [1990] 1 R.C.S. 1123
R. c. Keegstra, [1990] 3 R.C.S. 697
Mckinney c. Université de Guelph, [1990] 3 R.C.S. 229
Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor, [1990] 3 R.C.S. 892
R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114
Kindler c. Canada (ministre de la Justice), [1991] 2 R.C.S. 779
R. c. Butler, [1992] 1 R.C.S. 452
R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society, [1992] 2 R.C.S. 606
R. c. Potvin, [1993] 2 R.C.S. 880
R. c. Tran, [1994] 2 R.C.S. 951
B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto, [1995] 1 R.C.S. 315
Miron c. Trudel, [1995] 2 R.C.S. 418
R. c. O'Connor, [1995] 4 R.C.S. 411
2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool), [1996] 3 R.C.S. 919
R. c. Lucas, [1998] 1 R.C.S. 439
Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général), [1998] 1 R.C.S. 877
Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217
États-Unis c. Burns, [2001] 1 R.C.S. 283

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 195 à 247

Auteur : José Woehrling

Titre : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : José Woehrling

Titre : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

ANNEXE « A »

Mise à jour de l'étude intitulée

**« Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec
souverain »**

**Produite à la demande
du Secrétariat de la Commission d'étude des questions afférentes à
l'accession du Québec à la souveraineté**

Par: José Woehrling

En date du 5 février 2002

Document complémentaire à l'étude intitulée « Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain », produite dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté^{*}

José WOEHLING
Professeur de droit public
Université de Montréal

Première partie : Rappel des éléments essentiels et des conclusions de l'étude originale

1. Le choix d'un régime constitutionnel de protection des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain devrait tenir compte des facteurs suivants :

- A. Si possible, les droits dont jouissent actuellement les minorités du Québec devraient être maintenus. La décision de diminuer ou d'abolir ces droits, à moins qu'elle ne soit très fortement justifiée, ternirait l'image du Québec dans l'opinion internationale ; or la sympathie de celle-ci lui serait nécessaire, surtout si l'accession à la souveraineté se faisait sans l'accord du Canada.
- B. Le régime de protection des minorités mis en œuvre dans un Québec souverain devrait respecter les normes du droit international. Les garanties dont bénéficie actuellement la minorité anglophone du Québec en vertu de la Constitution canadienne dépassent nettement ces standards internationaux. Par contre, les droits reconnus aux autres minorités linguistiques et culturelles par les instruments canadiens et québécois sont plus modestes.
- C. Pour savoir dans quelle mesure les droits linguistiques actuellement reconnus dans la Constitution du Canada devraient être conservés dans un Québec souverain, ou faire l'objet d'un élargissement, il faudrait

^{*} José Woehrling, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal. L'étude a été présentée le 16 décembre 1991 devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Elle a été publiée dans : Assemblée nationale du Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *Exposés et études*, volume 1 («Les attributs d'un Québec souverain»), 1992, pp. 195-247.

également se demander s'ils sont compatibles avec l'atteinte des principaux objectifs de la politique linguistique du Québec.

2. Les droits actuellement reconnus par la Constitution du Canada à la minorité anglo-qubécoise (et aux minorités francophones des autres provinces, ou de certaines d'entre elles) sont nettement supérieurs aux droits dont bénéficient les autres minorités, ce qui se justifie pour des raisons historiques et, dans le cas de la minorité anglophone du Québec, à cause de son importance numérique.

I. - Les droits de la minorité anglophone du Québec

3. La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ne contient actuellement aucune disposition destinée à reconnaître des droits linguistiques explicites à la minorité anglophone, ce qui s'explique par le fait que ces droits sont inscrits dans la Constitution canadienne. Si le Québec devenait souverain, il faudrait se demander s'il y a lieu de réadopter les droits linguistiques de la minorité anglophone, en tout ou en partie, dans une nouvelle Constitution québécoise.

A. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration

4. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet que l'anglais et le français soient utilisés, à volonté, dans les débats du Parlement fédéral et de la législature du Québec; il *permet* de la même façon que les deux langues soient utilisées, à volonté, dans les procédures écrites et dans les plaidoiries orales devant les tribunaux fédéraux et les tribunaux du Québec. En outre, l'article 133 *impose* l'usage du français et de l'anglais dans la rédaction des documents parlementaires (registres, procès-verbaux et journaux des assemblées) et des lois, au Québec et au niveau fédéral. Des neuf autres provinces canadiennes, deux seulement, le Manitoba (depuis 1870) et le Nouveau-Brunswick (depuis 1982), se voient appliquer des dispositions constitutionnelles similaires à celles de l'article 133.

1. - L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et son interprétation par la Cour suprême du Canada

5. La Cour suprême du Canada a donné à l'article 133 et à ses dispositions jumelles des interprétations très larges pour ce qui est du bilinguisme législatif et réglementaire, plutôt restrictives pour ce qui est de certains aspects du bilinguisme judiciaire. Elle a interprété cet article comme reconnaissant le droit de choisir entre l'anglais et le français non seulement aux parties, aux témoins et à leurs avocats, mais également aux officiers de justice et aux juges. Ces derniers ne sont donc pas tenus de respecter le choix linguistique des justiciables et peuvent s'adresser à ces derniers et leur répondre dans l'autre langue officielle. Il n'est pas nécessaire que les sommations émises contre les justiciables, les jugements et les ordonnances émis par le tribunal soient rédigés dans la langue choisie par le justiciable, soient bilingues ou soient assortis d'une traduction. Le droit du justiciable d'utiliser le français ou l'anglais ne lui donne pas le droit d'être compris par le tribunal auquel il s'adresse dans la langue ainsi choisie (sauf par l'entremise d'un interprète, s'il démontre qu'il ne comprend pas la langue des procédures¹).

¹ La Cour suprême a en effet jugé, en 1986, que le droit à un procès équitable, qui est garanti par l'article 11d) de la *Charte canadienne* ainsi que par la *common law*, inclut le droit des parties, quelle que soit leur langue, de comprendre ce qui se passe dans le prétoire et d'y être comprises par l'entremise d'un interprète. Par ailleurs, l'article 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce que « [l]a partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'un interprète ». Ce droit à l'interprète bénéficie par conséquent également aux justiciables qui ne parlent ni le français ni l'anglais. L'incohérence de cette solution réside dans le fait qu'elle place les francophones et les anglophones sur le même pied que les locuteurs de n'importe quelle autre langue parlée dans le monde, alors que la Constitution leur garantit expressément des droits spécifiques. Cette interprétation des droits constitutionnels par la Cour suprême a évidemment soulevé de nombreux problèmes pratiques, qui ont été résolus diversement selon le palier auquel la Constitution s'applique. En ce qui concerne les tribunaux du Nouveau-Brunswick et les tribunaux fédéraux autres que la Cour suprême du Canada, cette lacune constitutionnelle a été comblée par des dispositions législatives qui prévoient le droit des justiciables d'être directement compris dans leur langue officielle. Pour la Cour suprême on a plutôt mis sur pied un système d'interprétation simultanée des plaidoiries dans les appels et les requêtes. Par ailleurs, pour ce qui est des procès criminels (tenus, faut-il rappeler, devant les tribunaux provinciaux), le Parlement fédéral a légiféré dans le *Code criminel* pour reconnaître aux accusés le droit d'être compris directement dans leur langue officielle par les juges et les poursuivants ainsi que d'avoir un poursuivant qui parle leur langue (voir *infra*). Au Québec, bien qu'aucune disposition de ce genre n'ait été adoptée pour ce qui concerne les affaires civiles, la jurisprudence restrictive de la Cour suprême n'a pas entraîné trop d'inconvénients pour les anglophones, du moins dans les

Autrement dit, la Cour suprême estime que les dispositions constitutionnelles qui permettent aux justiciables de s'adresser au tribunal en français ou en anglais n'imposent à l'État aucune obligation corrélative de s'assurer que les tribunaux puissent fonctionner dans la langue choisie par l'accusé dans une instance pénale ou par une partie dans une instance civile. La Cour a justifié ces solutions étonnantes pour dire le moins, d'une part, en s'appuyant sur les termes mêmes de l'article 133 et de ses dispositions jumelles et, d'autre part, en faisant appel à l'idée que les droits linguistiques sont fondés sur un « compromis politique », les tribunaux devant pour cette raison éviter de leur donner une interprétation allant au delà de l'intention des auteurs de ce compromis. Cependant, une interprétation selon laquelle l'État doit s'ajuster aux choix linguistiques du justiciable membre d'une minorité nationale qui se voit attribuer des droits linguistiques constitutionnalisés paraîtrait plus conforme à la *finalité* des droits ainsi garantis, dans la mesure où elle permettrait une véritable communication. Si l'on décidait d'insérer dans une future Constitution québécoise une disposition similaire à l'article 133, il faudrait la rédiger de façon qu'elle ne puisse recevoir le même genre d'interprétation incohérente. Le droit conféré aux membres d'une minorité nationale, comme la minorité anglophone, d'utiliser leur propre langue dans les procédures judiciaires devrait imposer une obligation correspondante à l'État de respecter ce droit et d'y donner suite. Pour remplir cette obligation, l'État devrait traiter avec le justiciable membre d'une minorité nationale, constitutionnellement reconnue, dans la langue minoritaire, si c'est elle que le justiciable a choisi d'utiliser (par contre, un justiciable parlant une langue autre que celle d'une minorité officiellement reconnue et ne comprenant pas la langue officielle ne pourrait invoquer que le droit à l'interprète) .

2. - Les dispositions de la *Charte de la langue française* relatives à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration

6. Dans la *Charte de la langue française*, on avait à l'origine restreint - sans le supprimer complètement - le bilinguisme qui existait traditionnellement dans les institutions publiques québécoises. La loi 101 prévoyait que les lois et les règlements ne seraient plus adoptés qu'en français, l'administration fournissant une

ville de Montréal et de Québec, dans la mesure où la plupart des juges, ainsi que les autres membres du personnel judiciaire, comprennent les deux langues.

traduction anglaise non officielle. En matière judiciaire, la loi prévoyait que les pièces de procédure expédiées par les avocats ou émanant des tribunaux et des organismes judiciaires ou quasi-judiciaires devaient être rédigées en français, sauf si la personne physique à laquelle elles étaient destinées consentait expressément à ce qu'elles soient rédigées dans une autre langue; quant aux personnes morales, elles ne pouvaient plaider en anglais que si toutes les parties à l'instance y consentaient. Enfin, la loi prévoyait également que les jugements rendus au Québec devaient être rédigés en français ou être accompagnés d'une version française dûment authentifiée et que seule la version française du jugement serait officielle. Ces dispositions, qui formaient le Chapitre III, ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême du Canada en 1979 comme allant à l'encontre de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*². Les parties encore en vigueur de la loi 101, pour ce qui est de la langue des institutions publiques, concernent l'Administration. Sur le plan interne, les rapports des ministères et des organismes qui en dépendent se font en français seulement. Sur le plan externe, l'Administration s'adresse aux personnes morales en français uniquement, mais *peut* s'adresser aux personnes physiques à la fois en français et dans une autre langue. Pour être nommé ou promu à une fonction dans l'Administration, il faut avoir une connaissance du français appropriée à cette fonction. Les organismes municipaux, les services sociaux et les services de santé qui fournissent leurs services à des personnes qui sont en majorité d'une langue autre que le français, et qui sont reconnus comme tels par l'Office de la langue française, *doivent* fournir

² Le jugement de la Cour suprême a été immédiatement respecté. Les lois québécoises qui avaient été promulguées uniquement en français entre 1977 et 1979 ont été réadoptées en anglais avec effet rétroactif et, à partir de 1979, tous les nouveaux projets de lois ont été présentés, adoptés et publiés dans les deux langues. De même, les deux langues ont à nouveau été traitées sur un pied d'égalité devant les tribunaux du Québec. Mais ce n'est qu'en 1993 que la lettre du chapitre III de la loi 101 a été modifiée pour tenir formellement compte du jugement de la Cour suprême du Canada. En vertu de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1993, c. 40, l'article 7.4 de la *Charte de la langue française* énonce désormais que « [t]oute personne peut employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Québec et dans tous les actes de procédure qui en découlent ». En vertu du nouvel article 9, « [t]out jugement rendu par un tribunal judiciaire et toute décision rendue par un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires sont traduits en français ou en anglais, selon le cas, à la demande d'une partie, par l'Administration tenue d'assumer les coûts nécessaires au fonctionnement de ce tribunal ou de cet organisme ». Sur ce dernier point, la législation québécoise devenait donc plus généreuse que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada.

leurs services en français et *peuvent* également les fournir dans la langue qui est celle de la majorité de leur clientèle, notamment l'anglais. En outre, ils *peuvent* utiliser cette autre langue, à côté du français, dans leur dénomination ainsi que dans l'affichage, les communications internes et les communications entre eux. Par ailleurs, la législature du Québec a modifié en 1986 la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* pour prévoir que « [t]oute personne d'expression anglaise a le *droit* de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux » dans les établissements désignés à cette fin par le gouvernement, parmi ceux qui sont reconnus par l'Office de la langue française comme fournissant leurs services à des personnes en majorité d'expression anglaise. Pour des fins de comparaison, on peut mentionner que l'article 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que le public a droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec les administrations fédérales, au siège de celles-ci, ainsi que là où, selon le cas, « l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante », ou « se justifie par la vocation du bureau »³.

3. - Les droits relatifs à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration susceptibles d'être reconnus dans un Québec souverain

7. Plusieurs attitudes sont en théorie possibles, principalement les trois suivantes : a) l'insertion dans la Constitution d'un Québec souverain de dispositions ayant la même portée que celles qui sont actuellement contenues dans la Constitution du Canada; b) la remise en vigueur des dispositions du Chapitre III de la *Charte de la langue française* qui ont été invalidées en 1979 par la Cour suprême du Canada; c) une solution intermédiaire entre les deux précédentes.

a) La langue de la législation et de la réglementation

8. L'insertion dans la Constitution d'un Québec souverain d'une disposition ayant la même portée que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* aurait pour effet de maintenir les droits de la minorité anglophone du Québec. Le fait qu'un Québec

³ L'article 20(2) de la *Charte canadienne*, qui s'applique au Nouveau-Brunswick, énonce : « [l]e public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services ».

souverain conserve le bilinguisme législatif et réglementaire actuel serait une incitation pour le Canada anglais à en faire autant, au niveau fédéral et dans les provinces où un tel régime existe, ce qui constituerait une solution souhaitable pour les minorités francophones hors Québec. Le maintien du bilinguisme législatif et réglementaire actuel n'empêcherait pas de reconnaître au français le statut de *seule* langue officielle ; on pourrait également donner *préséance* au texte français des lois. Toutefois, il se pourrait qu'on arrive à la conclusion que le bilinguisme des lois et des règlements entre en conflit avec l'efficacité de la politique linguistique québécoise. Si l'on voulait revenir à la solution que prévoyaient à l'origine les articles 7 à 10 de la *Charte de la langue française*, c'est-à-dire la publication d'une simple traduction anglaise des lois et des règlements, seul le texte français étant officiel, on pourrait trouver des précédents en droit comparé.

b) La langue de la justice

9. La solution la plus généreuse pour la minorité anglophone consisterait à maintenir le droit actuel de tout justiciable - qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale - d'utiliser l'anglais ou le français dans les procédures et plaidoiries écrites et orales, tout en en précisant que cela implique le droit d'être compris par le tribunal dans la langue choisie, ainsi que le droit de recevoir, dans cette même langue, les pièces de procédure et ordonnances émanant du tribunal, y compris les jugements. Étant donné que les diverses parties ne choisiraient pas nécessairement la même langue, cela supposerait dans beaucoup de cas que ces pièces et ordonnances soient émises dans les deux langues. Un tel système entraînerait également l'obligation pour les juges (ou, du moins, pour une certaine proportion d'entre eux) d'être bilingues, afin de pouvoir s'ajuster au choix linguistique opéré par les justiciables. Par ailleurs, sans qu'il s'agisse d'une obligation juridique, il serait en pratique nécessaire pour les avocats de comprendre les deux langues.

10. Une autre solution, moins généreuse pour la minorité anglophone, serait la remise en vigueur des articles 11 à 13 de la *Charte de la langue française*, invalidés par la Cour suprême dans la première affaire *Blaikie*. Cela signifierait que les procédures écrites émanant des tribunaux ou expédiées par les avocats *doivent* être en français et *peuvent* être rédigées en anglais, si la personne physique à laquelle elles sont destinées y consent expressément. Quant aux

personnes morales, elles ne pourraient plaider en anglais que si toutes les parties à l'instance y consentaient. Enfin, les jugements rendus au Québec devraient être rédigés en français ou être accompagnés d'une version française dûment authentifiée, seule la version française du jugement étant officielle.

11. Plusieurs solutions intermédiaires entre les deux précédentes peuvent être imaginées, comme de conférer aux seules personnes *physiques* le droit de s'adresser en anglais ou en français aux tribunaux et de recevoir, dans la langue ainsi choisie, ou dans les deux langues, les ordonnances et pièces de procédure émises par ces derniers, y compris les jugements ; ou encore, de ne reconnaître un tel droit aux personnes physiques qu'en matière *pénale* et *criminelle*, et de remettre en vigueur, en matière *civile*, les dispositions de la *Charte de la langue française*. Enfin, les droits relatifs à l'usage de la langue anglaise en matière judiciaire pourraient être « territorialisés », c'est-à-dire ne s'appliquer que devant les tribunaux situés sur les parties du territoire québécois où la minorité anglaise forme un pourcentage donné de la population. Il s'agirait là d'une solution analogue à celle qui est appliquée dans d'autres pays où vivent des minorités linguistiques.

c) La langue de l'Administration

12. Dans un Québec souverain, la solution la plus généreuse pour la minorité anglophone consisterait à lui reconnaître des garanties analogues à celles qui sont actuellement prévues par l'article 20(2) de la *Charte canadienne* au profit de la minorité francophone du Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire le droit « à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services ». Un tel système exigerait, soit que les fonctionnaires et autres agents publics qui entrent en contact avec les administrés soient bilingues, soit que l'on mette en place, dans la fonction publique, deux « rôles » linguistiques, comme c'est par exemple le cas en Belgique. Comme en matière judiciaire, et à l'exemple de la solution adoptée dans d'autres pays où vivent des minorités, un tel droit pourrait être « territorialisé », c'est-à-dire n'être reconnu que dans les régions où la minorité constitue un certain pourcentage de la population.

13. Un système de bilinguisme administratif plus restreint consisterait à limiter celui-ci à certains services publics seulement, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Tout en maintenant en vigueur les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* qui garantissent le droit des anglophones de recevoir ces services dans leur langue à l'intérieur de certains établissements, il serait possible de modifier les dispositions pertinentes de la *Charte de la langue française* afin de prévoir que les organismes municipaux qui fournissent leurs services à des personnes qui sont en majorité d'expression anglaise ont l'*obligation* (plutôt que la simple *faculté*) de les fournir à la fois en anglais et en français. Une solution plus favorable à la minorité serait de prévoir la même obligation pour les organismes dont la clientèle anglophone, sans être majoritaire, constitue un pourcentage significatif de la clientèle totale.

B. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de l'éducation

1. - L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*

14. Un premier critère, contenu à l'alinéa 23(1)(a), a pour effet d'accorder le droit à l'instruction dans la langue de la minorité à tous les citoyens canadiens dont la « première langue apprise et encore comprise » est l'anglais ou le français selon le cas. Cette disposition est parfois appelée « clause universelle » dans la mesure où elle bénéficie aux personnes venant du monde entier, une fois qu'elles ont acquis la citoyenneté canadienne. La clause universelle s'applique depuis 1982 aux neuf provinces anglophones, mais n'entrerait en vigueur pour le Québec qu'après autorisation de son assemblée législative ou de son gouvernement⁴. Le deuxième critère d'admissibilité, contenu à l'alinéa 23(1)(b), appelé « clause Canada », consiste à reconnaître le droit à l'éducation dans la langue de la minorité (donc, à l'éducation en anglais au Québec) aux enfants dont l'un des deux parents a reçu son éducation primaire dans cette langue *au Canada*. Cette disposition permet donc aux Canadiens des autres provinces qui s'établissent au Québec d'envoyer leurs enfants à l'école publique anglaise. C'est dans cette mesure que l'article 23 de la Charte canadienne entrerait en conflit avec l'article 73 de la *Charte de la langue française* (la « clause Québec »), qui réservait aux parents ayant reçu l'enseignement primaire en anglais *au Québec*, le droit d'envoyer leurs enfants à l'école publique anglophone. Enfin, l'article 23(2) prévoit que les citoyens canadiens dont un enfant « a reçu ou reçoit » son instruction, au niveau primaire ou

⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 59.

secondaire, en français ou en anglais au Canada, ont le droit de faire instruire dans cette langue tous leurs autres enfants. En interprétant l'article 23(2) à la lettre, on pourrait conclure qu'il permet à un immigrant naturalisé, quelle que soit sa langue maternelle ou sa langue d'usage (ou à un francophone québécois), d'envoyer de façon provisoire l'un de ses enfants à l'école anglaise privée non subventionnée, laquelle est exclue de l'application de la *Charte de la langue française*, pour obtenir le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec.

15. Concernant le *contenu et la portée* des droits garantis en matière d'instruction dans la langue de la minorité, la Cour suprême a jugé que l'article 23 garantit des droits dont le contenu varie en fonction du nombre des enfants de la minorité : au minimum, le droit pour les parents de faire instruire leurs enfants dans leur langue; au mieux, le droit à la création d'un conseil scolaire distinct et autonome, contrôlé par la minorité. Un degré intermédiaire pourrait consister en la représentation des parents minoritaires au sein d'un conseil scolaire de la majorité. En outre, l'enseignement offert à la minorité doit être d'une qualité comparable à celui dont bénéficie la majorité.

2. - Les dispositions de la *Charte de la langue française* relatives à la langue de l'éducation

16. L'article 73 de la *Charte de la langue française* (la « clause Québec ») réservait à l'origine aux parents ayant reçu l'enseignement primaire en anglais *au Québec* le droit d'envoyer leurs enfants à l'école publique anglophone. Par contre, l'article 23(1)(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît un tel droit aux parents ayant reçu leur éducation primaire dans cette langue *au Canada*. Deux ans après l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne*, la Cour suprême déclarait donc la « clause Québec » inopérante. À souligner par ailleurs que la *Charte de la langue française* est plus généreuse que l'article 23 de la *Charte canadienne* en ce qu'elle n'assujettit pas le droit de recevoir l'enseignement dans la langue de la minorité anglophone à des conditions de « nombre suffisant ».

3. - Les droits relatifs à la langue de l'éducation susceptibles d'être reconnus dans un Québec souverain

17. Les anglophones du Québec disposent traditionnellement d'un réseau éducatif complet, allant de la maternelle à l'université, où l'enseignement se donne entièrement en anglais, qui est financé par l'État provincial en totalité ou en partie et qui est géré et administré de façon autonome par les représentants de la collectivité anglophone. Dans un Québec souverain, il ne serait pas nécessaire de reconnaître à la minorité anglophone de nouveaux droits en matière scolaire. Mais il faudrait se demander s'il y a lieu de *constitutionnaliser* ces droits, en tout ou en partie, étant donné qu'ils découlent à l'heure actuelle de lois ordinaires qui peuvent être modifiées facilement. Pour éviter que le Québec ne s'impose de cette façon des obligations excessives, on pourrait songer, tout en constitutionnalisant les droits scolaires de la minorité anglophone, à les assujettir à des conditions de « nombre suffisant » semblables à celles qui sont contenues dans l'article 23 de la *Charte canadienne*.

18. Dans un Québec souverain, il faudrait décider s'il convient de maintenir en vigueur la « clause Canada », de revenir à la « clause Québec », ou encore, d'instaurer la « clause universelle ». Par contre, étant donné la situation sociolinguistique du français qui restera toujours fragile en Amérique du Nord, il semble exclu de retourner au libre choix qui existait antérieurement à 1974. Plutôt que d'appliquer inconditionnellement la clause Canada ou la clause universelle, un Québec souverain pourrait décider de subordonner la mise en œuvre de ces régimes à la condition que les diverses provinces du Canada anglais offrent à leur propre minorité francophone des services d'enseignement comparables à ceux offerts à la minorité anglo-québécoise. Une pareille politique, qui est déjà prévue dans la *Charte de la langue française*⁵, pourrait résulter d'accords conclus avec chaque province anglo-canadienne ou être mise en œuvre unilatéralement par le Québec. Elle permettrait peut-être d'influencer les politiques linguistiques du Canada anglais dans un sens favorable aux minorités francophones. Par ailleurs, si un Québec souverain voulait remettre en vigueur la clause Québec de la loi 101, il pourrait justifier une telle attitude par des arguments tirés du droit comparé, en s'appuyant notamment sur les exemples de la Suisse et de la Belgique, deux pays de démocratie libérale qui ont une bonne réputation en matière de respect des droits de la personne, ainsi que sur celui de Puerto Rico, un État associé aux États Unis.

⁵ *Charte de la langue française*, art. 86 et 86.1.

19. Certains avancent parfois l'argument voulant que le principe d'égalité exigerait, dans la mesure où il existe des écoles publiques anglophones, que celles-ci puissent être fréquentées par tous ceux qui le désirent, quelle que soit leur affiliation linguistique. Une pareille prétention est manifestement erronée dans le contexte constitutionnel canadien, où l'article 23 de la *Charte canadienne* restreint lui-même, de façon expresse, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité aux personnes qui satisfont l'un des critères qu'il énumère. Par ailleurs, le droit international public n'exige pas davantage que les membres de la majorité soient traités comme ceux de la minorité, ni que toutes les minorités vivant sur le territoire d'un État soient traitées de la même façon, si des différences objectives entre elles peuvent justifier qu'elles soient traitées différemment.

C. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la vie économique

1. - La portée linguistique implicite de certains droits fondamentaux et du droit à l'égalité (la « liberté linguistique » dans le domaine privé)

20. Dans le domaine de l'usage *privé* des langues, qui porte sur les rapports entre particuliers, personnes physiques ou morales, l'individu est normalement libre d'employer la langue de son choix ; cette liberté linguistique découle implicitement des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression, et du droit à l'égalité⁶. Cette portée linguistique implicite des libertés fondamentales et du droit

⁶ Pour plus de précision, on peut distinguer trois domaines : l'usage privé « interne », l'usage privé « externe » et l'usage public de la langue. L'usage privé interne vise les rapports en famille, entre amis, en société ; la liberté linguistique devrait y être absolue en vertu de la liberté d'expression et de la liberté personnelle. L'usage privé externe vise la langue que les personnes privées emploient quand elles s'adressent au public (par exemple, l'affichage commercial public). On peut imaginer, ici, que l'État intervienne dans des circonstances très particulières pour protéger une langue menacée. Ainsi, la loi 101 régleme la langue de l'affichage public et impose l'usage prédominant du français, tout en permettant également l'usage d'une ou de plusieurs autres langues. Une solution du même genre a été adoptée en Catalogne pour imposer l'usage du Catalan, tout en permettant également l'usage d'autres langues. L'usage public vise les rapports des individus avec les autorités publiques ; dans ce domaine, aucun droit d'utiliser une langue autre que la langue officielle de l'État ne peut être déduit des libertés fondamentales. Un tel droit, pour exister, doit être

à l'égalité a été reconnue par la Cour suprême du Canada en 1988, lorsqu'elle a déclaré inopérants les anciens articles 58 et 69 de la *Charte de la langue française*, dans la mesure où ils prescrivaient l'unilinguisme dans l'affichage public et les raisons sociales, comme allant à l'encontre de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne* et par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, et comme étant également incompatibles avec le droit à l'égalité garanti par cette dernière. Pour échapper aux conséquences de ce jugement, le gouvernement du Québec a fait adopter en décembre 1988 une loi contenant une double disposition de dérogation, dans le but d'écarter l'application des deux *Chartes* et de restaurer la validité des dispositions en cause, sous une forme quelque peu modifiée. La règle générale continuait d'être que l'affichage public et la publicité commerciale à l'extérieur des établissements se faisaient en français uniquement. Par contre, à l'intérieur des établissements, la règle générale était désormais que l'affichage et la publicité pouvaient se faire à la fois en français et dans une autre langue, pourvu que le français figure de façon nettement prédominante.

21. Le sort des dispositions de la loi 101 sur l'affichage public et commercial illustre comment la politique linguistique du Québec peut être attaquée avec succès sur la base de certains droits et libertés qui devront inévitablement être reconnus dans la Constitution d'un Québec souverain. Il est vrai que les éléments de cette politique qui seraient considérés comme incompatibles avec l'un ou l'autre de ces droits pourraient être défendus grâce à une disposition limitative comme celle contenue dans l'actuelle *Charte québécoise*. Cependant, on a vu que les résultats sont fort incertains dans la mesure où ils dépendent d'une appréciation judiciaire qui peut varier en fonction de nombreux facteurs. Par conséquent, la protection de la politique linguistique du Québec contre les attaques fondées sur les libertés fondamentales et le droit à l'égalité soulève la problématique du maintien du pouvoir du Parlement d'un Québec souverain de déroger aux droits et libertés de la personne.

2. - La problématique du pouvoir du Parlement de déroger aux droits et libertés

expressément reconnu au titre de droit linguistique spécifique. Il est légitime que l'État choisisse une ou plusieurs langues officielles dans lesquelles il opère, y compris dans son interaction avec les individus.

22. Dans un Québec souverain, se poserait la question de savoir s'il convient de conserver à la *Charte québécoise* son statut actuel ou s'il faut l'«enchâsser» dans la Constitution en prévoyant pour sa modification une procédure spéciale, plus exigeante que la procédure législative ordinaire. Il est probable que l'on choisirait cette dernière solution. Cela ne signifie cependant pas nécessairement que le pouvoir du Parlement québécois de déroger aux droits garantis par la nouvelle Constitution, ou à certains d'entre eux, devrait complètement disparaître. En effet, l'enchâssement d'une Charte et le pouvoir d'y déroger ne sont pas forcément incompatibles, comme le démontre la *Charte canadienne* (à laquelle il est possible de déroger par simple loi, bien qu'elle ne soit modifiable que selon une procédure de modification spéciale très exigeante). Or la raison de l'existence du pouvoir de déroger à la *Charte canadienne* réside dans une tentative de concilier le modèle anglo-canadien traditionnel de la souveraineté du Parlement avec le modèle américain de la primauté de la Constitution et de la suprématie des tribunaux. Les rédacteurs ont voulu éviter que l'adoption de la Charte ne transfère aux tribunaux le pouvoir de trancher de façon ultime certaines questions sociales, morales ou politiques, pour lesquelles ils ont estimé que le dernier mot devait rester aux représentants élus du peuple. De tels motifs seraient tout aussi valables dans un Québec souverain et, par conséquent, le pouvoir du Parlement québécois de déroger aux droits garantis dans la Constitution, ou à certains d'entre eux, pourrait être maintenu. Cependant, le pouvoir de déroger devrait être rendu plus difficile à exercer qu'à l'heure actuelle, de façon à établir un meilleur équilibre entre le contrôle judiciaire et le processus démocratique. En particulier, l'adoption d'une déclaration de dérogation devrait exiger l'accord d'une majorité renforcée de députés, plutôt qu'une majorité simple des voix comme c'est le cas à l'heure actuelle. Au surplus, il serait nécessaire de prévoir que certains droits garantis par la *Charte québécoise* ne puissent faire l'objet d'aucune dérogation, comme c'est actuellement le cas pour la *Charte canadienne* et pour les principaux instruments internationaux sur les droits de la personne. Les droits linguistiques des minorités dans l'usage *officiel*, c'est-à-dire dans les rapports des individus avec l'État, devraient figurer parmi les droits soustraits au pouvoir de déroger. Contrairement aux libertés fondamentales, ces droits linguistiques seraient énoncés de façon précise et détaillée et seraient donc peu susceptibles de donner lieu à une interprétation trop extensive des tribunaux. Par ailleurs, ces droits minoritaires pourraient faire l'objet de restrictions raisonnables et justifiables.

II. - Les droits des autres minorités du Québec

23. Il est probable qu'un Québec souverain reconnaîtrait des droits plus considérables, en matière d'usage *public* des langues, à sa minorité anglophone qu'à ses autres minorités linguistiques et culturelles. Cette politique ne devrait cependant pas être considérée comme incompatible avec le droit international. Celui-ci n'interdit pas toutes les distinctions fondées sur la langue, mais uniquement celles qui ne sont ni justifiables ni raisonnables et qui n'ont pas de fondement objectif. Or, le rôle historique des anglophones au Québec, leur contribution au développement de la société québécoise ainsi que leur importance numérique justifient que des droits plus importants leur soient reconnus qu'à d'autres collectivités, qui se sont installées au Québec de façon plus tardive ou dont l'importance numérique est moindre.

A. - L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

24. L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* énonce : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». Le Canada a ratifié le Pacte en 1976 et le Québec en a fait autant, au même moment, en tant que province canadienne. S'il accédait à l'indépendance, le Québec renouvellerait très certainement cette adhésion en tant qu'État souverain. L'article 27 du *Pacte* semble avoir inspiré la rédaction de l'article 43 de la *Charte québécoise*, qui énonce : « Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe. ». Le texte de l'article 43 de la *Charte québécoise* est cependant moins précis et moins complet que celui de l'article 27 du *Pacte*. Le droit de professer et de pratiquer la religion minoritaire et celui d'employer la langue de la minorité n'y apparaissent pas expressément. Au surplus, l'article 43 fait partie du Chapitre IV de la *Charte québécoise* (articles 39 à 48 : « droits économiques et sociaux ») qui ne fait l'objet d'aucune primauté sur la législation ordinaire, puisque l'article 52 (la clause de primauté) ne s'applique qu'aux articles 1 à 38. Cette situation n'est pas satisfaisante à l'heure actuelle et elle le serait moins encore dans

un Québec souverain, eu égard aux obligations internationales qui découlent de l'article 27 du *Pacte*. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il faudrait donc que l'article 43 de la Charte soit reformulé sur le modèle de l'article 27 du *Pacte* et obtienne un plein effet juridique ainsi que la primauté sur les lois ordinaires.

25. L'article 27 du *Pacte* ne définit pas le concept de minorité. La définition suivante a été proposée par le Professeur Capotorti dans l'étude concernant la mise en œuvre de l'article 27 du *Pacte* qu'il a préparée en tant que rapporteur spécial à la *Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités* de l'Organisation des Nations-Unies : « Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

26. La portée exacte des obligations qui s'imposent aux États en vertu de l'article 27 du *Pacte international* fait l'objet d'une controverse entre ceux qui considèrent que cette disposition ne fait que *prohiber* les interventions de l'État qui empêcheraient les minorités d'avoir leur vie culturelle, de pratiquer leur religion ou d'employer leur langue, et ceux qui, au contraire, estiment que l'article 27 oblige l'État à *favoriser activement* ces comportements en prenant des mesures positives impliquant, par exemple, des interventions administratives et un soutien financier. Le Professeur Capotorti, dans l'étude mentionnée, estime que cette disposition garantit d'abord aux minorités le droit de préserver et de développer leur religion, leur langue et leur culture en mettant en œuvre leurs *propres ressources*, l'État se voyant donc imposer l'obligation *de ne pas s'opposer* aux efforts que les minorités sont susceptibles de faire dans ce sens. Par ailleurs, dans la même étude, le Professeur Capotorti affirme que les États parties ont l'obligation, dans la limite de leurs ressources, de venir en aide aux minorités, en mettant à leur disposition les moyens matériels nécessaires pour la préservation et le développement de la religion, de la culture et de la langue minoritaires.

B. - Les droits des minorités relatifs à la langue de la législation et de la

réglementation, de la justice et de l'administration

27. Le Professeur Capotorti interprète l'article 27 comme n'imposant pas aux États signataires l'obligation de reconnaître un statut officiel aux langues minoritaires, même si cette solution est considérée comme souhaitable. Il s'exprime ainsi : « Néanmoins, il semble pleinement justifié de penser que, dans tous les cas où une langue minoritaire n'a pas de statut officiel, des facilités adéquates doivent être mises à la disposition des membres du groupe linguistique minoritaire pour qu'ils ne soient pas désavantagés simplement parce qu'ils parlent une langue différente de celle de la majorité. Dans les procédures judiciaires et dans les rapports avec les autorités, par exemple, un système de traduction doit être prévu, à la charge de l'État. »⁷.

28. L'article 14(3) du *Pacte international* prévoit, de façon plus spécifique, que « Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes : a) À être informée, dans le plus court délai, *dans une langue qu'elle comprend* et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle; [...] f) À se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ». Ces droits judiciaires à portée linguistique garantis par le *Pacte* ont leur contrepartie dans la *Charte québécoise*, qui reconnaît le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention (article 28) et le droit de tout accusé d'être assisté gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience ou s'il est atteint de surdité (article 36).

C. - Les droits des minorités relatifs à l'éducation

1. - L'enseignement dans la langue minoritaire et l'apprentissage de la langue minoritaire

29. Les dispositions pertinentes des instruments internationaux, principalement l'article 27 du *Pacte*, sont généralement interprétées comme ne mettant à la charge

⁷ Francesco CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN 4 Sub. 2/384/Rev. I), p. 107.

des États signataires que l'obligation *négative* de ne pas empêcher les minorités de mettre sur pied des écoles privées à leurs propres frais, dans lesquelles se donne un enseignement de ou dans la langue minoritaire. Les États ne sont pas obligés de subventionner de telles écoles, mais rien ne les empêche de le faire sur une base non discriminatoire.

2. - L'apprentissage de la langue de la majorité

30. Les membres d'une minorité doivent avoir la possibilité d'apprendre la langue de la majorité de façon adéquate et suffisante. En effet, la maîtrise de la celle-ci conditionne habituellement les chances de réussite économique et d'épanouissement social des personnes appartenant à une minorité linguistique. Par ailleurs, le droit - ou l'obligation - de fréquenter les écoles de la majorité ne suffit pas toujours à permettre aux enfants minoritaires d'acquérir une connaissance satisfaisante de la langue majoritaire. Dans la mesure où ils n'ont pas les mêmes habiletés linguistiques de départ que les enfants de la majorité, ceux des minorités sont susceptibles de développer des difficultés d'apprentissage si l'enseignement n'est pas adapté à leur situation particulière.

3. - La revendication par les membres des minorités autres que la minorité anglophone du droit de choisir entre l'enseignement en français et l'enseignement en anglais

31. À l'heure actuelle, la *Charte de la langue française* permet aux membres de la minorité anglophone du Québec, qui ont le droit de fréquenter l'école publique anglaise, de choisir entre cette école et l'école publique française. Le même droit n'appartient ni aux membres des autres minorités ni à ceux de la majorité francophone, qui sont obligés de fréquenter l'école publique française. Une telle distinction pourrait être contestée en vertu de l'article 10 de la *Charte québécoise* et des articles 2(1) et 26 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui interdisent la discrimination fondée sur la langue. Le cas échéant, on pourra tenter de justifier cette distinction en argumentant que son but, qui est d'amener les immigrants - et les francophones eux-mêmes - à fréquenter l'école de la majorité francophone, paraît légitime et que les moyens utilisés ne semblent pas disproportionnés. Un tel régime serait probablement plus facile à défendre si la clause universelle s'appliquait au Québec, car la distinction opérée paraîtrait alors

plus naturelle et plus logique : tous ceux dont l'anglais est la langue maternelle auraient alors le droit d'inscrire leurs enfants à l'école anglophone, les autres devant les envoyer à l'école francophone.

D. - Les droits des minorités relatifs à la langue de la vie économique

32. Comme on l'a vu auparavant, la « liberté linguistique » dans l'usage privé des langues, y compris en matière économique et commerciale, découle implicitement des libertés fondamentales et du droit à l'égalité. Elle bénéficie autant aux membres de la majorité qu'à ceux des minorités. Par ailleurs, les minorités pourraient également s'appuyer sur l'article 27 du *Pacte international* et sur l'article 43 de la *Charte québécoise* pour revendiquer le droit d'utiliser leur langue dans la vie économique. Cela paraît évident pour l'article 27, qui prévoit expressément le droit des membres des minorités linguistiques *d'employer leur propre langue*. Dans le cas de l'article 43 de la Charte québécoise, qui énonce le droit des membres des minorités *de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle*, il faudrait considérer que les relations économiques font partie de la « culture » au sens sociologique large du terme. Par conséquent, il est peu douteux que l'on puisse, en s'appuyant sur les dispositions du *Pacte international* qui garantissent le droit à l'égalité, la liberté d'expression et les droits des minorités, contester les dispositions de la *Charte de la langue française* qui limitent l'usage d'une langue autre que le français dans la vie économique, ou encore qui, tout en autorisant l'usage d'une ou de plusieurs autres langues, imposent la prédominance du français. Dans un tel cas, on pourra tenter de justifier ces mesures en démontrant qu'elles poursuivent un objectif légitime, le redressement et le renforcement du statut du français qui est une langue vulnérable et menacée sur le continent nord-américain, et que les moyens utilisés ne sont pas disproportionnés ou déraisonnables. À cette fin, on pourra s'appuyer sur l'exemple d'autres pays libres et démocratiques qui ont adopté des mesures similaires parce qu'ils connaissent des problèmes sociolinguistiques comparables.

E. - Les droits des minorités relatifs à l'expression et à la diffusion de la culture minoritaire

33. Selon l'étude des Nations-Unies portant sur les droits qui découlent de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, les États parties

devraient permettre à leurs minorités un certain accès aux équipements culturels nécessaires pour la création, l'expression et la diffusion des cultures minoritaires.

Deuxième partie : observations, commentaires et analyses complémentaires rendus nécessaires par l'évolution de la conjoncture de la dernière décennie

Sommaire

I. – L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles en droit constitutionnel canadien

- A. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la justice : l'affaire *Beaulac* (1999) et la réorientation de la jurisprudence de la Cour suprême dans un sens plus libéral
- B. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de l'éducation : l'affaire *Solski* (2000) et les risques d'un usage abusif de la « clause des frères et sœurs » du paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne*
- C. – Le principe structurel de la protection des minorités : l'affaire de l'hôpital Montfort (2001) et l'hypothèse d'une extension imprévisible des droits des minorités au-delà des dispositions précises du texte de la Constitution

II. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles en droit international

- A. - Les recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies dans l'affaire *Ballantyne* (1993) : la vulnérabilité de la législation linguistique du Québec à l'égard des normes internationales
- B. – Les recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies dans l'affaire *Waldman* (1999) : la vulnérabilité de la législation scolaire du Québec et de l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* à l'égard des normes internationales
- C. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles découlant de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et les tendances qui se dégagent des instruments adoptés depuis une décennie dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe

Comme nous l'avons souligné dans l'étude originale, l'accession du Québec à la souveraineté, surtout si elle s'accomplissait de façon unilatérale, sans l'accord du Canada, nécessiterait une reconnaissance par la communauté internationale, laquelle se montrerait d'autant plus favorable que les comportements du Québec seraient irréprochables sur le plan de la protection des minorités. Cela exigerait au moins que le Québec respecte les normes et standards du droit international dans ce domaine. En outre, dans la mesure du possible, les droits dont jouissent actuellement les minorités en vertu du droit constitutionnel canadien devraient être maintenus dans un Québec souverain. Dans l'étude originale, nous avons tenté de montrer ce qu'impliquait le respect de ces deux principes, d'une part, pour les droits de la minorité anglophone du Québec, et, d'autre part, pour les droits des autres minorités. Dans cette mise à jour, nous examinerons l'évolution des droits linguistiques et culturels des minorités, durant la dernière décennie, successivement en droit constitutionnel canadien et en droit international, dans le but de vérifier s'il y a lieu de compléter les constatations et conclusions auxquelles nous étions parvenus dans l'étude originale.

I. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles en droit constitutionnel canadien

Dans l'étude originale, nous avons examiné la portée des droits reconnus à la minorité anglophone du Québec dans la Constitution canadienne, telle qu'elle résultait à l'époque de l'interprétation judiciaire, pour voir dans quelle mesure ces droits pourraient être maintenus dans un Québec souverain sans rentrer en conflit avec la politique linguistique québécoise destinée à protéger et à promouvoir la langue française. Nous avons distingué trois catégories de droits relatifs respectivement à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration ; à la langue de l'éducation ; enfin, à la langue de la vie économique. Pour les deux premières catégories, les droits découlent de dispositions garantissant des droits linguistiques spécifiques, propres à la minorité anglophone. Nous constaterons qu'il y a effectivement eu évolution de la jurisprudence dans l'interprétation de ces dispositions. Par ailleurs, les droits relatifs à la langue de la vie économique résultent de la « liberté linguistique » implicite que les tribunaux, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, font découler de certaines libertés fondamentales et du droit à l'égalité ; ces droits bénéficient à

tous, qu'ils s'agisse des membres de la majorité ou de ceux d'une minorité. La jurisprudence canadienne relative à cette liberté linguistique implicite n'a pas subi de modifications ou d'évolution depuis l'étude originale, si bien qu'il sera inutile de réexaminer cette question. Enfin, de façon plus générale, l'importance récente accordée par la Cour suprême aux principes structurels sous-jacents de la Constitution, notamment à celui de la protection des minorités, soulève la possibilité, au moins théorique, d'une extension jurisprudentielle imprévisible des droits des minorités au delà des dispositions expresses de la Constitution. Il faudra également examiner cette question.

A. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la justice :
l'affaire *Beaulac* et la réorientation de la jurisprudence de la Cour suprême dans un sens plus libéral

Dans l'étude originale nous constatons que la Cour suprême du Canada avait donné à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux dispositions similaires applicables au Manitoba et au Nouveau-Brunswick des interprétations larges et évolutives pour ce qui est du bilinguisme législatif et réglementaire, mais plutôt restrictives pour ce qui est de certains aspects du bilinguisme judiciaire.

Depuis 1991, la première de ces tendances jurisprudentielles a été confirmée, la Cour continuant d'interpréter largement, voire d'élargir, l'obligation de bilinguisme législatif⁸. Par ailleurs, dans un arrêt de 1999, elle a indiqué un changement

⁸ La Cour suprême a décidé, dans *P.G. Québec c. Brunet*, [1990] 1 R.C.S. 260, en se fondant sur les motifs du juge Paré en Cour d'appel ([1985] C.A. 559, 562-563), que les documents gouvernementaux que le législateur incorpore à la loi doivent être eux-mêmes bilingues et, dans *Sinclair c. P.G. Québec*, [1992] 1 R.C.S. 579, qu'il en va de même pour les décrets qui ordonnent l'émission de lettres patentes pour la création d'une nouvelle ville à partir de la fusion de deux municipalités préexistantes. De façon plus générale, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212, la Cour a jugé que doivent être bilingues les décrets qui sont de «nature législative», c'est-à-dire qui sont adoptés en vertu d'une loi, par le gouvernement, ou assujettis à l'approbation du gouvernement, ou encore lorsque le texte comprend une règle de conduite, a force de loi et s'applique à un nombre indéterminé de personnes; l'exigence de bilinguisme s'applique également aux documents incorporés par renvoi dans une loi, qu'ils proviennent du gouvernement ou d'un organisme non gouvernemental (à moins qu'on ne puisse démontrer que leur incorporation sans traduction soit fondée sur un motif légitime). Par contre, la Cour suprême a jugé que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, même s'il autorise les

d'orientation pour ce qui est de la deuxième tendance, en affirmant que les droits linguistiques en matière judiciaire devraient désormais être interprétés de façon plus généreuse que par le passé. L'arrêt *Beaulac*⁹ ne porte pas directement sur l'interprétation des dispositions *constitutionnelles* garantissant des droits linguistiques en matière judiciaire, mais sur celles *du Code criminel*¹⁰ qui prévoient le droit d'un accusé d'être jugé dans sa langue officielle (le français ou l'anglais). Néanmoins, la Cour a clairement signifié que cette nouvelle interprétation plus large des dispositions sur le bilinguisme judiciaire devra également s'appliquer aux dispositions constitutionnelles.

Le Parlement canadien a adopté en 1990 des dispositions dans le *Code criminel* qui permettent à un accusé d'être jugé dans sa langue officielle (art. 530-534). L'article 530(1)a) prévoit que lorsqu'un accusé dont la langue est l'une des langues officielles le demande (dans le délai précisé), une ordonnance est rendue portant que :

l'accusé subisse son procès devant un juge de paix, un juge de la Cour provinciale, un juge seul ou un juge et un jury, selon le cas, qui parlent la langue officielle du Canada qui est celle de l'accusé ou, si les circonstances le justifient, qui parlent les deux langues officielles du Canada.

L'article 530(1)e) énonce :

530(1) Lorsqu'il est ordonné, sous le régime de l'article 530, qu'un accusé subisse son procès devant un juge de paix, un juge de la Cour provinciale, un juge seul ou un juge et un jury qui parlent la langue officielle qui est celle de l'accusé ou la langue officielle qui permet à l'accusé de témoigner plus facilement :

[...]

e) l'accusé a droit à ce que le poursuivant - quand il ne s'agit pas d'un poursuivant privé

membres du Parlement fédéral et de la législature du Québec à s'exprimer en anglais ou en français, n'exige pas pour autant la mise en place d'un service d'interprétation simultanée :

MacDonald c. Ville de Montréal, [1986] 1 R.C.S. 460, 486.

⁹ *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768. Pour une intéressante analyse de cette décision, voir : André BRAEN, « L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada et l'affaire *Beaulac* », (1998) 29 *Revue générale de droit* 379.

¹⁰ *Code criminel*, L.R.C. (1985) c. C-46.

- parle la même langue officielle que lui;

Les droits prévus par ces dispositions allaient donc nettement plus loin que ceux garantis dans les dispositions constitutionnelles applicables au Québec, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, telles qu'elles avaient été qu'interprétées par la Cour suprême du Canada. Cependant, le fait que la Cour suprême ait interprété la Constitution comme accordant le droit de choisir entre les deux langues, non seulement aux justiciables, mais aussi aux juges et aux procureurs, devant les tribunaux du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, allait jeter un doute sur la validité ou l'applicabilité, dans ces trois provinces, des dispositions du *Code criminel* qui confèrent aux accusés le droit d'être compris dans leur langue par le tribunal et d'avoir un poursuivant qui parle leur langue.

La question de la compatibilité, avec l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'article 530(1)e) du *Code criminel*, qui reconnaît aux accusé le droit d'avoir un poursuivant qui parle leur langue, a été soulevée à deux reprises devant la Cour supérieure du Québec en 1991, dans des affaires où les accusations étaient reliées aux événements survenus à Oka en 1990, et a donné lieu à deux jugements contradictoires. Les accusés étant de langue anglaise, ils avaient demandé et obtenu, en vertu de l'article 530(1)a)(ii), de subir leur procès devant un juge et un jury parlant leur langue. Sur quoi, les quatre substituts du procureur général assignés pour plaider la cause, des francophones, devaient déclarer au juge qu'ils avaient l'intention d'utiliser la langue française, à l'occasion, en l'absence du jury. Le juge leur ayant fait remarquer que l'article 530(1)e) ne le leur permettait pas, les procureurs ont alors contesté la validité et l'applicabilité constitutionnelles de cette disposition au Québec en s'appuyant sur l'article 133, tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada. Le procureur général du Canada est intervenu pour défendre la validité et l'applicabilité constitutionnelles de la disposition du *Code criminel*.

Dans l'affaire *R. c. Cross*¹¹, le juge Greenberg a jugé que l'article 530(1)e) était constitutionnellement inopérant au Québec car ne permettant pas de respecter le droit des procureurs de la Couronne, reconnu par l'article 133 tel qu'interprété par la Cour suprême, de choisir la langue qu'ils désirent employer dans les procédures

¹¹ [1991] R.J.Q. 1430.

judiciaires. Si un accusé ne comprend pas la langue utilisée par les procureurs, ses droits pourront être assurés par l'assistance d'un interprète.

Au contraire, dans l'affaire *R. c. Montour*¹², le juge Tannebaum, saisi de la même question, a déclaré les mêmes dispositions applicables au Québec. Selon lui, les droits des accusés en vertu du *Code criminel* et ceux des procureurs en vertu de l'article 133 pouvaient être conciliés en interprétant l'article 530(1)e), non pas comme imposant aux substituts du procureur général l'obligation *personnelle* de parler la langue des accusés, mais plutôt comme imposant à la Couronne, représentée par le procureur général (le ministre de la justice), l'obligation d'affecter à une cause où une ordonnance a été rendue en vertu de l'article 530 un substitut capable de parler la langue officielle des accusés et consentant à le faire.

Les deux décisions ayant été portées en appel (elles ont été jointes et plaidées en même temps), la Cour d'appel du Québec a rendu sa décision dans l'arrêt *Cross c. Teasdale*¹³. Elle a donné raison à l'interprétation retenue par le juge Tannenbaum. Par conséquent, elle confirme que l'article 530(1)e du *Code criminel* oblige le ministre de la justice du Québec « de choisir un substitut qui est capable et qui accepte de conduire les procédures dans la langue officielle de l'accusé » (p. 2594). La Cour ajoute :

Lorsqu'une ordonnance prévue par l'article 530 a été prononcée, un substitut dont la langue maternelle est différente de celle de l'accusé peut fort bien accepter, et cela est courant, de plaider la cause en utilisant la langue de l'accusé. Normalement, on doit s'attendre à ce que ce substitut respecte son engagement. S'il arrivait qu'en cours de procès le substitut se sente incapable de faire justice à son mandat en utilisant une langue autre que la sienne et manifeste l'intention de parler le français ou l'anglais comme le lui permet l'article 133, le juge ne pourrait certes pas le forcer à parler la langue officielle qui n'est pas la sienne. Dans un tel cas, le juge devrait suspendre l'audience pour permettre au procureur général de trouver un remplaçant prêt à continuer la cause dans la langue de l'accusé. (p. 2594).

La Cour d'appel a par ailleurs expressément rejeté la prétention des appelants à

¹² [1991] R.J.Q. 1470.

¹³ [1998] R.J.Q. 2587.

l'effet que le droit à un procès équitable exige que le poursuivant parle la langue de l'accusé. Le droit à un procès équitable exige seulement que l'accusé qui ne comprend pas ou ne parle pas la langue des procédures ait droit à l'assistance d'un interprète.

Le point de vue adopté par la Cour d'appel du Québec, relativement à l'article 530 du *Code criminel*, selon lequel celui-ci oblige l'État à faire en sorte que les tribunaux criminels soient *institutionnellement bilingues* pour pouvoir s'adapter aux choix linguistiques du justiciable (ce qui évite d'avoir à mettre à la charge des juges et des procureurs une obligation *individuelle*, qui serait contraire à leur propre droit d'utiliser la langue de leur choix, tel qu'il est garanti à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans ses dispositions jumelles) a été confirmé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Beaulac* en 1999 (ce qui explique que le gouvernement du Québec ait abandonné les procédures d'appel devant la Cour suprême dans l'affaire *Cross c. Teasdale*).

Dans cette affaire, qui portait sur une poursuite criminelle en Colombie-Britannique, la Cour suprême a jugé, à l'unanimité, qu'en vertu de l'article 530 du *Code criminel*, un accusé anglophone ou francophone a le droit *absolu* de choisir le français ou l'anglais pour son procès. Il n'a pas à démontrer qu'il ne comprend pas la langue des procédures ou qu'en l'absence du respect de son choix linguistique, le procès serait inéquitable. Il pourrait même arriver la situation où un accusé, qui comprend mieux l'anglais, demande que son procès soit tenu en français (ou l'inverse). Selon la Cour, l'article 530 du *Code criminel* lui en donne le droit, à la seule condition qu'il puisse communiquer de façon fonctionnelle avec son avocat dans la langue qu'il aura choisie. La Cour justifie ce point de vue par la nature des droits linguistiques reconnus aux anglophones et aux francophones. Il ne s'agit pas seulement, dans leur cas, de garantir le caractère équitable de leur procès, mais de leur assurer une égalité de traitement. Cette égalité suppose que les membres de la minorité de langue officielle (anglophone ou francophone) aient les mêmes droits que les membres de la majorité, c'est-à-dire le droit à un procès conduit directement dans leur langue :

La "langue de l'accusé" est de nature très personnelle; elle forme une partie importante de son identité culturelle. En vertu de l'art. 530 du Code, il faut donner à l'accusé le droit de faire un choix entre les deux langues officielles en fonction des liens subjectifs

qu'il entretient avec la langue elle-même, et d'affirmer librement quelle langue officielle est la sienne. Aux fins des par. 530(1) et 530(4), la langue de l'accusé est l'une ou l'autre des deux langues officielles avec laquelle cette personne a des liens suffisants. Ce n'est pas forcément la langue dominante. Si l'accusé a une connaissance suffisante d'une langue officielle pour donner des directives à son avocat, il pourra affirmer cette langue comme sa langue, indépendamment de sa capacité de parler l'autre langue officielle. Le ministère public peut contester l'affirmation mais il lui incombe alors de démontrer qu'elle est sans fondement. Dans un tel cas, le tribunal n'entreprendra pas l'examen de critères spécifiques en vue de déterminer une identité culturelle dominante ni l'examen des préférences linguistiques personnelles de l'accusé. Il s'assurera seulement que l'accusé est capable de donner des directives à son avocat et de suivre le déroulement des procédures dans la langue choisie. L'affirmation de la langue est une condition préalable à une demande fondée sur les par. 530(1) et 530(4). Dès qu'est établi le droit et qu'une demande est faite en vertu du par. 530(4), le juge doit décider s'il est dans les meilleurs intérêts de la justice d'accorder la demande (extrait du sommaire de la décision).

Comme il serait extrêmement compliqué de déterminer si un individu est anglophone ou francophone, la Cour a considéré qu'il valait mieux laisser le choix à chacun entre l'anglais et le français (avec seulement la condition que l'accusé puisse communiquer avec son avocat dans la langue ainsi choisie). Une autre façon de procéder supposerait soit l'application territoriale des droits linguistiques (ce qui n'est pas possible ici puisque le Parlement fédéral a voulu que les droits s'appliquent pareillement sur l'ensemble du territoire), soit « l'enregistrement » des personnes comme francophones ou anglophones ; un tel enregistrement serait contraire aux traditions nord-américaines de mobilité et d'individualisme. Ou alors, troisième possibilité rejetée par la Cour pour des raisons évidentes, il faudrait examiner et déterminer la « personnalité » linguistique de l'accusé au moment du procès (que ferait-on, par exemple, dans le cas très fréquent des personnes connaissant, à des degrés divers, les deux langues ?).

Dans cette même affaire *Beaulac*, à la majorité cette fois (deux juges étant dissidents sur ce point), la Cour a également déclaré qu'il convenait de rejeter l'interprétation restrictive des droits linguistiques constitutionnels adoptée dans l'affaire *Société des Acadiens* en 1986 et fondée sur le concept de « compromis

politique »¹⁴. Dorénavant, ces droits devront être interprétés en fonction de leur objet «de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada». La Cour a souligné que «les droits linguistiques sont un type particulier de droits, qui se distinguent des principes de justice fondamentale [...] [i]ls ont un objectif différent et une origine différente». Alors que l'objet des principes de justice fondamentale est d'assurer un procès équitable, ce qui entraîne l'obligation de fournir un interprète à un justiciable (quelle que soit sa langue) qui ne comprend pas la langue utilisée par le tribunal, l'objet des droits linguistiques est «le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada», ce qui signifie que les membres de ces collectivités doivent jouir d'une égalité concrète et réelle dans leur accès aux tribunaux. Logiquement, ces derniers doivent donc être en mesure de s'adapter à leurs choix linguistiques, de leur répondre dans la langue qu'il ont choisie.

L'affaire *Beaulac* ne porte que sur l'interprétation de l'article 530 du *Code criminel*, mais étant donné que la Cour suprême fait découler ces conséquences de la *nature même des droits linguistiques* reconnus aux anglophones et aux francophones, il serait logique que la même interprétation, ou une interprétation similaire, vaille à l'avenir pour les dispositions contenues dans la Constitution canadienne. La décision de la Cour suprême dans *Beaulac* signifie donc probablement que l'obligation de bilinguisme institutionnel qui découle de l'article 530 du *Code criminel* sera progressivement transposée aux dispositions constitutionnelles qui prévoient le droit d'utiliser l'anglais ou le français devant les tribunaux, si bien que tous les arrêts de la Cour dans lesquels ce droit avait été interprété restrictivement

¹⁴ R. c. *Beaulac*, précité, p. 791 : « Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada; voir *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, précité, à la p. 850. Dans la mesure où l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, précité, aux pp. 579 et 580, préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté. La crainte qu'une interprétation libérale des droits linguistiques fera que les provinces seront moins disposées à prendre part à l'expansion géographique de ces droits est incompatible avec la nécessité d'interpréter les droits linguistiques comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent. » (juge Bastarache). Cet énoncé est repris par les juges Major et Bastarache dans l'arrêt *Arsenault-Cameron c. Ile-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, p. 25.

seront susceptibles d'être réexaminés¹⁵.

Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a donc réussi à clarifier de façon satisfaisante, sur le plan conceptuel et sur le plan pratique, les différences qui existent entre, d'une part, les droits linguistiques en matière judiciaire des francophones et des anglophones, et, d'autre part, le droit à l'assistance d'un interprète qui bénéficie à tous, quelle que soit leur langue. Ces différences sont au nombre de quatre et portent respectivement sur les fondements, les conditions de mise en œuvre, le contenu et les bénéficiaires de ces deux catégories différentes de droits. Il serait important d'en tenir compte, le cas échéant, dans la rédaction de la Constitution d'un Québec souverain.

Du point de vue des fondements, le droit à l'interprète est implicitement contenu dans le droit à un procès juste et équitable (en plus d'être reconnu en tant que tel dans certaines dispositions comme l'article 14 de la *Charte canadienne*). Les droits linguistiques reconnus à une minorité nationale sont fondés sur l'égalité que l'on veut établir entre la collectivité majoritaire et la minorité et le droit de celle-ci à un certain épanouissement (le maintien de l'unité nationale, considérée comme menacée par les tensions linguistiques, peut également motiver une telle reconnaissance). Alors que le droit à un procès juste et équitable est nécessairement reconnu dans tout ordre juridique démocratique et libéral, la reconnaissance des droits linguistiques des minorités constitue un choix politique et constitutionnel que font certains États multilingues, mais que d'autres, comme les États-Unis ou la France, ont refusé jusqu'à présent. Comme nous l'avons vu dans l'étude originale, et pour les raisons rappelées dans le résumé de celle-ci, un Québec souverain devrait adopter la première de ces attitudes plutôt que la deuxième.

¹⁵ C'est l'opinion du Professeur André Braën, *loc. cit.*, 406-407 : « On constate à la lecture de ce jugement que l'impact de l'opinion rendue au nom de la majorité par le juge Bastarache déborde du seul cas de la langue du procès criminel au Canada. Il nous apparaît clair que l'un des objectifs principaux de cette décision vise à établir sans équivoque la position de la Cour suprême en ce qui concerne les principes qui dorénavant doivent guider les tribunaux en matière d'interprétation des droits linguistiques tant d'origine constitutionnelle que législative. [...] Parmi les deux approches mises de l'avant par la Cour suprême, c'est donc l'approche libérale qui triomphe finalement. Elle vaut à l'égard de tous les droits linguistiques que renferme la Constitution. Elle vaut également pour les droits linguistiques d'origine législative ».

Pour ce qui est des conditions de mise en œuvre, le droit à l'interprète n'existe que dans les cas où le justiciable peut démontrer qu'il ne comprend pas la langue des procédures. Dans le cas des droits linguistiques reconnus aux deux communautés de langues officielles, selon le jugement de la Cour suprême dans *Beaulac*, le justiciable a le droit discrétionnaire de choisir entre l'anglais et le français, indépendamment de ses capacités linguistiques, avec cependant l'exigence minimale qu'il doit être en mesure de communiquer avec son avocat dans la langue choisie¹⁶.

Quant à leur contenu, le droit à l'interprète, comme son nom l'indique, ne donne que le droit à des services d'interprétation et de traduction, alors que les droits linguistiques reconnus aux anglophones et aux francophones visent à assurer une égalité réelle de statut entre la majorité et la minorité et donnent, au moins dans le cas de l'art. 530 du *Code criminel*, le droit à un procès entièrement conduit dans la langue choisie par l'accusé, avec un juge, un jury et un poursuivant qui parlent sa langue.

Enfin, alors que le droit à l'interprète bénéficie à tous, quelle que soit leur langue, les droits linguistiques ne bénéficient qu'aux anglophones et aux francophones.

En conclusion, si l'on décidait de maintenir dans la Constitution d'un Québec souverain certains droits linguistiques spécifiques pour la minorité anglophone dans le domaine judiciaire, ils devraient être formulés de manière à aller au delà du simple droit à l'interprète, lequel sera nécessairement garanti à chacun quelle que soit sa langue, au titre du droit à un procès équitable. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle nous arrivions déjà dans l'étude originale et qui se trouve maintenant confortée par l'évolution de la jurisprudence. Il faudrait donc que l'État québécois ait l'obligation de prévoir la composition et le fonctionnement des organismes judiciaires de telle manière que le droit des justiciables anglophones d'utiliser leur langue puisse être respecté. Comme l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de*

¹⁶ R. c. *Beaulac*, précité, p. 802 : « Les droits linguistiques ne sont pas une sous-catégorie du droit à un procès équitable. Si le droit de l'accusé d'employer sa langue officielle dans une instance judiciaire était limité en raison de ses aptitudes linguistiques dans l'autre langue officielle, il n'y aurait en réalité pas de droit linguistique distinct » (juge Bastarache).

1867 ne s'appliquerait plus, on pourrait parvenir à ce résultat soit par une formule de bilinguisme *institutionnel* comme celle actuellement appliquée sous l'empire du *Code criminel* (aucun officier de justice n'étant personnellement obligé de parler une langue autre que la sienne), soit par une formule de bilinguisme *personnel*, les juges, les procureurs et autres officiers de justice, ou une certaine proportion d'entre eux, devant être choisis en fonction de leur aptitude à fonctionner dans les deux langues. Comme nous l'avons souligné dans notre étude originale, diverses modalités seraient envisageables selon que les droits linguistiques en matière judiciaire seraient reconnus sur tout le territoire québécois ou seulement dans certains districts judiciaires, pour tous les domaines du droit ou seulement en matière pénale et criminelle, pour tous les justiciables ou seulement pour les personnes physiques, etc. Le droit comparé offre un vaste éventail de modèles dont on pourrait s'inspirer. Quant au droit international, comme on le verra dans la deuxième partie, il n'exige au minimum que la reconnaissance du droit à l'interprète.

On pourrait également s'inspirer des formules actuellement en vigueur au Canada sous l'empire des dispositions du *Code criminel*, que nous avons déjà examinées, et de la *Loi sur les langues officielles*¹⁷. Dans le cas des litiges civils qui ne mettent en cause que des particuliers (aucun organisme public n'y étant partie), l'alinéa 16(1)(c) énonce qu'il incombe aux tribunaux fédéraux autres que la Cour suprême du Canada de veiller à ce que le juge qui entend une affaire comprenne les parties sans l'aide d'un interprète lorsqu'elles optent pour l'une des deux ou pour les deux langues officielles. Cette exigence assure qu'aucune partie ne sera désavantagée à cause de la langue officielle qu'elle a choisi. Pour ne pas enfreindre le droit des juges de parler la langue de leur choix, l'obligation légale incombe à l'institution judiciaire plutôt qu'aux juges eux-mêmes. Elle n'implique donc pas que tous les juges fédéraux et tous les officiers de justice soient bilingues. Elle signifie seulement que les tribunaux fédéraux doivent comprendre suffisamment de juges francophones, anglophones ou bilingues pour qu'il soit possible d'assigner des juges linguistiquement compétents aux procédures qui se tiennent en français, ou en anglais, ou dans les deux langues. Le paragraphe 15(2) de la loi prévoit que les tribunaux fédéraux doivent, sur demande d'une partie, veiller à ce que soient offerts, notamment pour l'audition des témoins, des services

¹⁷ *Loi sur les langues officielles*, L.C. 1988, c. 38.

d'interprétation simultanée d'une langue officielle à l'autre. Le paragraphe 15(1) prévoit, quant à lui, que les tribunaux fédéraux doivent veiller à ce que tout témoin qui comparaît devant eux puisse être entendu dans la langue officielle de son choix. Dans les litiges civils qui mettent en cause la Couronne du chef du Canada (ou un autre organisme public fédéral), l'alinéa 18a) de la loi exige que l'avocat qui représente la Couronne ou l'organisme fédéral utilise la langue officielle choisie par les autres parties. Lorsque les parties ne s'entendent pas sur le choix de la langue des procédures, l'avocat fédéral doit utiliser celle des deux langues officielles qui est la plus justifiée dans les circonstances. Le paragraphe 19(1) de la loi exige que les actes judiciaires des tribunaux fédéraux que doivent signifier les institutions fédérales soient imprimés dans les deux langues officielles. Enfin, toute décision définitive rendue par un tribunal fédéral doit être mise à la disposition du public simultanément dans les deux langues officielles (paragraphe 20(1)). Toutefois, cela n'interdit pas qu'une décision soit donnée oralement dans une seule langue officielle.

La Cour suprême du Canada n'est pas, comme les autres tribunaux fédéraux, soumise en vertu de la *Loi sur les langues officielles* à l'obligation de veiller à ce que le juge qui entend une affaire comprenne les parties sans l'aide d'un interprète lorsqu'elles optent pour l'une des deux ou pour les deux langues officielles¹⁸. La Cour a plutôt mis sur pied un système d'interprétation simultanée des plaidoiries dans les appels et les requêtes. L'interprétation simultanée est offerte dans toutes les affaires, à tout avocat ou juge qui n'est pas en mesure de comprendre directement ce qui est dit dans l'une ou l'autre langue officielle. En outre, la règle 9 de la Cour suprême prévoit que « des services de traduction simultanée dans les deux langues officielles sont fournis aux parties à l'audition des procédures devant

¹⁸ Pour des raisons pratiques, le législateur canadien a jugé bon de faire une exception pour la Cour suprême. La Cour ne comprend que neuf membres et, à cause de l'importance des questions qui lui sont soumises, il n'est pas rare qu'ils siègent tous sur une même affaire. Dès lors, si l'exigence de pouvoir entendre une affaire dans les deux langues officielles s'appliquait, le gouvernement fédéral ne pourrait plus nommer à la Cour que des candidats déjà bilingues. Or cela serait difficile, une pratique s'étant développée qui consiste à assurer une représentation régionale à la Cour. Par tradition, un juge vient de la Colombie-Britannique, un des provinces de l'Ouest, trois de l'Ontario, trois du Québec (dans ce cas, l'exigence est prévue par la *Loi sur la Cour suprême*) et un des provinces maritimes. Cette pratique ne serait pas, dans les faits, compatible avec l'exigence que tous les juges de la Cour suprême soient bilingues.

la Cour », pour garantir que les parties elles-mêmes soient en mesure de suivre les plaidoiries faites par les avocats ainsi que les questions et les commentaires des juges. Les décisions de la Cour suprême sont publiées dans les deux langues officielles et les deux versions sont normalement disponibles de façon simultanée au moment où la décision est rendue.

B. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de l'éducation :
l'affaire *Solski* et les risques d'un usage abusif de la « clause des frères et sœurs » du paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne*

Dans notre étude originale, nous constatons que la Cour suprême a traditionnellement interprété de façon large et libérale le contenu des droits à l'instruction dans la langue de la minorité (anglophone ou francophone) garantis dans l'article 23 de la *Charte canadienne*. Cette orientation ne s'est pas démentie durant la dernière décennie¹⁹.

En ce qui concerne la définition des catégories de personnes admissibles à l'enseignement dans la langue de la minorité, au Québec, les tribunaux ont donné au paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne* précisément le genre d'interprétation que nous anticipions dans l'étude originale (voir le point 14 dans le résumé ci-dessus) et qui fait naître la crainte d'un usage abusif de cette disposition, susceptible de venir contrecarrer les objectifs de la *Charte de la langue française* dans ce domaine. En effet, dans l'arrêt *Solski c. P.G. Québec*²⁰, la Cour supérieure a jugé en premier lieu que l'emploi de l'indicatif présent « reçoit » au paragraphe 23(2) laisse supposer que le constituant entendait conférer le droit de recevoir l'enseignement en anglais à l'enfant (ainsi qu'à ses frères et sœurs) qui reçoit son instruction en anglais *au moment* où ses parents font une demande, *peu importe ses études antérieures*²¹. Une telle interprétation faisait entrer le paragraphe 23(2) en conflit avec le paragraphe 73(2) de la *Charte de la langue française*, qui confère le droit de recevoir l'enseignement en anglais notamment aux enfants qui ont reçu ou reçoivent un enseignement primaire en anglais, de même

¹⁹ Voir par exemple *Arsenault-Cameron c. Ile-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

²⁰ *Solski c. Québec (Procureure générale)* 500-05-046976-989 ; 14 décembre 2000 ; (2001) R.J.Q. 218 (en appel).

²¹ *Idem*, par. 138.

qu'à leurs frères et sœurs, *pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement secondaire ou primaire reçu*²². Par conséquent, la Cour a déclaré la disposition québécoise inopérante dans la mesure de son incompatibilité avec la disposition constitutionnelle, faisant ainsi tomber le critère de « la majeure partie de l'enseignement primaire ou secondaire ». En second lieu, la Cour a jugé qu'en inscrivant leur enfant dans une école *privée non subventionnée* anglophone, des parents obtenaient le droit d'inscrire cet enfant (ainsi que ses frères et sœurs) à l'école *publique* anglophone, même si aucun des parents n'avait reçu son instruction en anglais au Canada, comme le prévoit l'alinéa 23(1)b) de la *Charte canadienne*²³.

Par conséquent, si l'on combine les deux conclusions adoptées par la Cour dans l'affaire *Solski*, il devient possible à tout citoyen canadien, indépendamment de sa langue maternelle, de sa langue d'usage ou de la langue dans laquelle il a lui-même reçu son instruction, d'envoyer l'un de ses enfants à l'école anglaise privée non subventionnée, laquelle est exclue de l'application de la *Charte de la langue française*, pour obtenir *au même moment* (ou, en tout cas, peu de temps après) le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec.

Dans l'affaire *Solski*, la Cour supérieure admet que « [l']application aveugle du paragraphe 23(2) pourrait effectivement engendrer des problèmes au Québec », en ajoutant : « [t]outefois, les tribunaux ne sont pas sans ressource lorsqu'il est démontré qu'une personne a utilisé un expédient pour rendre son enfant admissible

²² Il s'agit du texte modifié en 1993 par la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1993, c. 40, adoptée par l'Assemblée nationale pour rendre conformes à l'article 23 de la *Charte canadienne* les dispositions originales de la *Charte de la langue française* relatives à la langue de l'instruction, la Cour suprême les ayant invalidées dans l'arrêt *P.G. Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

²³ Par. 152. Cependant, les conclusions relatives à la possibilité d'invoquer une inscription dans une école *privée non-subventionnée* pour obtenir le droit d'inscrire ses enfants à l'école publique anglophone sont *obiter dictum* car, dans cette affaire, les enfants des requérants avaient également suivi une partie de leur scolarité antérieure à l'école *publique* anglophone et la Cour a jugé que cela suffisait à leur donner le droit d'être inscrit à cette même école, peu importe que le temps passé à l'école publique anglophone ne constitue pas la *majeure partie* de l'enseignement reçu.

à l'instruction en anglais au Québec »²⁴. Elle reconnaît ensuite que le paragraphe 23(2) permet de faire de la fréquentation temporaire de l'école anglaise privée non subventionnée le *passage* vers l'école anglaise publique et souligne un témoignage produit devant elle selon lequel certaines de ces écoles privées non subventionnées anglophones se spécialisent uniquement dans le primaire, une grande partie de leur clientèle se dirigeant vers le secteur public dès la deuxième année²⁵. Enfin, la Cour commente cette situation de la façon suivante :

«Il découle de ce qui précède qu'au Québec, à l'heure actuelle, il est possible de faire instruire ses enfants dans la langue de la minorité à la condition d'en avoir les moyens. [...] Séduisante pour les bien nantis, il faut bien admettre que l'idée d'un passage acheté puisse être rebutante pour tous ceux qui, pour des raisons purement économiques, ne peuvent pas s'en prévaloir. [...] L'exception faite [par la *Charte de la langue française*] en faveur des écoles privées non-subventionnées établit deux classes de citoyens : les bien et les moins bien nantis. La source du problème [...] origine donc de l'exception faite en faveur de ces institutions et non pas de l'absence d'un concept de durée au par. 23(2) de la *Charte canadienne*.»²⁶

Tant que le Québec continuera d'être régi par la Constitution canadienne, et particulièrement par le paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne*, les seules solutions permettant d'éviter que cette disposition continue de constituer un «passage» vers l'école anglophone publique pour des enfants n'y ayant pas droit autrement²⁷, consisteraient à modifier la *Charte de la langue française*, soit pour

²⁴ Par. 146.

²⁵ Par. 151.

²⁶ Par. 152 et 153.

²⁷ M. Jean-Pierre Proulx, professeur à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal, a calculé que ce sont 876 enfants qui, depuis cinq ans, se sont servis de l'école privée non subventionnée comme tremplin pour passer ensuite à l'école anglaise publique. Il souligne également ce qui suit : «Comme les enfants admissibles rendent aussi leurs frères et soeurs admissibles, on peut légitimement affirmer que les 876 élèves devenus admissibles depuis 1994-95 ont ou vont transmettre ce droit à leurs cadets, donc à un nombre au moins égal d'élèves, soit, au total, à au moins 1750 élèves. En reportant cette statistique sur un cycle scolaire de onze ans, ce sont au moins 3500 élèves qui seront ainsi passés à l'école anglaise publique par un chemin légalement balisé mais néanmoins détourné. Pour l'heure et vue dans une macroperspective, cette statistique demeure modeste. En prenant pour base l'année 1997-98, ces 3500 élèves représenteraient tout de même 3 % de l'ensemble de la clientèle des écoles anglaises. Ajoutés

faire complètement disparaître l'exception en faveur des écoles privées non-subventionnées, soit pour limiter l'accès de ces écoles aux seules personnes remplissant les conditions de la «clause Canada» ou de la «clause Québec» (autrement dit, en appliquant à l'école privée anglaise non subventionnée les règles d'admissibilité déjà applicables à l'école anglaise publique ou subventionnée). On verra dans la deuxième partie si de telles solutions seraient compatibles avec les normes de droit international protégeant les minorités²⁸.

Dans un Québec souverain, le problème se poserait différemment, puisque l'article 23(2) de la *Charte canadienne* ne s'appliquerait plus. On pourrait alors rétablir l'exigence, invalidée dans l'affaire *Solski*, de « la majeure partie de l'enseignement primaire ou secondaire » et/ou revenir au texte original de la *Charte de la langue française* dont les alinéas 73(c) et (d) avaient un caractère *transitoire* en

aux 1 033 879 élèves des écoles françaises, ils représenteraient 0,3 %. Mais vues dans une microperspective, ces données prennent un autre sens, surtout si l'on prend en considération la tendance des dernières années où, après deux ans, une cohorte "expédie" au moins 200 élèves à l'école publique anglaise. On peut ainsi évaluer facilement à 400 par année, en tenant compte des cadets, le nombre de nouveaux élèves qui, à court terme, ont pris ou pourront prendre légalement le chemin de l'école anglaise publique. Cela équivaut à ouvrir chaque année une école primaire à deux classes par niveau. Cela fait tout de même, après neuf ans, au moins 3600 élèves de plus à l'école anglaise publique. C'est, grosso modo, l'équivalent de cinq écoles primaires de 400 élèves et de deux écoles secondaires de 800 élèves! Ce n'est pas négligeable. Ces projections sont probablement conservatrices. Elles le deviendront encore plus si les tribunaux supérieurs confirment l'interprétation donnée par la Cour supérieure dans l'affaire *Solski*. On peut alors s'attendre à une augmentation des transferts. L'admission à l'école se faisant normalement sur une base annuelle, il suffira aux parents de "payer" une seule année d'école anglaise à leur enfant pour le faire passer ensuite à l'école publique. Au surplus, certains lobbys se font les défenseurs d'une interprétation encore plus large. Me Brent Tyler, l'avocat des requérants dans l'affaire *Solski*, prétend qu'il suffirait d'un mois à l'école anglaise non subventionnée pour assurer le passage vers l'école publique! Certaines écoles privées, on l'a vu, servent plus que d'autres de lieu de passage. Vu la relative facilité avec laquelle on peut obtenir un permis, d'autres promoteurs d'écoles anglaises privées, flairant la bonne affaire, pourraient y trouver leur compte.» : Jean-Pierre PROULX, « La Charte canadienne a creusé un trou dans la loi 101. Quatre cents élèves passent à l'école anglaise chaque année». *Le Devoir* (de Montréal), Idées, jeudi 25 janvier 2001, p. A7.

²⁸ C'est la solution que semble évoquer implicitement la Cour supérieure dans l'affaire *Solski*, lorsqu'elle écrit au par. 153 : «La source du problème [...] origine donc de l'exception faite en faveur de ces institutions et non pas de l'absence d'un concept de durée au par. 23(2) de la *Charte canadienne*.».

permettant de recevoir l'enseignement public en anglais aux enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant l'entrée en vigueur de la loi (le 26 août 1977) recevaient légalement l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, ainsi qu'aux frères et sœurs cadets de ces enfants²⁹. Une autre possibilité consisterait à étendre le même droit aux frères et sœurs des enfants qui recevaient légalement l'enseignement en anglais lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant la proclamation de l'indépendance. De telles solutions permettraient de maintenir «l'unité linguistique» des familles dont un enfant a reçu ou commencé de recevoir l'enseignement en anglais avant la date butoir choisie. La fréquentation d'une école privée non-subventionnée anglophone cesserait de constituer un «passage» vers l'école anglophone publique, dans la mesure où un Québec souverain n'adopterait probablement pas une disposition similaire à l'article 23(2). Enfin, comme nous l'avons déjà souligné dans l'étude originale, un Québec souverain pourrait conclure avec le Canada, ou certaines de ses provinces, des accords de réciprocité prévoyant que les Canadiens venant s'établir au Québec pourraient envoyer leurs enfants à l'école anglophone en considération du droit des Québécois allant s'établir au Canada d'envoyer leurs enfants dans une école publique francophone³⁰.

²⁹ On pourrait également conserver le texte actuel des paragraphes 73(4) et (5) de la *Charte de la langue française*, modifiés en 1993 par la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1993, c. 40, qui prévoient respectivement que «peuvent recevoir l'enseignement en anglais, à la demande de l'un de leurs parents» :

73(4) les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, de même que leurs frères et sœurs ;

73(5) les enfants dont le père ou la mère résidait au Québec le 26 août 1977, et avait reçu un enseignement primaire en anglais hors du Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu hors du Québec.

³⁰ Les accords bilatéraux de protection des minorités conclu entre certains pays d'Europe centrale et orientale pourraient servir de modèles ; pour plus de détails, voir : Peter KOVACS, « Les traités bilatéraux conclus par les pays de l'Europe centrale et orientale pour la protection des minorités » dans *La protection internationale des minorités linguistiques*, (2001) 95-96 *Terminogramme* (Revue de recherche et d'information en aménagement linguistique et en terminologie de l'Office de la langue française du Québec ; numéro préparé sous la direction de José WOEHRLING), 201 suiv. Sur l'éventuelle conclusion d'accords de réciprocité concernant les minorités entre le Canada et un Québec souverain, voir : Kenneth McROBERTS, « Protecting the Rights of Linguistic Minorities »

C. – Le principe structurel de la protection des minorités : l'affaire de l'hôpital Montfort et l'hypothèse d'une extension imprévisible des droits des minorités au-delà des dispositions précises du texte de la Constitution

Dans différentes décisions des dernières années, principalement le *Renvoi sur la sécession du Québec*³¹, la Cour suprême du Canada a fait appel à l'idée que la Constitution canadienne contenait des principes structurels implicites possédant valeur normative, notamment les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit, ainsi que le principe du *respect et de la protection des minorités*. Dans le *Renvoi sur la sécession* elle affirme que les principes sous-jacents à la Constitution écrite « inspirent et nourrissent le texte de la Constitution : ils en sont les prémisses inexprimées ». Ils doivent guider l'interprétation du texte ainsi que le processus d'évolution et de développement de la Constitution par les tribunaux. Ces principes peuvent donner lieu à de véritables obligations juridiques, « très abstraites et générales » dans certains cas, « plus spécifiques et précises » dans d'autres circonstances (par. 54). « Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements » (ibid.). Néanmoins, la Cour insiste également sur le fait que les principes ne doivent pas constituer pour les tribunaux « une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution ». « Bien au contraire, [...] il existe des raisons impératives d'insister sur la primauté de [la] constitution écrite. Une constitution écrite favorise la certitude et la prévisibilité juridiques, et fournit les fondements et la pierre de touche du contrôle judiciaire en matière constitutionnelle » (par. 53). Les principes structurels pourraient donc servir à interpréter le texte constitutionnel ou à combler ses lacunes, mais non à le réécrire, le contredire ou le vider de sa substance.

dans Daniel DRACHE & Roberto PERIN (eds), *Negotiating with a Sovereign Quebec*, Toronto, James Lorimer, 1992, p. 173, aux pp. 186-188.

³¹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998] 2 R.C.S. 217. Pour une analyse, voir : José WOEHLING, « L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec », (1999) 37 *Revue française de droit constitutionnel* 3 ; José WOEHLING, « The Supreme Court's Ruling on Quebec's Secession : Legality and Legitimacy Reconciled by a Return to Constitutional First Principles » dans Hugh Mellon and Martin Westmacott (Dir.), *Political Dispute and Judicial Review*, Scarborough (Ont.), Nelson, 2000, pp. 83 suiv.

Le *Renvoi sur la sécession* a été suivi d'un grand nombre de procédures judiciaires dans lesquelles des requérants demandaient aux tribunaux de s'appuyer sur un des principes structurels de la Constitution, notamment celui de la protection des minorités, pour leur reconnaître un droit non contenu expressément dans le texte constitutionnel et/ou pour invalider une législation ou une décision administrative prétendument incompatible avec le principe invoqué. Si les tribunaux acceptaient ce genre d'argument, on pourrait assister à une extension imprévisible des droits reconnus aux minorités, notamment à la minorité anglophone du Québec, bien au delà de ceux qui sont prévus par des dispositions précises du texte constitutionnel. Ces «nouveaux» droits linguistiques, considérés comme constitutionnalisés de façon implicite, pourraient alors être invoqués contre les dispositions de la *Charte de la langue française*. Il faut donc examiner l'attitude que les tribunaux ont adoptée en face de tels arguments, non seulement en ce qui concerne la situation actuelle du Québec au sein du Canada, mais également pour celle qui suivrait l'accession à l'indépendance, car les mêmes principes structurels, dans la mesure où ils font partie des principes reconnus par toute démocratie libérale, pourraient être invoqués par les tribunaux sous l'empire de la Constitution d'un Québec souverain.

De façon générale, les tribunaux canadiens ont jusqu'à présent fait preuve de retenue judiciaire et refusé de reconnaître aux principes structurels la force juridique nécessaire pour invalider une loi³². De même, ils ont généralement refusé de faire

³² La Cour suprême n'a jamais eu l'occasion de se prononcer directement sur la compatibilité d'une loi avec les principes structurels et, par conséquent, de décider clairement si ceux-ci peuvent être invoqués pour contester la validité ou l'applicabilité d'un texte législatif (les décisions pertinentes de la Cour sur contiennent des *obiter* contradictoires sur cet aspect). Par contre, la question a été directement soulevée dans un certain nombre d'affaires jugées par des tribunaux de première instance et d'appel, dans lesquelles des requérants ont tenté d'utiliser les principes structurels fondamentaux de la Constitution, principalement celui de la primauté du droit, pour contester la validité constitutionnelle d'une mesure législative. Dans toutes ces causes, cette prétention a été rejetée, mais sans qu'il soit toujours clair si la raison en était l'impossibilité d'invoquer les principes structurels pour contester une loi ou plutôt le fait qu'en l'espèce, les dispositions législatives contestées n'étaient pas incompatibles avec le contenu des principes structurels invoqués en l'espèce. Voir par exemple : *Bacon c. Saskatchewan Crop Insurance Corp.*, [1999] S.J. (Quicklaw) no 302; [1999] 11 W.W.R. 51 (C.A.Sask.) ; *Singh c. Canada (Procureur général)*, [1999] 4 C.F. 583 (C. F.), conf. à [2000] 3 C.F. 185; (2000) 251 N.R. 318 (C.A.).

découler de ces principes des droits nouveaux, implicites, dans des domaines où certains droits sont expressément et spécifiquement énumérés dans le texte constitutionnel, appliquant en cela un principe d'interprétation et de logique bien connu qui veut que l'on ne peut rallonger par interprétation une liste de droits que le rédacteur du texte a pris la peine de détailler de façon précise et dont il faut, pour cette raison, présumer qu'il a voulu lui donner un caractère exhaustif (*expressio unius est exclusio alterius*). Cette attitude générale est bien illustrée par la décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire des fusions municipales³³. Pour contester la loi sur les fusions municipales³⁴, ainsi qu'une autre loi modifiant les dispositions de la *Charte de la langue française* relatives aux conditions requises d'une municipalité pour obtenir la reconnaissance d'un statut bilingue³⁵, les requérants s'appuyaient notamment sur le principe structurel de respect des minorités pour prétendre qu'il fallait en déduire, pour la minorité anglophone du Québec, le droit constitutionnel à des institutions municipales de langue anglaise. Or la Constitution du Canada reconnaît expressément et spécifiquement à cette minorité des droits linguistiques en matière parlementaire, législative³⁶ et judiciaire, d'une part (article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*), et en matière scolaire, d'autre part (article 23 de la *Charte canadienne*), mais nul droit à des institutions municipales de langue anglaise. C'est ce que la Cour d'appel a souligné en rejetant l'argument :

«En réalité, [les appelants] invoquent ces principes, non pour combler des vides, mais

³³ *Ville de Westmount c. Procureur Général du Québec*, 16 octobre 2001 (C.S. Québec).

Permission d'appeler à la Cour suprême refusée.

³⁴ *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56 (Loi 170).

³⁵ *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 2000, c. 57 (Loi 171). Avant l'adoption de la *Loi 171*, l'article 29.1 de la *Charte de la langue française* prévoyait que l'Office de la langue française devait «pour l'application des dispositions prévues au troisième alinéa de l'article 20 et aux articles 23, 24, 26 et 28 reconnaître, à leur demande, les organismes municipaux [...] qui fournissent leurs services à des personnes à majorité d'une langue autre que française» (soulignement ajouté).

L'amendement a pour effet de restreindre cette reconnaissance à «une municipalité, lorsque plus de la moitié des résidents de son territoire sont de *langue maternelle anglaise*» (soulignement ajouté).

³⁶ Dans la deuxième affaire *Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312, la Cour suprême a jugé que le bilinguisme obligatoire de la législation déléguée découlant de l'article 133 ne s'applique pas aux règlements municipaux ni à ceux des organismes scolaires, pas plus qu'aux simples règles ou directives de régie interne.

bien pour mettre de côté la compétence des provinces et enchâsser dans la Constitution de nouvelles obligations linguistiques en matière municipale. Ils ignorent l'importance de la réserve formulée par la Cour suprême qui prévoit que la reconnaissance des principes non écrits ne peut être interprétée comme constituant une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution. [par. 92]. En outre, le principe de protection des minorités n'a pas pour effet de conférer un droit à des institutions pour la protection des minorités, lorsque ce droit n'est pas protégé, par ailleurs, dans la Constitution [par. 94]».

Et la Cour ajoute plus loin, après avoir examiné les dispositions de la Constitution du Canada portant sur les droits linguistiques de la minorité anglophone et en constatant que le droit à des institutions municipales de langue anglaise n'y figure pas : «En bref, les appelants requièrent la création d'un droit linguistique nouveau, droit qui ne peut leur être octroyé par les tribunaux» (par. 145). Quant à l'affaire Montfort, dont il sera question maintenant, et dont les appelants avaient longuement plaidé l'application à l'espèce, la Cour d'appel du Québec souligne qu'elle portait sur la validité d'une simple directive prise en vertu d'une loi ontarienne, plutôt que sur la validité d'une loi, et ajoute que, dans la mesure où elle est en délibéré devant la Cour d'appel de l'Ontario au moment de la rédaction du jugement, elle s'abstiendra de tout commentaire à cet égard.

Les arrêts de la Cour divisionnaire et de la Cour d'appel de l'Ontario dans cette affaire *Montfort*³⁷ constituent précisément une certaine exception à l'attitude générale des tribunaux consistant à refuser de créer de droits nouveaux à partir des principes structurels dans des domaines où le constituant a lui-même prévu des droits spécifiques ayant une portée précise. En effet, les décisions des deux cours reviennent en pratique à reconnaître à la minorité francophone de l'Ontario le droit au *maintien* (par opposition à la *création*) d'une institution hospitalière de langue française (l'hôpital Montfort) et le droit au *maintien* de certains services de santé en langue française prévus par une loi provinciale, droits qui ne sont nulle part spécifiés dans le texte constitutionnel. Les deux cours ontariennes se sont

³⁷ *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des Services de Santé)*, [1999] O.J. (Quicklaw) no 4489 ; 48 O.R. (3d) 50 (Cour supérieure de l'Ontario - Cour divisionnaire) ; *Ontario (Commission de restructuration des Services de Santé) c. Lalonde*, 7 décembre 2001, Cour d'appel de l'Ontario (dossier C33807).

essentiellement appuyées sur les dispositions de *Loi sur les services en français de l'Ontario*³⁸ qui prévoient le droit à certains services de santé en langue française, combinées avec le principe structurel de protection des minorités et interprétées à la lumière de celui-ci, pour conclure que la réduction des services de santé disponibles en français, par une directive de la Commission de restructuration des services de santé, ne respectait ni la loi ni le principe constitutionnel. Comme nous l'avons rappelé plus haut, il existe également des dispositions législatives au Québec, dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*³⁹, qui prévoient le droit de « toute personne d'expression anglaise » de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux, dans la mesure où le prévoit un programme d'accès. Les conseils régionaux *doivent* élaborer de tels programmes. On constate donc un certain parallélisme entre la législation québécoise et la législation ontarienne, bien que les deux lois présentent également de nombreuses différences. De même, les situations sociolinguistiques respectives de la minorité franco-ontarienne et de la minorité anglo-québécoise sont très différentes⁴⁰. Il n'en reste pas moins que certains pourraient, le cas échéant, essayer de s'appuyer sur le raisonnement contenu dans les décisions ontariennes pour contester une éventuelle réduction des services de santé en langue anglaise actuellement disponibles au Québec⁴¹. Notre

³⁸ *Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990, c. F-32.

³⁹ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, art. 5.1 et 18.1. Pour une étude très fouillée de ces dispositions et de leur mise en œuvre, voir : Richard SILVER, « The Right to English Health and Social Services in Quebec : A Legal and Political Analysis », (2000) 45 *McGill Law Journal*, 681. L'auteur soutient que le droit aux services en anglais a subi une politisation au cours des dernières années et qu'un manque de volonté politique a empêché le gouvernement du Québec d'assumer pleinement ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

⁴⁰ Néanmoins, si la minorité anglophone du Québec n'a pas, comme la minorité francophone de l'Ontario, à craindre l'assimilation, sa position démographique est menacée par l'exode de ses membres. Une diminution des services de santé disponibles en anglais pourrait amplifier ce phénomène.

⁴¹ Comme le relève la journaliste Chantal Hébert, « [p]armi les suites réalistes du jugement Montfort, on peut imaginer qu'il incitera au minimum les gouvernements à ne plus sacrifier dans l'insouciance les acquis des communautés minoritaires, à premier titre, à cause de leur minceur généralisée, ceux des francophones de l'extérieur du Québec [mais, faut-il ajouter, la remarque vaut également pour les anglophones du Québec]. Elle continue ainsi : « Cela vaut pour le gouvernement fédéral et ses agences qui pourraient ironiquement finir par trouver l'arrêt Montfort

mandat consistant à étudier la question des droits des minorités dans un Québec souverain, plutôt que dans le cadre de la Constitution canadienne, il n'est pas nécessaire que nous examinions en détail cette hypothèse. Par contre, comme nous l'avons souligné précédemment, il n'est pas inutile de se demander comment éviter, dans la formulation de la Constitution d'un Québec souverain, qu'une interprétation judiciaire s'appuyant sur les droits structurels implicites n'entraîne la création de droits nouveaux allant au-delà de ceux que le constituant avait l'intention de garantir explicitement⁴². En effet, une nouvelle Constitution québécoise serait nécessairement fondée sur les mêmes principes structurels que la Constitution canadienne, ceux-ci (sauf pour ce qui est du fédéralisme) étant communs à toutes les démocraties libérales.

La décision de la Cour suprême, dans le *Renvoi sur la sécession*, suggère une première solution. En effet, la Cour insiste sur le fait que les principes structurels « fonctionnent en symbiose »; et elle ajoute : « [a]ucun de ces principes ne peut empêcher ou exclure l'application d'aucun autre » (par. 49)⁴³. Ce précepte devrait être inscrit expressément dans le texte constitutionnel. Ensuite, pour lui donner toute sa portée, les divers principes structurels devraient être énumérés, en ajoutant aux principes déjà retenus par la Cour suprême⁴⁴ celui de la séparation des

plus contraignant que la plupart des provinces » ; voir : Chantal HÉBERT, « Après Montfort », *Le Devoir* (de Montréal), lundi 10 décembre 2001.

⁴² La question n'est pas académique. Si les tribunaux n'ont pas jusqu'à présent utilisé les principes structurels pour créer des obligations constitutionnelles entièrement nouvelles pour le législateur dans le domaine des droits linguistiques, ils l'ont par contre fait dans le domaine de l'indépendance judiciaire. En effet, dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3. R.C.S. 3, la Cour suprême du Canada a majoritairement jugé que le principe structurel de l'indépendance judiciaire impose aux législateurs provinciaux de mettre sur pied une procédure indépendante de fixation du salaire des juges des cours provinciales. Aucune disposition expresse de la Constitution ne permettait d'arriver à un tel résultat.

⁴³ Si les juges majoritaires de la Cour suprême avaient appliqué cette règle dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, note précédente, qui a été décidé avant le *Renvoi sur la sécession*, ils ne seraient sans doute pas parvenus aux mêmes conclusions. En effet, deux autres principes structurels, la séparation des pouvoirs et la souveraineté du Parlement, les auraient probablement dissuadés d'imposer aux législateurs provinciaux une obligation ne découlant aucunement du texte la Constitution.

⁴⁴ Pour un bilan des principes constitutionnels structurels dégagés jusqu'à maintenant par les tribunaux canadiens, voir : Robin ELLIOT, « References, Structural Argumentation and the

pouvoirs (qui interdit au pouvoir judiciaire d'usurper le pouvoir législatif) et celui de la souveraineté du parlement (qui traduit le principe démocratique représentatif). Enfin, étant donné la situation sociolinguistique particulière du Québec, qui fait en sorte que droits linguistiques de la majorité doivent également être protégés à côté de ceux des minorités (ce qui n'est pas nécessaire lorsque, comme c'est habituellement le cas, la langue de la majorité est également la langue prédominante⁴⁵), il y aurait peut-être lieu d'affirmer dans la Constitution que le principe structurel de protection et de respect des minorités doit s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la nécessité de protéger et de promouvoir la langue de la majorité.

Dans la même veine, la *Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française* (ou Commission Larose, du nom de son président) a proposé d'inclure dans une future constitution du Québec les règles fondamentales régissant « l'aménagement des langues dans l'espace public ». Il s'agirait de réaffirmer le statut du français comme langue officielle de l'État québécois et comme langue commune de l'espace public, notamment sur le plan du travail, du commerce et des affaires, tout en confirmant la place qu'occupent l'anglais,

Organizing Principles of Canada's Constitution », (2001) 80 *Revue du Barreau canadien*, 67. Selon l'auteur, les principes structurels reconnus jusqu'à présent par la Cour seraient : le fédéralisme, la démocratie, la primauté du droit, la protection des minorités, l'indépendance judiciaire, la position privilégiée des cours supérieures provinciales, certains droits et libertés, la courtoisie interprovinciale, la séparation des pouvoirs, le principe de l'union économique, l'intégrité nationale et l'intégrité de la Constitution. Il faudrait ajouter à la liste du professeur Elliot les privilèges inhérents des assemblées parlementaires : *New Brunswick Broadcasting Corp. c. Nouvelle Écosse*, [1993] 1 R.C.S. 319. Comme on le constate, certains de ces principes, comme le fédéralisme, la courtoisie interprovinciale, la position privilégiée des cours supérieures provinciales, l'union économique, etc, sont propres aux institutions canadiennes plutôt qu'universels et ne seraient très probablement pas reconnus comme sous-jacents dans la Constitution d'un Québec souverain.

⁴⁵ Néanmoins, même dans des pays où la langue majoritaire est très nettement prédominante, il arrive qu'on ressente le besoin d'adopter des dispositions constitutionnelles ou législatives pour la protéger contre les langues minoritaires. Ainsi, près de la moitié des États membres de la fédération américaine ont adopté des dispositions faisant de l'anglais la seule langue officielle. Il est vrai que, dans la plupart des cas, ces dispositions ont une valeur principalement symbolique et ne s'opposent pas à l'usage des langues minoritaires.

l'inuktitut et les langues autochtones dans la vie publique⁴⁶. Ces dispositions devraient s'interpréter de manière à garantir la prééminence du français. La présence de pareils principes dans le texte constitutionnel, ou dans la *Charte québécoise*, ou encore dans la *Charte de la langue française* avec statut supralégislatif (ce sont deux autres solutions suggérées par la Commission Larose, si l'adoption d'une nouvelle constitution québécoise se faisait attendre), aurait également un effet sur l'interprétation des dispositions garantissant les libertés fondamentales et le droit à l'égalité et peut-être permettrait-elle d'éviter que les tribunaux en fassent découler, comme dans l'affaire *Ford* de 1988, des droits au bénéfice des minorités qui se révèlent incompatibles avec certaines dispositions de la *Charte de la langue française*⁴⁷. Cependant, on ne peut pas en être assuré dans la mesure où l'harmonisation des droits de la minorité et de ceux de la majorité continuerait de relever d'une appréciation effectuée par le pouvoir judiciaire. En outre, même si la constitution ou la charte des droits du Québec était clairement rédigée de façon à empêcher la contestation des principes de la politique linguistique, il resterait que celle-ci pourrait être attaquée sur la base des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme auxquels le Québec est ou deviendrait partie. C'est ce que nous verrons à présent en examinant

⁴⁶ *Le français, une langue pour tout le monde : une nouvelle approche stratégique et citoyenne*, Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, Gouvernement du Québec, 2001, 260 p. aux pp. 23 suiv. À notre avis, il faudrait en plus reconnaître la place, dans la vie publique, des langues des minorités ethniques et culturelles (voir, à cet égard, l'article 43 de la *Charte québécoise*). La Commission propose en outre de constitutionnaliser les droits en matière d'enseignement des anglophones du Québec et des nations inuite et amérindiennes, ainsi que le droit à l'apprentissage du français garanti à tous. Selon la Commission, la solution préférable serait l'inclusion de ces trois catégories de normes dans une constitution du Québec. Mais étant donné la complexité d'un tel processus et le fait que le Québec ne saurait retarder davantage «l'élévation du statut juridique des [principes] fondateurs de la politique linguistique au rang supralégislatif», la Commission recommande leur inclusion dans la *Charte de la langue française* avec statut supralégislatif.

⁴⁷ C'est ce que semble dire le Rapport de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, Gouvernement du Québec, *op. cit.*, p. 26 : «Enfin, la Commission est convaincue que la constitutionnalisation des principes fondateurs d'une politique linguistique globale représenterait une bonne façon de résoudre l'actuel conflit entre les droits individuels des Québécoises et des Québécois et la législation linguistique. En effet, ce conflit prend sa source notamment dans le fait que la *Charte des droits et libertés de la personne*, en raison de son actuel statut supralégislatif, prime sur la *Charte de la langue française*».

l'évolution des droits des minorités en droit international durant la dernière décennie.

II. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles en droit international

A. - Les recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies dans l'affaire *Ballantyne* : la vulnérabilité de la législation linguistique du Québec à l'égard des normes internationales

Dans l'étude originale (voir les numéros 20, 21 et 32 du résumé ci-dessus), nous avons souligné que les dispositions de la *Charte de la langue française* limitant l'emploi des langues autres que le français, ou imposant l'emploi du français, dans le domaine de l'usage privé des langues, c'est-à-dire dans les rapports entre particuliers, pourraient être contestées en vertu de certaines dispositions des conventions internationales sur les droits de la personne, comme elles l'avaient déjà été avec succès, au moment de la rédaction de l'étude originale, en vertu de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne* et par la *Charte québécoise* et en vertu du droit à l'égalité garanti par cette dernière. En effet, dans l'affaire *Ford*⁴⁸ de 1988, la Cour suprême du Canada avait déclaré doublement inopérantes, en vertu de la *Charte québécoise* et de la *Charte canadienne*, les dispositions de la loi 101 imposant l'unilinguisme français dans l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales. La Cour avait jugé que le fait d'imposer l'usage du français entraînait une limitation de la liberté d'expression qui était raisonnable et qu'il serait également justifié d'exiger que le français occupe une place prépondérante, mais elle avait conclu que la prohibition frappant l'emploi des autres langues n'était pas justifiable. On se rappellera que, pour échapper aux conséquences de ce jugement, le gouvernement du Québec avait fait adopter en décembre 1988 une loi contenant une double disposition de dérogation, dans le but d'écarter l'application des deux *Chartes* et de restaurer la validité des dispositions en cause, sous une forme quelque peu modifiée. La règle générale continuait d'être que l'affichage public et la publicité commerciale à l'extérieur des établissements se faisaient en français uniquement. Par contre, à l'intérieur des établissements, la règle générale était désormais que l'affichage et la publicité pouvaient se faire à la fois en français et dans une autre langue, pourvu que le français figure de façon nettement prédominante. Par ailleurs, certaines exceptions à l'autorisation de ce type de bilinguisme étaient prévues, notamment en ce qui

⁴⁸ *Ford c. P.G. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712.

concerne les parties communes des centres commerciaux et les entreprises franchisées employant plus de cinq personnes.

Dans des constatations déposées le 31 mars 1993, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, institué en application du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁴⁹, est arrivé à la conclusion que, même telles que modifiées, les dispositions de la loi 101 sur l'affichage et les raisons sociales violaient encore la liberté d'expression garantie à l'article 19 du *Pacte*⁵⁰. Selon le Comité, la langue française pouvait être protégée par d'autres moyens qui ne violeraient pas la liberté des commerçants de s'exprimer dans la langue de leur choix, par exemple en exigeant que la publicité soit bilingue⁵¹. Par contre, le Comité a été majoritairement d'avis que les mêmes dispositions n'étaient contraires ni à l'article 26 du *Pacte* (droit à l'égalité devant la loi), parce que la règle de l'usage exclusif du français s'appliquait aussi bien aux commerçants francophones qu'anglophones, ni à son article 27 (droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques), dans la mesure où cette dernière disposition protège les minorités dans les États et non «dans une province».

À la suite de cette intervention du Comité des droits de l'homme, le gouvernement du Québec a fait adopter, en juin 1993, la *Loi modifiant la Charte de la langue française*⁵² qui institue un nouveau régime dans lequel l'affichage public et la publicité commerciale peuvent désormais être faits à la fois en français et dans une

⁴⁹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 R.T.N.U. 107 (entré en vigueur le 23 mars 1976). Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies avait été saisi par des commerçants anglophones du Québec.

⁵⁰ *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, communications 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993 ; Rapport du Comité des droits de l'Homme, Doc. Off. A.G. 48^e session, supp. No 40, pp. 337-356, Doc. N.U. A/48/40(1993).

⁵¹ « Le Comité ne pense pas qu'il soit nécessaire, pour protéger les francophones en position vulnérable au Canada, d'interdire la publicité en anglais. Cette protection peut être assurée par d'autres moyens qui ne portent pas atteinte à la liberté des commerçants de s'exprimer dans une langue de leur choix. Par exemple, la loi aurait pu exiger que la publicité soit bilingue, français-anglais. S'il est légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans une certaine langue. Le Comité conclut donc qu'il y a eu violation du paragraphe 2 de l'article 19 » (par. 11.4).

⁵² L.Q. 1993, c. 40 (loi 178).

autre langue pourvu que le français y figure «de façon nettement prédominante»⁵³. La loi autorise également le gouvernement à déterminer, par règlement, les lieux, les cas, les conditions ou les circonstances où l'affichage public et la publicité commerciale «doivent se faire uniquement en français ou peuvent se faire sans prédominance du français ou uniquement dans une autre langue»⁵⁴. Quant aux raisons sociales, elles peuvent désormais être assorties d'une version dans une langue autre que le français pourvu que, dans son utilisation, la raison sociale en langue française figure «de façon au moins aussi évidente» que les versions dans d'autres langues. Étant donné ces modifications à la loi 101, le gouvernement du Québec n'a pas considéré qu'il était nécessaire de faire renouveler la disposition de dérogation à la *Charte canadienne* qui arrivait à expiration en décembre 1993.

Le raisonnement qui a conduit la majorité des membres du Comité à rejeter les arguments fondés sur les articles 26 et 27 du *Pacte international* n'est pas entièrement convaincant et le Comité pourrait bien changer d'avis à l'avenir, ce qui augmenterait la vulnérabilité de la *Charte de la langue française* à l'égard du *Pacte*, autant dans la situation actuelle que dans un Québec souverain, si ce dernier adhérerait de nouveau à cet instrument international.

Les arguments retenus par le Comité pour rejeter l'argument fondé sur le droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination, argument retenu au contraire par la

⁵³ Le *Règlement précisant la portée de l'expression «de façon nettement prédominante» pour l'application de la Charte de la langue française*, G.O.Q., Partie 2, no 53, p. 8895, qui est entré en vigueur le 22 décembre 1993, contient la règle communément appelée «règle du 2 pour 1» et prévoit notamment que : 1) lorsque les textes rédigés en français et dans une autre langue figurent sur la même affiche, l'espace consacré au texte rédigé en français et les caractères utilisés doivent être au moins deux fois plus grands que l'espace et les caractères utilisés pour le texte rédigé dans une autre langue; 2) lorsque les textes rédigés en français et dans une autre langue figurent sur des affiches distinctes et de même dimension, les affiches contenant le texte en français doivent être au moins deux fois plus nombreuses.

⁵⁴ Ces diverses situations ont été précisées aux articles 15 à 25 du *Règlement sur la langue du commerce et des affaires*, G.O.Q., Partie 2, no 53, p. 8891, qui est entré en vigueur le 22 décembre 1993. Dans deux situations bien précises, la publicité faite par une entreprise commerciale doit être faite en français uniquement : il en est ainsi, d'une part, des panneaux-réclame de grandes dimensions (16 mètres carrés et plus) qui sont visibles des voies publiques et qui ne sont pas situés sur les lieux mêmes de l'entreprise; d'autre part, de la publicité commerciale effectuée sur ou dans tout moyen de transport public et ses accès.

Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ford*, ne résistent pas à l'analyse. En effet, le Comité a considéré que l'exigence d'une langue d'affichage commercial exclusive n'était pas discriminatoire entre les divers groupes linguistiques, puisqu'elle s'appliquait également à tous les commerçants, peu importe leur langue. Un tel point de vue signifie qu'une norme d'application générale imposant l'emploi exclusif d'une langue à tous constitue un traitement égalitaire. Les spécialistes s'entendent pour dire qu'une telle vision est injustifiée et, au surplus, en nette contradiction avec les vues que le Comité a exprimé dans son commentaire général sur la non-discrimination, qui définit la discrimination comme une distinction, exclusion, restriction ou préférence basée sur un motif interdit (dont la langue) dont l'objectif *ou l'effet* est d'empêcher ou de restreindre la jouissance des droits fondamentaux des uns plus que des autres (discrimination *indirecte*). Rappelons que la Cour suprême du Canada a jugé qu'une disposition imposant à tous les commerçants l'usage exclusif du français dans l'affichage commercial et dans les raisons sociales entraînait une discrimination indirecte, fondée sur la langue, à l'égard de ceux dont la langue française n'était pas la langue habituelle. On aperçoit ici l'importance du concept de discrimination *indirecte* (ou *discrimination suite à un effet préjudiciable*), selon lequel une norme applicable de façon neutre à tous les justiciables, et ne contenant aucune distinction dans son énoncé même, doit néanmoins être considérée comme discriminatoire si elle entraîne des effets préjudiciables à l'égard d'une catégorie particulière de personnes définie par un motif prohibé de distinction. Ainsi, dans notre cas, l'exigence de l'usage exclusif du français s'appliquait à tous les commerçants indépendamment de leur langue (il n'y avait donc pas de discrimination *directe*), mais entraînait des effets préjudiciables à l'égard des non francophones, dans la mesure où ils étaient empêchés d'utiliser leur langue maternelle ou habituelle (discrimination *indirecte*). Le principe selon lequel les normes interdisant la discrimination prohibent non seulement la discrimination directe, mais également celle qui est indirecte, est aujourd'hui couramment accepté par les tribunaux au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Le Comité des droits de l'Homme devra donc modifier sa position sur ce point.

Pour ce qui est du rejet par le Comité des arguments fondés sur l'article 27 du *Pacte*, qui protège notamment le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'employer leur propre langue, la question est plus complexe. Le Comité a statué que l'article 27

ne s'applique qu'aux minorités à l'échelle des États parties et non à des groupes linguistiques qui, bien que constituant des minorités dans une région donnée, appartiennent à la majorité au niveau de l'État :

« En ce qui concerne l'article 27 du Pacte, le Comité fait observer que cette disposition vise les minorités à l'intérieur d'États, c'est-à-dire, comme chaque fois que le Pacte emploie le terme « État » ou « États », des États qui le ratifient. En outre, l'article 50 du Pacte précise que ses dispositions s'appliquent sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs. Par conséquent, les minorités visées à l'article 27 sont les groupes minoritaires à l'échelle de l'État qui est ainsi défini, et non pas des minorités dans une province. Un groupe peut être majoritaire dans une province mais néanmoins constituer une minorité dans l'État, et par conséquent être protégé par l'article 27. Les citoyens canadiens anglophones ne peuvent être considérés comme une minorité linguistique » (par. 11.2).

Cependant, cette position majoritaire au sein du Comité a fait l'objet d'une importante dissidence par quatre de ses membres, rédigée par l'un de ceux-ci et co-signée par les trois autres :

« Ce qui fait problème, c'est le fait que la décision [de la majorité] interprète le terme « minorités » utilisé à l'article 27 en se référant uniquement au nombre de membres que le groupe en question compte dans l'État partie. Selon cette interprétation, les Canadiens anglophones n'étant pas une minorité numérique au Canada, ils ne peuvent être une minorité aux fins de l'article 27.

Toutefois, je ne partage pas le point de vue selon lequel ces personnes sont nécessairement exclues de la protection visée à l'article 27 lorsque leur groupe constitue une minorité ethnique, linguistique ou culturelle dans une province autonome d'un État, sans être à proprement parler une minorité numérique au sein de l'État lui-même, considéré comme un tout. Les critères permettant de déterminer ce qui constitue une minorité dans un État (au sens de l'article 27) n'ont pas encore été examinés par le Comité, et il n'y a pas lieu de les préjuger à partir d'une décision dans la présente affaire, cette décision pouvant de toute façon se fonder sur d'autres motifs. L'histoire de la protection des minorités en droit international montre que la question de la définition a toujours fait problème et que des critères nombreux et divers ont été proposés. Ainsi on a prétendu qu'il fallait tenir compte de facteurs autres que les facteurs strictement numériques. À l'inverse, l'interprétation de l'article 27 pourrait être

influencée par l'article 50, où il est question de l'application du Pacte aux «unités constitutives des États fédératifs ».

En optant pour une interprétation restrictive du terme «minorités » figurant à l'article 27, on pourrait en arriver à conclure qu'un État partie n'est pas tenu en vertu du Pacte d'assurer à une minorité dans une province autonome la protection prévue à l'article 27, lorsqu'il n'est pas établi que le groupe en question constitue une minorité dans l'État considéré comme un tout. Ces questions ne doivent pas être réglées une fois pour toutes dans le cadre de la présente affaire, et elles gagneraient à être examinées lorsque les circonstances s'y prêteront »⁵⁵.

On constate que la question ne peut être considérée comme réglée une fois pour toutes et qu'il ne peut être exclu qu'à l'avenir le Comité revienne à une définition du concept de minorité, à l'article 27, visant également les groupes en situation minoritaire dans une région autonome ou dans une entité fédérée, mais majoritaires au niveau de l'État⁵⁶. De toute façon, si le Québec, après son accession à l'indépendance, devenait à partie au *Pacte*, il serait alors pleinement assujéti aux obligations découlant de l'article 27 envers ses minorités, y compris sa

⁵⁵ Opinion individuelle de Mme Elizabeth Evatt et de MM. Nisuke Ando, Marco Tulio Bruni Celli et Vojin Dimitrijevic (en accord et explication élaborée).

⁵⁶ La doctrine est divisée sur cette question. Un premier courant adopte le point de vue de la majorité du Comité des droits de l'Homme et considère qu'un groupe majoritaire au niveau de l'ensemble de l'État ne peut jamais constituer une minorité au sens de l'article 27 ; voir par exemple : Francesco CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN 4 Sub. 2/384/Rev. I), p. 102 ; Christian TOMUSCHAT, « Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights » dans *Völkerrecht als Rechtsordnung – Festschrift für Hans Mosler*, Berlin, 1983, p. 958. Un deuxième courant de doctrine considère qu'un tel groupe doit se voir accorder la protection spéciale de l'article 27 ; voir par exemple : Yoram DINSTEIN, « Collective Human Rights of Peoples and Minorities », (1976) 25 *International and Comparative Law Quarterly* 102, 112 ; Giorgio MALINVERNI, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », (1995) *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 521, 543. ; Charles MORAND, « Liberté de la langue et principe de territorialité. Variations sur un thème encore méconnu », (1993) *Revue de droit suisse*, 11, 29 ; Pierre VANDERNOOT, « Les aspects linguistiques du droit des minorités », (1997) *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 309, 321 (cet auteur relève que la Cour d'arbitrage de Belgique, dans deux arrêts de 1994 et 1996, s'est prononcée, au moins implicitement, dans le sens de l'obligation des entités fédérées belges de respecter en leur sein l'article 27 du *Pacte international*) .

minorité anglophone. Ici, par conséquent, l'accession à la souveraineté aurait pour effet *d'alourdir* les contraintes s'imposant à la politique linguistique du Québec, à moins qu'un Québec souverain ne décide de suivre l'exemple de la France et de ratifier le *Pacte international* en faisant une déclaration-réserve à l'égard de l'article 27 destinée à en écarter l'application⁵⁷. Cependant, comme on l'a rappelé au début de cette étude, un Québec en quête de reconnaissance internationale pourrait difficilement adopter une attitude aussi critiquable du point de vue du respect des standards internationaux de protection des droits de l'homme et des minorités.

B. – Les recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies dans l'affaire *Waldman* (1999) : la vulnérabilité de la législation scolaire du Québec et de l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* à l'égard des normes internationales

En 1999, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies, dans une affaire *Waldman*⁵⁸, a constaté une violation par la législation ontarienne de l'article 26 du *Pacte international* qui garantit l'égalité devant la loi à propos d'un problème de financement des écoles catholiques mais non des écoles des autres confessions. La décision mérite d'être examinée car le raisonnement qui a permis au Comité d'aboutir à la conclusion que la législation ontarienne était incompatible avec le

⁵⁷ « Le gouvernement déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française [devenu aujourd'hui article 1, selon lequel « *la République française assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* »], que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République ». Selon le gouvernement français, cette disposition constitutionnelle interdit toute reconnaissance de droits particuliers accordées à un groupe. Lors de l'examen du rapport français par le Comité des droits de l'homme, les représentants du gouvernement firent valoir que la notion de minorité concernait l'Europe centrale issue de l'empire austro-hongrois et ne pouvait concerner la France. L'attitude française fut critiquée par plusieurs membres du Comité, mais quand la réserve fut invoquée dans les différentes affaires bretonnes, le Comité l'accepta. Sur la réserve française à l'article 27 du *Pacte*, voir : Michel LÉVINET, « - Le droit des minorités » dans *La protection des droits de l'Homme par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies – Les communications individuelles* (sous la direction de Frédéric SUDRE), Montpellier (France), Institut de droit européen et des droits de l'homme, 1995, p. 61, aux pp. 76 suiv.

⁵⁸ *Waldman c. Canada*, CCPR/C/67/D/694/1996, 4 novembre 1999 (la décision n'est encore disponible qu'en anglais).

droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la religion garanti dans le *Pacte* pourrait également s'appliquer aux lois québécoises sur l'instruction publique et à l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec dans la mesure où leurs dispositions prévoient un statut privilégié pour l'enseignement confessionnel catholique et protestant.

Pour expliquer le contexte de cette décision du Comité, il faut commencer par rappeler que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tout en attribuant aux provinces la compétence de légiférer dans le domaine de l'éducation, leur interdit cependant de diminuer les droits ou privilèges qui étaient conférés par la loi, en 1867, relativement aux écoles confessionnelles. Cet article constitutionnalisait par conséquent les droits et privilèges confessionnels en matière scolaire de la minorité protestante du Québec (et, à Montréal, de la majorité catholique) et des minorités catholiques des autres provinces, dans la mesure où ces droits étaient légalement reconnus avant le 1er juillet 1867. L'article 93 n'a pas été modifié en 1982, lors de l'adoption de la *Charte canadienne* dont l'article 2(a) garantit la liberté de religion et dont l'article 15(1) interdit toute discrimination, notamment celle fondée sur la religion⁵⁹. Comme on l'imagine, la coexistence de ces nouvelles dispositions avec l'article 93 n'a pas tardé à soulever certaines difficultés. Dans une première décision, en 1987, la Cour suprême a jugé qu'on ne pouvait s'appuyer sur les droits garantis par la *Charte canadienne*, notamment la liberté de religion et l'interdiction de la discrimination religieuse, pour contester la loi ontarienne prévoyant le financement des écoles catholiques (alors que les autres écoles religieuses n'étaient pas financées). En effet, adopter la solution inverse reviendrait à neutraliser l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui autorise expressément le législateur à faire des distinctions fondées sur la religion. Par ailleurs, la Cour suprême a clairement reconnu que si la *Charte canadienne* s'appliquait aux aménagements confessionnels fondés sur l'article 93, autrement dit si ces aménagements n'étaient pas «immunisés» contre la *Charte* parce qu'ils figurent eux-mêmes dans la Constitution, ils devraient être considérés comme

⁵⁹ D'ailleurs, l'article 29 de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce que «Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles», ce qui vise clairement l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

discriminatoires et comme violant la liberté de conscience et de religion⁶⁰.

Dans une affaire subséquente, l'affaire *Adler*⁶¹, les requérants demandaient, en invoquant la liberté de religion et le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la religion, un jugement déclarant que le refus de financer les écoles juives, et certaines écoles chrétiennes indépendantes, en Ontario, était inconstitutionnel. Cette province finance, d'une part, les écoles catholiques (qui sont publiques), ce qui constitue pour elle une obligation constitutionnelle découlant de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, d'autre part, les écoles publiques laïques. Par contre, elle refuse de financer les écoles religieuses autres que catholiques (qui sont privées). En appliquant la décision précédente de 1987, les neuf membres de la Cour ont été unanimes à considérer que la distinction de traitement entre les écoles catholiques, d'une part, et les autres écoles religieuses, de l'autre, ne saurait être attaquée en vertu de la *Charte* puisqu'une telle distinction est clairement autorisée par l'article 93. Par ailleurs, cinq des neuf membres de la Cour sont allés plus loin en jugeant que la distinction de traitement entre, d'une part, les écoles publiques laïques, et, d'autre part, les écoles religieuses autres que catholiques, était elle aussi «immunisée» contre toute attaque fondée sur la Charte par l'effet de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, parce que «les écoles publiques sont implicitement mais néanmoins clairement visées par le régime établi à l'art. 93» et sont donc protégées contre toute contestation fondée sur la Constitution ou la Charte⁶². Autrement dit, ces cinq juges raisonnent comme si la reconnaissance du droit des écoles religieuses autres que catholiques à un certain financement public équivalait à leur appliquer l'article 93, alors qu'en fait il s'agirait de faire découler à leur profit des droits similaires, mais différents, de la liberté de religion et du droit à l'égalité garantis par la Charte canadienne. Une telle opinion entraîne des effets paradoxaux : en reconnaissant, à une certaine époque de l'histoire, des droits spécifiques à certaines minorités nationales, le rédacteur de la Constitution aurait voulu interdire pour l'avenir toute interprétation des droits fondamentaux et du droit à l'égalité qui en ferait découler des droits du même

⁶⁰ *Renvoi relatif au projet de Loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148.

⁶¹ *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609.

⁶² Cette opinion est partagée par le Juge en chef Lamer et les juges La Forest, Gonthier, Cory et Iacobucci (lequel est l'auteur de leurs motifs communs).

genre, mais pas identiques, pour d'autres minorités, plus récemment installées.

Pourtant, dans d'autres décisions, notamment les arrêts *O'Malley*⁶³, *Edwards Books*⁶⁴ et *Bergevin*⁶⁵, la Cour suprême a reconnu que la liberté de religion et le droit à l'égalité peuvent donner naissance à une «obligation d'accommodement» à la charge de l'État, qui permet aux membres de certains groupes minoritaires religieux de revendiquer des bénéfices particuliers ou des exceptions aux lois générales lorsque l'application de celles-ci les désavantage⁶⁶. Autrement dit, la liberté de religion et le droit à l'égalité permettent à ces groupes de revendiquer un traitement particulier, dérogoire au droit commun. De même, le droit à l'égalité n'exige pas que tous soient traités de la même façon, comme la Cour suprême du Canada l'a d'ailleurs reconnu à d'autres occasions. Alors que, dans certains cas, l'égalité suppose le même traitement pour tous, dans d'autres cas, elle exige au contraire un traitement différent, pour tenir compte des différences factuelles qui existent entre les individus ou les groupes. Ce «droit à la différence» est particulièrement important pour les minorités. Déjà dans un avis consultatif de 1935, la Cour Permanente de Justice Internationale soulignait qu'une égalité purement abstraite signifierait que les membres d'une minorité soient servis par les mêmes institutions culturelles et éducatives que la majorité, ce qui signifierait à coup sûr la disparition rapide de tout ce qui fait le caractère spécifique de la minorité et, par conséquent, son assimilation à la majorité. C'est la raison pour laquelle la Cour ajoutait une autre condition pour que les droits de la minorité soient respectés : celle-ci doit avoir les moyens de conserver et de perpétuer ses traditions et ses caractéristiques. Concrètement, cela signifie qu'elle doit disposer des *institutions*, culturelles ou autres, propres à lui permettre d'atteindre ce but⁶⁷.

Dans l'affaire *Adler*, les quatre autres membres de la Cour suprême ont rejeté l'idée que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* empêchait d'invoquer les droits garantis par la *Charte* pour contester le refus de l'Ontario de subventionner les

⁶³ *O'Malley c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.S.C. 536.

⁶⁴ *R. C. Edwards Books*, [1986] 2 R.C.S. 713.

⁶⁵ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

⁶⁶ Voir : José WOEHLING, «L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse», (1998) 43 *Revue de droit de McGill* 325.

⁶⁷ *Avis consultatif sur les écoles minoritaires en Albanie*, (6 avril 1935); C.P.J.I., Série A-B, No 64, p. 17.

écoles religieuses autres que catholiques. Ils sont cependant tous arrivés à la conclusion qu'il n'y avait aucune violation de la liberté de religion, même si le non-financement des écoles confessionnelles autres que catholiques crée un désavantage économique pour ceux que leurs convictions amènent à y envoyer leurs enfants, par rapport aux parents qui envoient leurs enfants à l'école publique laïque financée par le gouvernement provincial. Cette conclusion est cependant difficile à réconcilier avec deux décisions antérieures de la Cour, les arrêts *Big M Drug Mart*⁶⁸ et *Edwards Books*⁶⁹, où celle-ci avait jugé que deux lois sur les jours fériés, l'une fédérale et l'autre ontarienne, qui ordonnaient la fermeture des commerces le dimanche, restreignaient la liberté de religion de ceux qui fermaient leur commerce le samedi pour des raisons religieuses, parce qu'elles leur imposaient un désavantage économique par rapport à leurs concurrents qui, pour des raisons religieuses, fermaient le dimanche (et pour qui, par conséquent, l'obligation civile et l'obligation religieuse de repos hebdomadaire coïncidaient)⁷⁰. Pour distinguer les deux affaires, les quatre juges ont souligné le fait que la loi ontarienne n'obligeait pas les parents à faire éduquer leurs enfants à l'école publique, mais les autorisait à les envoyer à l'école privée ou à les éduquer à la maison. Pareille distinction semble cependant artificielle car, en pratique, le seul choix de l'immense majorité des parents est d'envoyer leurs enfants soit dans une école privée, soit à l'école publique. Si, pour des raisons religieuses, ils ont le sentiment de devoir les envoyer à l'école privée non subventionnée, ils devront assumer une dépense supplémentaire. Dès lors, logiquement, la Cour aurait dû appliquer le principe posé dans les affaires *Big M Drug Mart* et *Edwards Books*, ou reconnaître qu'elle s'était trompée dans celles-ci en jugeant qu'une loi qui prescrit la même obligation pour tous, indépendamment de la religion, viole la liberté de religion si le respect de cette obligation entraîne une dépense ou un manque à

⁶⁸ R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295.

⁶⁹ Précité.

⁷⁰ Dans l'arrêt *Big M Drug Mart* la Cour a conclu que l'objet de la loi fédérale contestée était d'astreindre l'ensemble de la population à un idéal sectaire chrétien, ce qui était incompatible avec la liberté de religion garantie par la Charte; la loi a donc été invalidée. Dans l'arrêt *Edwards Books* la Cour a au contraire jugé que l'objet de la loi ontarienne était d'imposer un jour commun de repos hebdomadaire et que cet objet était légitime et suffisamment important; elle a ensuite conclu que les moyens utilisés pour atteindre l'objectif étaient proportionnés. Par conséquent, elle a validé la loi comme restreignant de façon raisonnable et justifiable la liberté de religion, en se fondant sur l'article 1 de la *Charte*.

gagner pour un groupe religieux du fait que l'obligation civile se combine avec une obligation religieuse qui s'impose à lui.

Deux des quatre juges qui ont accepté d'examiner les arguments fondés sur la *Charte canadienne* sont ensuite parvenus à la conclusion qu'il n'existait aucune discrimination religieuse dans le fait de réserver le financement gouvernemental aux seules écoles publiques. Pour eux, dans la mesure où ce financement était refusé à toutes les écoles privées, religieuses ou laïques, la distinction de traitement existait entre les écoles *publiques* et les écoles *privées*, et non pas entre les écoles catholiques et celles d'autres confessions à l'intérieur du système des écoles privées⁷¹.

Les deux derniers juges ont par contre conclu à l'existence d'une discrimination *indirecte* fondée sur la religion, dans la mesure où la loi ontarienne a pour effet de refuser un avantage aux personnes dont la religion ne leur permet pas d'envoyer leurs enfants à l'école publique laïque. Madame le juge McLachlin est cependant arrivée à la conclusion que cette discrimination était raisonnable, et donc justifiée, en application de la disposition limitative contenue dans l'article 1 de la *Charte canadienne*⁷². Par contre, Madame le juge L'Heureux-Dubé a considéré que même si la loi ontarienne avait un objectif légitime, celui de favoriser le plus possible la fréquentation de l'école publique laïque, le refus de tout financement des écoles religieuses allait au delà de ce qui était requis pour atteindre cet objectif et ne constituait donc pas une «atteinte minimale». Pour elle, le fait d'accorder un financement partiel permettrait d'accorder une certaine reconnaissance aux minorités religieuses et de les aider à survivre, sans compromettre le caractère généralement laïque et universel du système d'écoles publiques.

⁷¹ Cette opinion est celle des juges Sopinka et Major. Le fait que la discrimination repose sur le caractère privé ou public des écoles, plutôt que sur leur caractère laïque ou religieux, est déterminant dans la mesure où la Cour suprême interprète l'article 15(1) de la *Charte canadienne* comme ne pouvant être invoqué que contre les distinctions fondées soit sur un motif expressément mentionné à l'article (comme la religion), soit sur un motif «analogue». Or le caractère public ou privé des écoles n'est ni un motif expressément mentionné ni un motif analogue.

⁷² L'article 1 énonce : «La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

La position adoptée par la majorité de la Cour suprême dans l'affaire *Adler* laissait donc subsister la discrimination existant entre le traitement réservé aux écoles catholiques, d'une part, et aux autres écoles religieuses, d'autre part⁷³. Sans doute cette distinction était-elle conforme à la Constitution, puisque autorisée par l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais elle n'en pouvait pas moins être contestée comme incompatible avec l'article 26 du *Pacte international*, ce qui a effectivement été le cas, avec succès, dans l'affaire *Waldman*. Le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies n'a pas eu de difficultés à conclure que le financement par l'Ontario des écoles catholiques mais non des écoles d'autres religions (le requérant était de religion juive et devait déboursier près de 15,000 dollars par an pour envoyer ses enfants dans une école privée juive non-subventionnée) constituait une discrimination fondée sur la religion, et que les préoccupations qui avaient conduit en 1867 à enchâsser les droits des catholiques à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne pouvaient plus justifier une telle discrimination à l'heure actuelle⁷⁴. Au surplus, le fait que la discrimination découlant de la législation ontarienne soit également prévue dans la Constitution elle-même ne la rendait pas davantage compatible avec le *Pacte international*.

« The Committee begins by noting that the fact that a distinction is enshrined in the Constitution does not render it reasonable and objective. In the instant case, the distinction was made in 1867 to protect the Roman Catholics in Ontario. The material before the Committee does not show that members of the Roman Catholic community or any identifiable section of that community are now in a disadvantaged position compared to those members of the Jewish community that wish to secure the education of their children in religious schools. Accordingly, the Committee rejects the State party's argument that the preferential treatment of Roman Catholic schools is

⁷³ Si la position de Madame le juge L'Heureux-Dubé l'avait emporté, consistant à reconnaître aux écoles religieuses autres que catholiques le droit à un financement *partiel*, la différence de traitement eût été atténuée et la distinction restante (les écoles catholiques ont constitutionnellement le droit à un financement *complet*) aurait pu être justifiée pour des raisons historiques tenant à l'importance traditionnelle des catholiques et des protestants.

⁷⁴ Étant donné cette conclusion, qui suffisait à donner raison au requérant, le Comité n'a pas jugé nécessaire d'examiner les deux autres arguments de celui-ci, fondés respectivement sur l'article 18 (liberté de religion) et sur l'article 27 (droits des minorités) du *Pacte*, combinés avec l'article 2 (non discrimination dans la jouissance des droits garantis par le Pacte).

nondiscriminatory because of its Constitutional obligation.» (par. 10.4).

Le Comité n'a pas davantage retenu l'argument des juges Sopinka et Major, de la Cour suprême du Canada, à l'effet que la distinction de traitement contestée existait entre les écoles *publiques* et les écoles *privées*, et non pas entre les écoles catholiques et celles d'autres confessions.

« With regard to the State party's argument that it is reasonable to differentiate in the allocation of public funds between private and public schools, the Committee notes that it is not possible for members or religious denominations other than Roman Catholics to have their religious schools incorporated within the public school system. In the instant case, the author has sent his children to a private religious school, not because he wishes a private non-Government dependent education for his children, but because the publicly funded school system makes no provision for his denomination, whereas publicly funded religious schools are available to members of the Roman Catholic faith. On the basis of the facts before it, the Committee considers that the differences in treatment between Roman Catholic religious schools, which are publicly funded as a distinct part of the public education system, and schools of the author's religion, which are private by necessity, cannot be considered as reasonable and objective. » (par. 10.5).

Enfin, le Comité souligne que le Pacte international n'oblige pas les États-parties à financer les écoles religieuses privées. Cependant, s'ils décident de le faire, cela doit être de façon non-discriminatoire.

«[...] the Committee observes that the Covenant does not oblige States parties to fund schools which are established on a religious basis. However, if a State party chooses to provide public funding to religious schools, it should make this funding available without discrimination. This means that providing funding for the schools of one religious group and not for another must be based on reasonable and objective criteria. In the instant case, the Committee concludes that the material before it does not show that the differential treatment between the Roman Catholic faith and the author's religious denomination is based on such criteria. Consequently, there has been a violation of the author's rights under article 26 of the Covenant to equal and effective protection against discrimination.» (par. 10.6).

Le gouvernement du Canada a émis un communiqué selon lequel «[l]e Gouvernement de l'Ontario a fait savoir qu'il n'envisage pas d'accorder des moyens financiers aux écoles religieuses ou aux parents qui fréquentent ces écoles, et qu'il a l'intention de respecter pleinement son obligation constitutionnelle d'assurer le financement des écoles catholiques». Autrement dit, le gouvernement de l'Ontario exclut les deux moyens par lesquels il pourrait faire disparaître la discrimination reprochée et rétablir la conformité de sa législation avec le *Pacte* : soit l'extension du financement aux écoles religieuses autres que catholiques ; soit la suppression du financement de celles-ci. Il est vrai que le financement des écoles catholiques est une obligation constitutionnelle lui incombant en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais, comme le soulignait le requérant dans l'affaire *Waldman*, Terre-Neuve et le Québec se sont soustraits au même article (ou, dans le cas de Terre-Neuve, à des dispositions constitutionnelles similaires) par une modification constitutionnelle bilatérale adoptée en vertu de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, par entente entre les autorités fédérales, d'une part, et celles de la seule province concernée dans chaque cas, d'autre part⁷⁵.

La modification constitutionnelle le soustrayant aux obligations confessionnelles de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a permis au Québec de déconfessionnaliser ses commissions scolaires (en remplaçant par des commissions linguistiques, francophones ou anglophones, les commissions religieuses catholiques ou protestantes) et d'abolir également le caractère

⁷⁵ La *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, TR 97/141 est venue modifier, pour le Québec seulement, l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une disposition qui s'appliquait, avant cette modification, à six provinces seulement, dont le Québec. Elle a été adoptée, conformément à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, par proclamation du gouverneur général autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative du Québec. En faisant disparaître, pour le Québec, les obligations confessionnelles prévues dans cette disposition, la modification a permis la déconfessionnalisation du système scolaire québécois. La *Modification constitutionnelle de 1998 (Loi sur Terre-Neuve)*, TR 98/25 est venue modifier pour une troisième fois l'article 17 des *Conditions de l'adhésion de Terre-Neuve*, en abrogeant la *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve)*, TR 97/55. Sur ces modifications constitutionnelles, voir : Jean-Pierre PROULX et José WOEHLING, «La restructuration du système scolaire québécois et la modification de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*», (1997) 31 *Revue juridique Thémis* 399.

confessionnel des écoles primaires et secondaires publiques. Cependant, le gouvernement a décidé de maintenir un certain enseignement confessionnel catholique et protestant dans les écoles publiques, sans offrir dans les mêmes conditions l'enseignement religieux des religions autres que catholique ou protestante. Alors que les commissions scolaires ont l'obligation d'offrir l'enseignement religieux et moral catholique et protestant, l'enseignement religieux d'une autre religion n'est offert qu'à la demande du conseil d'établissement et si la commission scolaire le juge possible. Par ailleurs, les parents des élèves ou l'élève ont le choix entre le cours d'enseignement moral et religieux catholique ou protestant, d'une part, et un cours d'enseignement moral, d'autre part. Un tel système est probablement incompatible avec l'interdiction de la discrimination religieuse et la liberté de religion contenues dans la *Charte canadienne* et, dans une moindre mesure, avec les mêmes garanties contenues dans la *Charte québécoise*^{75bis}. C'est d'ailleurs pour cette raison que les dispositions pertinentes des lois québécoises sur l'instruction publique ont été soustraites à l'application des articles garantissant ces droits dans les deux *Chartes* par l'insertion de deux séries de dispositions dérogatoires⁷⁶. Cependant, elles restent susceptibles d'être contestées sur la base du *Pacte international* devant le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies.

Une interprétation radicale du principe de non-discrimination supposerait que, si l'État organise un enseignement confessionnel d'une religion en particulier à l'école

^{75bis} Pour une analyse de la compatibilité avec la *Charte canadienne* et la *Charte québécoise* du régime de l'enseignement confessionnel dans les écoles publiques québécoises, voir : José WOEHLING, *Étude sur le rapport entre les droits fondamentaux de la personne et les droits des parents en matière d'éducation religieuse*, présentée au Groupe de travail sur la place de la religion à l'école constitué par la Ministre de l'Éducation du gouvernement du Québec; publiée comme Étude no 6 en annexe au rapport du Groupe (« Rapport Proulx »); Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, 1999, 159 p. La situation sous l'empire de chacune des deux *Chartes* n'est pas la même et la jurisprudence relative à la liberté de religion et à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion contenues dans la *Charte canadienne* ne peut être purement et simplement transposée à la *Charte québécoise*, car celle-ci contient un article 41 qui reconnaît le droit des parents d'exiger pour leurs enfants, dans les écoles publiques, «un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi». Nous analysons la portée de cette disposition plus loin dans la présente étude.

⁷⁶ *Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*, L.Q. 2000, c. 24 (les dispositions dérogatoires figurent dans les article 67 et 68).

publique, il doive en faire autant pour toutes les religions dont les adeptes, présents en nombre suffisant dans une école, le demandent. Cependant, de façon traditionnelle, les normes internationales contenues dans les instruments des Nations-Unies, et particulièrement dans le *Pacte international*, ne paraissent pas devoir être interprétées de façon aussi exigeante. Bien que cela ne soit pas entièrement clair, il semble que l'existence d'une possibilité de dispense à l'égard de l'enseignement confessionnel ou l'alternative entre celui-ci et un enseignement culturel ou moral neutre et objectif suffise à assurer la conformité avec les instruments internationaux, surtout si l'enseignement alternatif est lui-même susceptible de dispense. L'existence d'écoles religieuses privées subventionnées en tout ou en partie (ce qui est le cas au Québec) pourrait également être considérée comme atténuant l'obligation de l'État de respecter l'égalité religieuse à l'école publique. Ce relativisme tient au fait que les instruments internationaux lient un très grand nombre d'États qui connaissent, dans ce domaine, des régimes juridiques ou pratiques extrêmement divers et qu'il faut donc chercher à leur donner un sens compatible avec le plus grand nombre possible de situations. Une interprétation trop exigeante ou trop radicale n'aurait comme seul résultat que de mettre un grand nombre d'États en contradiction avec leurs obligations^{76bis}.

^{76bis} C'est ainsi que, dans son *Observation générale no 22 (48) (article 18)* sur la liberté de religion (Doc. C.C.P.R./C/21/Rev. 1/add.4, 20 juillet 1993), le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies interprète comme suit les contraintes qui découlent du *Pacte* en matière de respect de la liberté de religion dans les écoles publiques : «6. Le Comité est d'avis que le paragraphe 4 de l'article 18 permet d'enseigner des sujets tels que l'histoire générale des religions et des idées dans les établissements publics, à condition que cet enseignement soit dispensé de façon neutre et objective. La liberté des parents ou des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions, prévue au paragraphe 4 de l'article 18, est liée à la garantie de la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 du même article. Le Comité note que l'éducation publique incluant l'enseignement d'une religion ou d'une conviction particulière est incompatible avec le paragraphe 4 de l'article 18, à moins qu'elle ne prévoie des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents ou des tuteurs [en anglais : *unless provision is made for non-discriminatory exemptions or alternatives that would accommodate the wishes of parents and guardians*]» (nous soulignons). Au même effet, voir les constatations du Comité dans l'affaire *Erkki Hartikainen c. Finlande*, communication No 40/1978; constatations du 9 avril 1981, doc. N.U. C.C.P.R./OP/1/, P. 74 (1984); (1981) 2 *Human Rights Law Journal* 133. Dans cette affaire, l'auteur de la communication prétendait que l'article 18(4) du *Pacte* était violé du fait que, dans les écoles publiques finlandaises, les enfants de parents athés, exemptés de l'instruction religieuse obligatoire

Néanmoins, l'affaire *Waldman* indique peut-être que la jurisprudence du Comité va dans le sens d'une radicalisation de l'interprétation donnée au concept d'égalité, ce qui expliquerait pourquoi un des membres du Comité a senti le besoin de souligner, dans une opinion concurrente, son accord avec la solution traditionnelle exposée ci-dessus^{76ter}. Si la question lui était soumise dans l'avenir et que le Comité adopte en matière d'enseignement confessionnel à l'école publique une interprétation du principe d'égalité plus exigeante, calquée sur celle qu'il a adoptée dans l'affaire *Waldman* pour ce qui est du financement des écoles confessionnelles, le Québec devrait alors, pour se mettre en règle avec le *Pacte*, soit supprimer l'enseignement religieux catholique et protestant à l'école publique, soit prévoir le droit à un tel enseignement pour les autres religions ayant une présence significative dans une

dispensée par l'école, et qui ne recevaient pas davantage une telle instruction en dehors de l'école, étaient tenus de suivre, à l'école, un cours d'histoire des religions et de la morale. Le Comité a rejeté ses prétentions de la façon suivante : « «The Committee does not consider that the requirement of the relevant Finnish legislation that instruction in the study of the history of religions and ethics should be given instead of religious instruction to students in schools whose parents or legal guardians object to religious instruction is in itself incompatible with article 18(4), if such alternative course of instruction is given in a neutral and objective way and respects the convictions of parents and guardians who do not believe in any religion. In any event, paragraph 6 of the School System Act expressly permits any parents or guardians who do not wish their children to be given either religious instruction or instruction in the study of the history of religions and ethics to obtain exemption therefrom by arranging for them to receive comparable instruction outside of school» (par. 10.4).

^{76ter} Opinion concurrente de M. Martin Scheinin, par. 1 et 2 : « 1. The Covenant does not require the separation of church and state, although countries that do not make such a separation often encounter specific problems in securing their compliance with articles 18, 26 and 27 of the Covenant. Varying arrangements are in place in states parties to the Covenant, ranging from full separation to the existence of a constitutionally enforced state church. [...] 2. The plurality of acceptable arrangements in the relationship between state and religion relates also to education. In some countries, all forms of religious instruction or observance are prohibited in public schools, and religious education, protected under article 18 (4), takes place either outside school hours or in private schools. In some other countries there is religious education in the official or majority religion in public schools, with provision for full exemption for adherents of other religions and non-religious persons. In a third group of countries instruction in several or even all religions is offered, on the basis of demand, within the public system of education. A fourth arrangement is the inclusion in public school curricula of neutral and objective instruction in the general history of religions and ethics. *All these arrangements allow for compliance with the Covenant.* [...] » (nous soulignons).

école. Le principe d'égalité n'exige pas que tous les groupes religieux, des plus grands aux plus petits, soient traités de façon identique. La loi pourrait prévoir que le droit à l'enseignement religieux, à l'école publique, n'existe que dans les cas où il y a une demande significative, c'est-à-dire « là où le nombre le justifie ».

Par ailleurs, l'article 41 de la *Charte québécoise* reconnaît le droit des parents d'exiger pour leurs enfants, dans les écoles publiques, un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi⁷⁷. L'article 41 n'étant pas visé par la clause de primauté de la *Charte québécoise* (art. 52) n'a pas d'autorité contraignante à l'égard du législateur québécois et ne pourrait donc pas être invoqué pour obliger le législateur à prévoir un enseignement religieux ou moral d'une forme particulière à l'école publique ou pour contester la validité des lois scolaires si celles-ci ne prévoyaient pas un tel enseignement. Il ne pourrait pas davantage être invoqué pour obliger les autorités scolaires à organiser pareil enseignement, si la loi était silencieuse à cet égard, précisément parce que les droits garantis à l'article 41 ne le sont que « dans le cadre des programmes prévus par la loi »; dans la mesure où la loi n'aurait rien prévu, les droits ne seraient donc pas exigibles d'une autorité infralégislative. Cependant, les dispositions de l'article 41 peuvent influencer l'interprétation de la législation ordinaire ainsi que celle des autres dispositions de la *Charte* et, si elles se combinent avec l'article 10 qui interdit la discrimination, acquérir une autorité supérieure aux autres lois qui permettrait de contester la validité de celles ayant des effets discriminatoires en matière d'enseignement religieux ou moral dans les écoles publiques.

L'article 41 doit être interprété en conjonction avec les autres dispositions de la *Charte québécoise*, principalement les articles 3 (liberté de conscience et liberté de religion) et 10 (interdiction de la discrimination), de même qu'il faut interpréter ces autres dispositions en conjonction avec l'article 41. Un régime comme celui qui est actuellement en vigueur, dans lequel l'enseignement religieux n'existe pas sur un pied d'égalité pour toutes les confessions suffisamment représentées à l'école, semblerait donc devoir être considéré comme non conforme à l'article 41 lu en

⁷⁷ « 41. Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi ».

combinaison avec l'article 10 de la *Charte québécoise* qui interdit la discrimination fondée sur la religion. Dans la mesure où l'article 10 de la *Charte*, contrairement à l'article 41, bénéficie de la primauté sur les autres lois québécoises, le caractère discriminatoire de ce régime devrait suffire, en l'absence d'une disposition dérogatoire le protégeant, à le faire déclarer inopérant comme incompatible avec la *Charte québécoise*. Si, au contraire, l'article 41 était interprété comme autorisant, voire comme imposant, le régime actuel d'inégalité, il pourrait être contesté en vertu des dispositions du *Pacte international*. C'est pourquoi, dans une optique de réforme de la *Charte québécoise* (peu importe que le Québec devienne souverain ou demeure une province canadienne), il faudrait modifier l'article 41. Plutôt que de reconnaître aux parents et tuteurs le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, il y aurait lieu de garantir le *droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques*. Cette formulation s'inspire des dispositions du droit international, notamment l'article 18(4) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui reconnaît « la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ». Dès lors, comme en droit international, les parents se verraient reconnaître le droit d'envoyer leurs enfants dans une école privée ou de les faire dispenser de l'enseignement religieux ou moral donné à l'école publique, l'État ayant en outre l'obligation de s'abstenir de tout endoctrinement dans l'enseignement dispensé dans celle-ci. Une telle disposition n'imposerait pas à l'État l'obligation d'organiser un enseignement confessionnel à l'école publique, mais elle n'interdirait pas non plus un tel régime. Évidemment, si le législateur optait pour ce dernier, il devrait l'organiser de façon à éviter la discrimination entre les divers groupes religieux.

Enfin, il reste à se demander si la conclusion, au moins implicite, du Comité des droits de l'Homme dans l'affaire *Waldman*, à l'effet que les dispositions constitutionnelles canadiennes qui créent des droits particuliers en faveur des catholiques et des protestants entraînent une discrimination incompatible avec le *Pacte*, pourrait être transposée aux dispositions constitutionnelles qui créent des droits particuliers en faveur des anglophones et des francophones. Dans l'affirmative, il faudrait, pour respecter le *Pacte*, soit étendre les mêmes droits à toutes les communautés linguistiques du Canada d'une certaine importance

démographique, soit abolir les droits qui existent pour les francophones et les anglophones. Certains auteurs adoptent une telle position⁷⁸. Nous ne pouvons approfondir ici cette question fort complexe, mais il faut souligner que la religion ne remplit pas les mêmes fonctions sociales que la langue. Les sociétés démocratiques et libérales modernes considèrent avec raison que l'État doit rester parfaitement neutre en matière religieuse (neutralité qui peut se traduire par l'absence de soutien à toute religion ou par un soutien égal à toutes les religions⁷⁹), mais il ne saurait manifestement être neutre en matière linguistique, puisqu'il doit forcément s'exprimer dans une ou plusieurs langues, qui occuperont dès lors une position privilégiée (et il ne peut évidemment pas s'exprimer dans toutes les langues parlées sur son territoire). Le Comité des droits de l'Homme a reconnu ce fait dans l'affaire *Ballantyne*, dans les termes suivants : « s'il est légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix »^{79bis}.

⁷⁸ John P. McEVOY, « Denominational Schools and Minority Rights », (2000) 12 *National Journal of Constitutional Law*, 449, 465-466.

⁷⁹ J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable... », *loc. cit.*, 371-375.

^{79bis} Cependant, dans la mesure où le Comité avait, dans l'affaire *Ballantyne*, écarté l'application des articles 26 (droit à l'égalité) et 27 (droits des minorités), se fondant uniquement sur l'article 19 (liberté d'expression), on ne peut considérer que la question ait véritablement été vidée. Par ailleurs, dans des constatations postérieures, dans l'affaire *Diergaard c. Namibie* du 6 septembre 2000 (Communication No. 760/1997, Doc. N.U. CCPR/C/69/D/760/1997), le Comité a été majoritairement d'avis qu'une circulaire émise par le gouvernement de la Namibie (dont la constitution prévoit que l'anglais est la seule langue officielle), interdisant aux fonctionnaires publics l'usage d'une langue autre que l'anglais dans leurs communications officielles avec les administrés, même au téléphone, constituait une discrimination contraire à l'article 26 du *Pacte international*. Cette opinion majoritaire est justifiée par ce seul passage : « The Committee notes that the authors have shown that the State party has instructed civil servants not to reply to the authors' written or oral communications with the authorities in the Afrikaans language, even when they are perfectly capable of doing so. These instructions barring the use of Afrikaans do not relate merely to the issuing of public documents but even to telephone conversations. In the absence of any response from the State party the Committee must give due weight to the allegation of the authors that the circular in question is intentionally targeted against the possibility to use Afrikaans when dealing with public authorities. Consequently, the Committee finds that the authors, as Afrikaans speakers, are victims of a violation of article 26 of the Covenant » (par. 10.10). On constate que trois facteurs

Le Comité utilise ici la distinction, que nous avons nous même élaborée plus longuement dans notre étude originale, entre l'usage *officiel* des langues (dans les relations « verticales » citoyens-puissance publique), pour lequel l'État peut prescrire une ou plusieurs langues déterminées, et interdire les autres, et l'usage privé (dans les relations « horizontales » entre particuliers), pour lequel il doit respecter la liberté de chacun de s'exprimer dans la langue de son choix. Mais, si l'État peut, en matière d'usage officiel, établir des distinctions entre les langues auxquelles il reconnaît un caractère officiel et les autres, ces distinctions doivent néanmoins rester rationnelles et être basées sur des critères objectifs.

L'importance numérique des diverses communautés linguistiques présentes sur le territoire, le fait que certaines sont des minorités nationales, traditionnellement établies, alors que d'autres sont issues d'une immigration plus récente, le rôle

sont soulignés : a) l'interdiction visait non seulement les communications écrites mais également les communications orales ; b) l'État partie n'a tenté d'apporter aucune justification de la mesure incriminée ; c) en l'absence d'une telle justification, le Comité est porté à croire les requérants lorsqu'ils allèguent que la circulaire visait intentionnellement à prohiber de façon particulière l'afrikaans, plutôt que toutes les langues n'ayant pas de statut officiel. La conclusion des membres majoritaires concernant la violation de l'article 26 a fait l'objet de dissidences fortement motivées de six membres du Comité (dont M. Max Yalden, ancien Commissaire aux langues officielles du Canada), qui ont souligné qu'un État a le droit de choisir une ou plusieurs langues officielles et d'exiger que les communications entre les citoyens et l'État se fassent uniquement dans cette ou ces langue(s). À leur avis, aucun droit de communiquer avec les autorités étatiques dans une langue autre que la ou les langue(s) officielle(s) ne saurait être déduit de l'article 26 (droit à l'égalité) ou de l'article 19 (liberté d'expression). L'opinion majoritaire dans cette affaire est difficile à concilier avec les constatations du Comité dans l'affaire *Ballantyne*. Elle est faiblement motivée et peu convaincante. Qui plus est, elle semble reposer sur une appréciation erronée des faits, certains des membres dissidents soulignant que la circulaire incriminée ne pouvait d'aucune manière être interprétée comme visant davantage l'afrikaans que les autres langues non officielles. Les opinions dissidentes nous paraissent mieux exprimer l'état du droit positif et du consensus doctrinal en la matière. Comme le dit notamment une de ces opinions, «[o]nce a State party has adopted any particular language or languages as official language or languages, it would be legitimate for the State party to prohibit the use of any other language for official purposes [...]» (opinion dissidente de P.N. Bhagwati, Lord Colville et Maxwell Yalden ; par. 5). Voir également les opinions dissidentes de M. Abdalfattah Amor, de M. Nisuke Ando et de M. Rajsoomer Lallah.

historique joué par certains groupes dans la fondation de l'État, constituent autant de critères objectifs et rationnels. Tous les États du monde reconnaissent (expressément ou implicitement) un caractère officiel à une ou plusieurs langues ; aucun ne reconnaît un tel caractère à toutes les langues parlées sur son territoire⁸⁰.

C. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles découlant de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et les tendances qui se dégagent des instruments adoptés depuis une décennie dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe

L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* est la principale disposition relative au droit des minorités contenue dans les instruments de protection des droits de l'Homme adoptés sous l'égide des Nations-Unies. Le *Pacte* a été ratifié à la fois par le Canada et par le Québec. L'article 27 énonce :

«Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue».

Depuis la rédaction de l'étude originale, l'article 27 a donné lieu à une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et*

⁸⁰ Par ailleurs, il est possible, comme nous l'avons souligné dans notre étude originale, de faire découler de certains droits fondamentaux ou du droit à l'égalité, l'obligation de l'État de reconnaître certains droits précis à des langues non officielles dans divers secteurs des relations entre les citoyens et l'État. Ainsi, dans l'arrêt *Lau c. Nichols* (414 U.S. 563 ; 94 S.Ct. 786), la Cour suprême des États-Unis s'est fondée sur l'interdiction de la discrimination pour conclure que les écoles publiques devaient offrir des aménagements particuliers aux enfants minoritaires (chinois en l'espèce) qui ne comprenaient pas suffisamment l'anglais pour tirer profit de l'instruction dispensée. À la suite de cette décision, de nombreux États américains ont organisé un enseignement bilingue, dans lequel la langue minoritaire sert, parallèlement à l'anglais, de langue d'instruction, durant les premières années de la scolarité. De même, un certain nombre de décisions judiciaires ont reconnu le droit des Porto-Ricains immigrés sur le continent de recevoir les documents électoraux en espagnol, sur le fondement du droit de vote et du droit à l'égalité.

*linguistiques*⁸¹, adoptée le 18 décembre 1992, et à une «observation générale» du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée le 6 avril 1994⁸². Ces deux instruments, qui n'ont pas de valeur juridique contraignante directe, indiquent cependant dans quel sens tend à évoluer la protection des minorités et, dans la mesure où ils ont une force juridique indirecte, en pouvant être invoqués pour interpréter les normes déjà en vigueur, étendent progressivement la portée de l'article 27 et des obligations que celui-ci impose aux États. Par ailleurs, la substance de l'article 27 a été reprise dans l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et les droits prévus dans cette disposition ont été ainsi réaffirmés en ce qui concerne les enfants appartenant à une minorité et étendus aux enfants autochtones⁸³.

a) *La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*

⁸¹ *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, résolution 47/135 adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1992; A/RES/47/135; reproduite dans (2001) 95-96 *Terminogramme* (Revue de recherche et d'information en aménagement linguistique et en terminologie de l'Office de la langue française du Québec), 247 suiv. Pour une analyse, voir notamment : Isse Omanga BOKATOLA, «La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques», (1993) *Revue générale de droit international public* 745-765; Natan LERNER, «The 1992 UN Declaration on Minorities», (1993) 23 *Israel Yearbook on Human Rights* 111-128. Voir également : Syméon KARAGIANNIS, « La protection des langues minoritaires au titre de l'article 27 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques », (1994) *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 202 ; P. VANDERNOOT, *loc. cit.* ; Isabelle SCHULTE-TECKHOFF et Tatjana ANSBACH, « Les minorités en droit international » dans Alain FENET, Geneviève KOUBI, Isabelle SCHULTE-TECKHOFF et Tatjana ANSBACH, *Le droit des minorités. Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 15, aux pp. 41 suiv.

⁸² *Observation générale n° 23 (50) (art. 27)*, Doc. N.U. C.C.P.R./C/21/Rev.1/Add.5, 6 avril 1994; reproduite dans (2001) 95-96 *Terminogramme* (Revue de recherche et d'information en aménagement linguistique et en terminologie de l'Office de la langue française du Québec), 253 suiv.

⁸³ [1992] R.T. Can. n° 3, art. 30 : «Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe».

La *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* n'a pas de caractère juridiquement contraignant mais peut servir de fil conducteur pour interpréter les obligations découlant pour les États parties de l'article 27 du *Pacte*. Selon les commentateurs, l'apport de la *Déclaration* par rapport à l'article 27 du *Pacte* tient dans l'affirmation de certains *droits collectifs* nouveaux au profit des minorités en tant que telles (alors que l'article 27 du *Pacte* ne garantit que les droits des individus membres d'une minorité)⁸⁴. Il en serait notamment ainsi du droit à la protection de l'existence d'une part et de l'identité d'autre part, qui découle du premier paragraphe de l'article 1 de la *Déclaration* :

«Article premier. 1. Les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse et linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.
2. Les États adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins».

Selon les auteurs, le droit à l'identité proscrirait notamment les modifications des proportions de la population minoritaire dans les régions ou districts où vit celle-ci⁸⁵.

Le deuxième droit collectif nouveau serait le droit pour la minorité comme telle de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions concernant le groupe ou les régions dans lesquelles elle vit :

«Article 2. 3. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale».

Un tel droit peut être appliqué sous la forme d'institutions propres au profit des minorités ou par l'entremise de règles favorisant la participation de celles-ci aux institutions communes (représentation garantie, quotas, etc). Par contre, on ne

⁸⁴ BOKATOLA, *loc. cit.*, pp. 756-758.

⁸⁵ P. VANDERNOOT, *loc. cit.* 341.

saurait tirer de ce texte un droit des minorités à l'autonomie politique locale par un découpage territorial et administratif ayant pour effet de leur donner le contrôle des institutions à un tel niveau.

Le troisième droit collectif nouveau est celui qui permet aux minorités de créer et de gérer leurs propres associations :

«Article 2. 4. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de gérer leurs propres associations».

La Déclaration énonce encore :

«Article 4. 1. Les États prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi.

2. Les États prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales».

[...]

[...]

«Article 8. 3. Les mesures prises par les États afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente Déclaration ne doivent pas *a priori* être considérées comme contraires au principe d'égalité contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme».

On remarque donc que la *Déclaration* insiste sur la nécessité pour les États, non seulement de s'abstenir de tout acte qui nuirait aux minorités, mais également d'adopter des mesures positives pour permettre à celles-ci de bénéficier réellement des droits qui leur sont reconnus, ce qui peut inclure à la fois des mesures d'assistance matérielle et financière et des mesures d'accommodement ou d'adaptation.

Pour ce qui est des droits des minorités dans le domaine de l'instruction et de l'enseignement, la *Déclaration* énonce :

«Article 4.3. Les États devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle».

«Article 4.4. Les États devraient, le cas échéant, prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin d'encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leurs territoires. Les personnes appartenant à des minorités devraient avoir la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble».

b) *L'Observation générale no 23 (50) (article 27) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies*

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rendu un certain nombre d'observations générales qui résument sa jurisprudence et «qui sont en fait des principes directeurs de signification et d'interprétation à donner à des articles spécifiques dans le Pacte»⁸⁶. Les «observations» ne sont pas rigoureusement contraignantes mais le Comité souhaite qu'elles aient une force persuasive et que les États en tiennent compte. Il arrive que les tribunaux canadiens et québécois les citent dans leurs jugements⁸⁷. Dans l'Observation générale no 23 (50) (article 27), le Comité a notamment souligné les points suivant :

«1. L[...] Le Comité constate que cet article [l'article 27 du Pacte] consacre un droit qui est conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires et qui est distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont ils peuvent déjà jouir, conformément au Pacte, en tant qu'individus, en commun avec toutes les autres personnes».

⁸⁶ William A. SCHABAS, *Précis du droit international des droits de la personne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 66.

⁸⁷ Par exemple, l'Observation no 22 sur la liberté religieuse, précitée, a été citée par le Tribunal des droits de la personne du Québec dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec c. Autobus Legault*, [1994] R.J.Q. 3027.

[...]

«4. Le Pacte établit également une distinction entre les droits consacrés à l'article 27 et les garanties énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 26. La faculté consacrée au paragraphe 1 de l'article 2 de jouir des droits reconnus dans le Pacte sans discrimination aucune appartient à tous les individus se trouvant sur le territoire ou relevant de la compétence de l'État, que ceux-ci appartiennent ou non à une minorité. En outre, l'article 26 consacre un droit distinct à l'égalité devant la loi et à l'égale protection de la loi et garantit une protection contre toute discrimination en ce qui concerne les droits reconnus et les obligations imposées par les États. Il régit l'exercice de tous les droits, énoncés ou non dans le Pacte, que l'État partie reconnaît de par la loi à tous les individus se trouvant sur son territoire ou relevant de sa compétence, qu'ils appartiennent ou non aux minorités visées par l'article 27. Certains États parties qui prétendent qu'ils ne pratiquent aucune distinction de race, de langue ou de religion font valoir à tort, sur cette seule base, qu'ils n'ont aucune minorité».

«5.1. Il ressort des termes employés à l'article 27 que les personnes que l'on entend protéger appartiennent à un groupe et ont en commun une culture, une religion et/ou une langue. Il ressort également de ces termes que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'État partie. À cet égard, les obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 2 sont également pertinentes, car, conformément à cet article, les États parties sont tenus de veiller à ce que tous les droits énoncés dans le Pacte puissent être exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, à l'exception des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, par exemple les droits politiques énoncés à l'article 25. En conséquence, les États parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants».

«5.2. [...] De même que ces individus ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, ils ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un État partie qui constituent pareilles minorités ont le droit de ne pas être privées de l'exercice de ces droits. [...] L'existence dans un État partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne doit pas être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs».

«5.3 Le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique d'employer leur propre langue entre elles, en privé ou en public, ne doit pas être confondu avec d'autres droits en relation avec l'expression au moyen de la langue consacrés dans le Pacte. Il doit être distingué en particulier du droit général à la liberté d'expression, consacré à l'article 19. Ce dernier droit est reconnu à toutes les personnes, qu'elles appartiennent ou non à des minorités. De même, le droit consacré à l'article 27 doit être distingué du droit particulier des personnes accusées de bénéficier de services d'interprétation si elles ne comprennent pas la langue employée à l'audience, tel qu'il est garanti au paragraphe 3 f) de l'article 14 du Pacte. Le paragraphe 3 f) de l'article 14 ne confère en aucun autre cas aux personnes accusées le droit d'employer ou de parler la langue de leur choix lors des audiences des tribunaux».

«6.1. L'article 27, même s'il est formulé en termes négatifs, reconnaît l'existence d'un droit et interdit de dénier celui-ci. En conséquence, les États parties sont tenus de veiller à ce que l'existence et l'exercice de ce droit soient protégés et à ce que ce droit ne soit ni refusé ni violé. C'est pourquoi il faut prendre des mesures positives de protection, non seulement contre les actes commis par l'État partie lui-même, par l'entremise de ses autorités législatives, judiciaire ou administratives, mais également contre les actes commis par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'État partie».

«6.2. Bien que les droits consacrés à l'article 27 soient des droits individuels, leur respect dépend néanmoins de la mesure dans laquelle le groupe minoritaire maintient sa culture, sa langue ou sa religion. En conséquence, les États devront également parfois prendre des mesures positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités de préserver leur culture et leur langue et de pratiquer leur religion, en commun avec les autres membres de leur groupe. À cet égard, il convient de souligner que ces mesures positives doivent être prises compte tenu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 2 et de l'article 26 du Pacte, en ce qui concerne tant le traitement réservé aux différentes minorités que le traitement réservé aux personnes appartenant à des minorités par rapport au reste de la population. Toutefois, si ces mesures visent à remédier à une situation empêchant ou entravant l'exercice des droits garantis à l'article 27, les États peuvent légitimement établir une distinction conformément au Pacte, à condition de se fonder sur des critères raisonnables et objectifs».

[...]

«9. Le Comité conclut que l'article 27 énonce des droits dont la protection impose aux États parties des obligations spécifiques. La protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble. En conséquence, le Comité fait observer que ces droits doivent être protégés en tant que tels et ne doivent pas être confondus avec d'autres droits individuels conférés conformément au Pacte à tous et à chacun. Les États parties ont donc l'obligation de veiller à ce que l'exercice de ces droits soit pleinement garanti et ils doivent indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin».

Comme la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, l'opinion du Comité des droits de l'homme insiste sur le fait que la protection des minorités, davantage que les droits conférés à l'ensemble de la population, réclame souvent de la part de l'État des mesures positives d'assistance — une intervention active — et non pas une simple abstention qui laisse aux individus la liberté de se comporter comme ils l'entendent avec les moyens dont ils disposent. Le Comité insiste particulièrement sur le fait que la simple non-discrimination, qui est un droit reconnu à tous, ne suffit pas à remplir les obligations découlant pour les États de l'article 27 au profit des minorités. En outre, le Comité souligne que les mesures spéciales adoptées pour protéger les minorités, même si elles ne s'appliquent pas à l'ensemble de la population, ou si elles ne s'appliquent pas pareillement à toutes les minorités, ne constituent pas de la discrimination à condition que les critères de distinction utilisés soient *raisonnables* et *objectifs*. Enfin, on notera que, sur un point important, le Comité s'écarte nettement de la définition du concept de «minorité» proposée par le Rapporteur spécial Capotorti en 1979; alors que ce dernier considérait que seuls les ressortissants d'un État pouvaient bénéficier des droits garantis par l'article 27⁸⁸, le Comité estime que les États parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants ni même à leurs seuls résidents permanents.

⁸⁸ Pour la définition proposée par le Professeur Capotorti dans son étude, *op. cit.*, p. 102, voir ci-dessus le point 25 du résumé de l'étude originale. Le Secrétariat de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a établi une compilation recensant un grand nombre de définitions proposées : E/CN. 4/1987/WG.5/WP1.

Tenant compte des interprétations et des clarifications apportées à l'article 27 du *Pacte* par la *Déclaration* de l'Assemblée générale et par *l'observation générale* du Comité des droits de l'Homme, ainsi que par les constatations de ce dernier dans les communications individuelles où les droits des minorités linguistiques ont été invoqués, voyons à présent quels sont les droits linguistiques pouvant être considérés comme consacrés par le *Pacte* (par opposition à ceux qui seraient considérés comme *souhaitables*).

Dans le but d'indiquer les tendances du droit international dans ce domaine, nous ferons brièvement référence, à l'occasion, aux instruments adoptés en Europe depuis une dizaine d'années dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe. En effet, la dernière décennie a vu se multiplier les initiatives en vue de protéger les minorités, ce qui s'explique notamment par les événements en ex-Yougoslavie et l'effondrement du bloc soviétique qui ont remis cette question au premier plan des préoccupations. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, les deux principaux instruments sont la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*⁸⁹ et la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*⁹⁰. Ces deux instruments ne s'appliquent pas au Canada, et ne s'appliqueraient pas davantage à un Québec souverain, mais ils peuvent servir à identifier les standards internationaux en voie d'émergence.

Si elle ne crée pas, au sens classique du terme, des droits subjectifs, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* institue cependant des obligations juridiques à la charge des États adhérents. La *Charte* ne vise pas des individus ou des groupes pour renforcer leur position juridique; elle s'adresse à des instances publiques pour les amener à prendre des engagements en faveur de la protection des langues régionales minoritaires. Ces engagements sont plus ou moins précis selon les différentes parties de la *Charte*. Dans une partie II figurent des principes généraux qui s'adressent aux États et n'ont pas de caractère auto-

⁸⁹ Série des Traités Européens no 157; traité ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, entré en vigueur le 1er février 1998 ; reproduit dans *La protection internationale des minorités linguistiques*, *op. cit.*, pp. 280 suiv.

⁹⁰ Série des Traités Européens no 148; traité ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et à l'adhésion des États non membres, entré en vigueur le 1er mars 1998 ; reproduit dans *La protection internationale des minorités linguistiques*, *op. cit.*, pp. 263 suiv.

exécutoire. Par contre dans une partie III figurent des engagements optionnels (parmi lesquels les États doivent choisir « à la carte » ceux auxquels ils acceptent de souscrire) dont certains pourraient être considérés comme disposant à certains égards d'un effet direct.

La Convention cadre ne fait que déterminer des objectifs à atteindre par les États ; elle fixe seulement un cadre pour la réglementation nationale à appliquer par les États. La convention cadre ne confère pas de droits aux personnes appartenant aux minorités. Elle n'envisage ces droits que sous forme d'obligation à la charge des États. De ce fait, les minorités ne sont pas titulaires de droits et ne peuvent jamais revendiquer de droits. Enfin, les obligations qui pèsent sur les États sont toujours atténuées par des formules du genre, « s'il y a lieu », « dans la mesure du possible », ou « si la minorité est numériquement suffisante ». Par exemple, l'expression « dans la mesure du possible » indique que différents facteurs, notamment les moyens financiers de la partie concernée, pourront être pris en considération par les Parties pour se soustraire à leur obligation.

Dans le cadre de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, le texte de référence en matière de minorités est le *Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*⁹¹, qui a notamment servi d'inspiration à la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe. À noter que les engagements pris par les États en vertu de cet instrument n'ont qu'un caractère politique. Mais, même dépourvue de force contraignante et de sanction juridique, la *Déclaration de Copenhague* constitue une véritable Charte européenne des minorités qui a largement inspiré les travaux des autres organisations européennes. C'est le premier document en Europe à lister les droits que les États participants s'engagent à conférer à leurs minorités, et une section spéciale du document final de la Conférence a été consacrée à cette question. En cela il a permis de stabiliser un certain nombre de principes protecteurs des minorités sur lesquels un consensus s'est réalisé entre les trente-quatre États signataires, dont le Canada fait partie⁹².

⁹¹ Reproduit dans *La protection internationale des minorités linguistiques*, op. cit., pp. 291 suiv.

⁹² Pour un examen des instruments européens adoptés durant la dernière décennie, en particulier les trois mentionnés au texte, voir les études contenues dans *La protection internationale des*

Nous distinguerons les principaux domaines dans lesquels les minorités sont susceptibles de réclamer des droits en matière d'usage *public* (ou *officiel*) des langues, c'est-à-dire, en premier lieu, la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration, et, en second lieu, la langue de l'éducation publique ; dans ce contexte, nous examinerons également la question du droit à des écoles privées. Pour ce qui est de la liberté linguistique en matière d'usage *privé* (ou *non officiel*) des langues, rappelons qu'elle découle de certains droits fondamentaux et du droit à l'égalité et que, dans ce domaine, il n'y a pas eu d'évolution nécessitant la mise à jour de notre étude originale⁹³.

La langue de la législation et de la réglementation, et celle des rapports des particuliers avec l'administration publique et les organes judiciaires

Pour ce qui est de la langue de la législation et de la réglementation, et de celle des rapports des particuliers avec l'administration publique et les organes judiciaires, la formulation de l'article 27 du *Pacte* semble clairement indiquer que l'usage de la langue minoritaire n'est pas garanti dans les rapports avec les autorités publiques, dans la mesure où la disposition parle du droit de l'employer « en commun avec les autres membres [du] groupe ». Comme le dit un auteur « [d]ès lors, le texte semble

minorités linguistiques, (2001) 95-96 *Terminogramme* (Revue de recherche et d'information en aménagement linguistique et en terminologie de l'Office de la langue française du Québec ; numéro préparé sous la direction de José WOEHLING), 329 p.

⁹³ Cependant, il faut souligner que même si la liberté linguistique dans l'usage privé découle de la liberté d'expression et ne nécessite donc pas, en principe, d'être prévue spécifiquement, certains des nouveaux instruments européens contiennent néanmoins des dispositions garantissant certains éléments de cette liberté. Ainsi, l'article 11(2) de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe énonce : « Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public ». Le paragraphe 69 du Rapport explicatif, relatif à cette disposition, se lit ainsi : « 69. L'engagement visé dans ce paragraphe implique la possibilité de présenter «dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public». Naturellement, cela ne saurait exclure que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient également utiliser la langue officielle et/ou d'autres langues minoritaires. L'expression «de caractère privé» se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel ».

évident : il est simplement interdit de faire obstacle à son utilisation dans la vie privée et publique des membres des minorités (par exemple, à l'occasion de réunions publiques) »⁹⁴. Une telle interprétation est confirmée par l'Observation générale du Comité des droits de l'Homme quand il parle, au paragraphe 5.3, du « droit des personnes appartenant à une minorité linguistique d'employer leur propre langue *entre elles*, en privé ou en public » (nous soulignons)⁹⁵. Cette analyse se vérifie, en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires devant les organes juridictionnels, par certaines des affaires « bretonnes » traitées par le Comité, dans lesquelles celui-ci refuse de se fonder sur l'article 27 pour reconnaître le droit d'utiliser la langue minoritaire devant les juridictions nationales, se contentant d'étudier ces demandes au regard de l'article 14(3)f) du *Pacte* pour en arriver à la conclusion que le droit à un procès équitable ne confère le droit à l'interprète que dans les cas où l'intéressé ne comprend pas la langue des procédures et, en tout cas, ne confère jamais le droit d'employer ou de parler la langue de son choix⁹⁶. Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, dans l'affaire *Ballantyne c. Canada* de 1993, le Comité a plus clairement encore confirmé l'interprétation retenue ci-dessus en indiquant qu'il était « légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles » (par. 11.4), ce qui implique nécessairement qu'il n'est pas obligé de reconnaître un statut officiel aux langues des minorités ni, ce qui reviendrait au même, de permettre leur utilisation dans les rapports des particuliers avec les instances étatiques.

Les textes européens récents vont un peu plus loin dans ce domaine, mais en utilisant des formulations qui restent extrêmement prudentes et contiennent de nombreuses échappatoires.

Ainsi, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* prévoit à son article 10(2) : « Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces

⁹⁴ M. LÉVINET, *loc. cit.*, 97 ; dans le même sens : P. VANDERNOOT, *loc. cit.*, 358-359 ; S. KARAGIANNIS, *loc. cit.*, 205-206 ; M. NOWAK, *op. cit.*, 501-502.

⁹⁵ Pour reprendre une distinction utilisée précédemment (voir note 6), l'article 27 garantit le droit d'utiliser les langues minoritaires dans l'usage privé « interne » et dans l'usage privé « externe », mais non dans l'usage public de la langue.

⁹⁶ *Affaires Dominique Guesdon c. France* (no 219/1986, décision du 25 juillet 1990) et *Yves Cadoret et Hervé Le Bihan c. France* (no 22/1987 et 323/1988, décisions du 11 avril 1991).

personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives »⁹⁷, et à son article 10(3) : « Les Parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète ». Pour ce qui est cette dernière disposition, le rapport explicatif de la Convention ajoute, par supplément de précaution, que « Cette disposition se fonde sur certains éléments contenus aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle ne va pas au-delà des garanties accordées par ces articles » (point 67).

Quant à la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, elle contient à son article 10 un grand nombre de mesures proposées pour la reconnaissance des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives et les services publics, mais les États sont libres de n'en choisir qu'une seule.

⁹⁷ Les notes contenues dans le rapport explicatif de la convention relativement à cette disposition soulignent le caractère relativement peu contraignant des obligations qui en découlent pour les États parties : « 64. Cette disposition ne régit pas toutes les relations entre l'individu appartenant à une minorité nationale et les autorités publiques. Ne sont, en effet, visées que les seules autorités administratives. Ces dernières doivent toutefois être entendues au sens large, englobant par exemple le médiateur. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif, notamment dans le domaine militaire, et technique relatives à l'utilisation de la langue minoritaire dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives, cette disposition a été libellée de façon très souple, laissant une marge d'appréciation importante aux Parties. [...]66. L'engagement des Parties relatif à l'usage de la langue minoritaire n'affectera en rien le statut de la ou des langues officielles du pays concerné. Par ailleurs, c'est délibérément que la Convention-cadre ne définit pas «les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales». Il a, en effet, semblé préférable de choisir une formulation souple permettant de tenir compte des situations particulières des Parties concernées. Les mots «implantation... traditionnelle» font référence non pas à des minorités historiques, mais à celles qui vivent toujours sur la même aire géographique [...] ».

Enfin, le paragraphe 34 du *Document de Copenhague* (qui ne crée que des engagements politiques) prévoit : « Les États participants s'efforceront de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales, indépendamment de la nécessité d'apprendre la ou les langues officielles de l'État concerné, auront la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir un enseignement dans cette langue, ainsi que, si c'est possible et nécessaire, de l'utiliser dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, conformément à la législation nationale en vigueur. Dans l'enseignement de l'histoire et de la culture dans les établissements éducatifs, ils tiendront également compte de l'histoire et de la culture des minorités nationales ».

La langue de l'éducation publique

Il existe un assez large consensus à l'effet que l'article 27 du *Pacte* n'impose pas aux États de mettre à la disposition des minorités des classes ou des écoles publiques où leur langue est enseignée ou sert de langue d'instruction. Comme on le verra plus loin, cette disposition est généralement interprétée comme obligeant seulement l'État à reconnaître aux personnes appartenant aux minorités linguistiques le droit d'apprendre une langue minoritaire ou de recevoir l'enseignement dans cette langue dans le cadre de l'enseignement privé.

Là encore, les instruments européens récents sont plus généreux, du moins dans l'énoncé des comportements souhaitables et tout en se gardant d'imposer aux États des obligations trop contraignantes. L'article 14 de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* prévoit à paragraphe 2 : « Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue ». On remarquera que la disposition laisse le choix à l'État entre l'enseignement *dans* la langue minoritaire et l'enseignement *de* celle-ci, la seconde formule étant évidemment moins contraignante pour lui, mais également moins généreuse pour les minorités. Par précaution supplémentaire, le paragraphe 3 ajoute : « Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle *ou de l'enseignement dans cette langue* »

(nous soulignons)⁹⁸. La *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* contient à son article 8 un grand nombre de mesures proposées pour la reconnaissance des langues minoritaires dans le domaine de l'enseignement, dont au moins trois doivent être adoptées par les États. Quant au *Document de Copenhague*, on a reproduit plus haut son paragraphe 34 qui porte sur l'enseignement de et dans la langue minoritaire.

Les écoles privées

Pour ce qui est du droit de créer et de gérer des écoles privées et d'y envoyer ses enfants, l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* n'est pas la seule disposition prévue dans les instruments adoptés sous l'égide des Nations-Unies.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* prévoit notamment le droit à l'éducation (art. 13 et 14). L'article 13 du *Pacte* énonce :

«1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

[...]

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et,

⁹⁸ La note explicative 77, relative au paragraphe 2 de l'article 14 se lit ainsi : « Les alternatives formulées dans ce paragraphe – «... la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue» – ne s'excluent pas; même si l'article 14, paragraphe 2, *n'impose aucune obligation de dispenser l'enseignement de et dans la langue minoritaire*, il n'empêche pas les Etats Parties de le faire. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire.» (nous soulignons).

le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'État».

Plusieurs choses sont à souligner. Les alinéas 13(3) et (4) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁹⁹ reconnaissent de façon explicite la liberté des parents (qu'ils appartiennent ou non à une minorité) d'envoyer leurs enfants dans une école privée et la liberté générale des individus et des personnes morales de créer des écoles privées. En outre, alors que le droit à l'éducation proclamé à l'article 13(1) est de par sa nature un droit qui n'est susceptible que d'une mise en oeuvre progressive, parce que celle-ci dépend des ressources financières de l'État, la liberté des parents de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics et la liberté des individus et des personnes morales, à cette fin, de créer et de diriger des écoles privées, sont des droits qui n'exigent aucune intervention des autorités publiques et qui sont donc d'application immédiate. Ils font naître à la charge des États parties une obligation de résultat et non pas, comme par exemple le droit à l'éducation, une simple obligation de moyens.

Certaines conventions spéciales adoptées sous l'égide des Nations-Unies reprennent de façon plus spécifique, ou au bénéfice de certaines catégories particulières de personnes, des éléments de certains droits déjà contenus dans les deux Pactes internationaux. La *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁰⁰ est

⁹⁹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1976) 943 R.T.N.U. 13 (entré en vigueur le 3 janvier 1976).

¹⁰⁰ [1992] R.T. Can. n° 3. La Convention définit l'enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est acquise plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

entrée en vigueur pour le Canada le 12 décembre 1992.

L'article 29(1) énonce les objectifs que doit viser l'éducation de l'enfant et l'article 29(2) précise :

«Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 [dans lequel les États s'engagent à assurer l'accès aux différents paliers et formes d'enseignement] ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites».

Comme nous l'avons déjà souligné, l'article 30 reprend la substance et la formulation de l'article 27 du *Pacte international* précédemment mentionné :

«Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe».

La Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a adopté, lors de sa session de novembre 1960, une *Convention* et une *Recommandation concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*. La *Convention* s'applique aux États qui l'ont ratifiée, ce qui n'est pas le cas du Canada. La *Recommandation* a été adoptée pour les États fédéraux qui estimaient ne pouvoir ratifier la *Convention* pour des raisons tenant à leur partage constitutionnel des compétences, ce qui était précisément le cas du Canada. La Conférence a donc élaboré deux instruments distincts, de portée juridique différente. La *Convention* et la *Recommandation* font l'objet de rapports périodiques à l'UNESCO par les États, parties ou membres selon le cas¹⁰¹. La *Convention* et la *Recommandation* de

¹⁰¹ La *Recommandation* est reproduite dans *La protection internationale des minorités linguistiques*, op. cit., pp. 257 suiv.

l'UNESCO prévoient expressément, à leur article 5(1)c) respectif, la reconnaissance, au profit des membres des minorités nationales, du « droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque État en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue ». La formulation employée laisse entendre que l'État a la faculté de choisir entre deux politiques, l'une consistant à autoriser des écoles privées minoritaires où la langue de la minorité est enseignée, l'autre consistant à autoriser des écoles où cette langue est la langue d'enseignement.

Une formulation similaire apparaît à l'article 4.3 de la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, selon lequel « les États devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle » (à noter cependant que, contrairement à la *Convention* et à la *Recommandation* de l'UNESCO, il n'est pas question uniquement ici des écoles privées ; la formulation vise également les écoles publiques). Il n'est donc pas étonnant de constater que plusieurs des commentateurs de l'article 27 du *Pacte international*, que la Déclaration est venue expliciter, interprètent celui-ci comme reconnaissant implicitement aux minorités le droit de créer des écoles privées dans lesquelles la langue minoritaire est enseignée ou sert de langue d'enseignement, sans prendre fermement position sur le point de savoir s'il y a des circonstances où la seconde modalité, qui est évidemment préférable pour les minorités, s'impose aux États, et dans quels cas seule la première, moins avantageuse, est obligatoire pour eux¹⁰². Certains auteurs vont plus loin et considèrent que l'article 27 ne traite tout simplement pas d'éducation et qu'on ne peut donc pas même en faire découler le droit pour les

¹⁰² Tove SKUTNABB-KANGAS & Robert PHILLIPSON, « Linguistic Human Rights, Past and Present » dans *Linguistic Human Rights – Overcoming Linguistic Discrimination* (Tove SKUTNABB-KANGAS & Robert PHILLIPSON, eds.), Berlin, Mouton de Gruyter, 1995, p. 71, à la p. 97 ; Barbara WILSON, *La liberté de la langue des minorités dans l'enseignement. Étude de droit international et de droit suisse*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn – Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 254 ; 257-258 ; Hurst HANNUM, « The Rights of Persons Belonging to Minorities » dans *Human Rights : Concept and Standards*, UNESCO Publishing, 2000, p. 277, à la p. 292.

minorités de créer, à leurs frais, leurs propres écoles¹⁰³. À l'opposé, il existe des auteurs qui prennent position de façon ferme en faveur d'une interprétation de l'article 27 qui en fasse découler le droit des minorités de créer des écoles privées dans lesquelles la langue minoritaire est la langue d'enseignement et non seulement une langue enseignée¹⁰⁴.

On peut conclure que les instruments des Nations-Unies qui ont été examinés garantissent *au moins* le droit d'une minorité linguistique de créer des écoles privées dans lesquelles la langue minoritaire *est enseignée*. Garantissent-ils également le droit de créer des écoles privées où la langue minoritaire *est la*

¹⁰³ Michel LEBEL, « Le choix de la langue d'enseignement et le droit international », (1974) 9 *Revue Juridique Thémis* 221, 236 et 237 : « Ce serait donner une extension très considérable au sens de l'expression « vie culturelle » que d'y inclure la création d'écoles minoritaires » ; Hermod LANNUNG, « The Rights of Minorities » dans *Mélanges Polys Modinos*, Paris, Pédone, 1968, p. 192 : l'auteur souligne que l'article 27 ne traite pas d'éducation. Soulignons cependant que ces deux auteurs ont exprimé leurs vues il y a une trentaine d'années et que les opinions concernant les droits des minorités et la portée de l'article 27 ont considérablement évolué depuis, dans le sens d'une interprétation plus large de ces droits.

¹⁰⁴ Fernand DE VARENNES, *Language Minorities and Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 217 : « Whilst a state only has an obligation to act in a non-discriminatory way in the provision of public schooling when there is a sufficiently large number of students that are affected by the language choices of the state, the situation of linguistic minorities and private education presents a different approach altogether. As shown in the historical overview and in the discussion on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, it now appears to be a generally accepted standard to allow members of a linguistic minority to freely carry on activities in their own language. There also appears to be a growing consensus that this includes the right to instruct privately their children in their language, free from state restrictions, save general educational standards and the government's legitimate interest in requiring from all citizens some knowledge of the majority or official language, but also without any obligation on the state to provide financial support ». De même, dans son étude de 1979, *op. cit.*, le Professeur Capotorti s'exprime comme suit en ce qui concerne la portée de l'article 27 pour ce qui est des droits des minorités en matière d'enseignement : « L'emploi des langues des groupes minoritaires dans l'enseignement est un critère fondamental pour déterminer si ces groupes ont la possibilité de conserver et de développer les caractéristiques qui leur sont propres. La langue étant un élément indispensable de la culture, la capacité de survie d'une minorité en tant que groupe culturel se trouve compromise si aucun enseignement n'est dispensé dans cette langue. Il est donc permis de douter de l'efficacité de mesures prises en faveur de la vie culturelle d'un groupe qui est privé d'instruction dans sa propre langue » (p. 107).

langue d'instruction ? Cela est moins clair. La formulation des instruments paraît laisser le choix aux États de permettre soit l'une soit l'autre des deux formules, sans leur imposer l'obligation de permettre celle des deux qui est la plus avantageuse pour les minorités. La plupart des auteurs évitent de prendre position sur cette question. Certains, par contre, interprètent les instruments en cause de façon favorable aux minorités et en font découler l'obligation de l'État de permettre des écoles privées où la langue minoritaire est la langue d'instruction. Sans qu'on puisse dire que cette interprétation plus généreuse s'impose indubitablement dans l'état actuel du droit, elle semble aller dans le sens de l'évolution récente des droits des minorités et, en tout état de cause, elle nous paraît préférable. En effet, les études montrent que seul l'enseignement *dans* la langue minoritaire, au moins durant les premières années de la scolarité, permet la transmission efficace et la conservation de celle-ci, l'enseignement *de* la langue minoritaire ne suffisant pas à atteindre ces objectifs¹⁰⁵.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a jugé que le refus de l'État de subventionner les écoles *religieuses* privées, alors qu'il défraye le coût des écoles publiques, ne constitue pas de la discrimination au sens des articles 2(1) ou 26 du *Pacte sur les droits civils et politiques* (qui garantissent le droit à l'égalité et interdisent la discrimination)¹⁰⁶. La même conclusion vaut très probablement pour

¹⁰⁵ T. SKUTNABB-KANGAS & R. PHILLIPSON, *loc. cit.*, p. 109 : « It is vital that minorities are entitled to education through the medium of their own languages, rather than in their own languages, i.e. merely studying them as subject. Many studies show that when minority mother tongues are taught as subjects only, language shifts generally ensues [...] ».

¹⁰⁶ *Lindgren c. Suède*, communications Nos 298/1988 et 299/1988; constatations du 9 novembre 1990; (1991) 12 *Human Rights Law Journal* 24 et 25. Les auteurs de la communication, des parents suédois d'enfants fréquentant des écoles privées, invoquent l'article 26 du Pacte pour se prétendre victimes de discrimination dans la mesure où leurs municipalités de résidence avaient refusé de prendre en charge les frais d'achat de manuels scolaires et de repas à l'école pour leurs enfants, alors que les parents dont les enfants fréquentent l'école publique bénéficient d'une assistance financière pour de telles dépenses. En arrivant à la conclusion qu'il n'y avait pas de violation du Pacte, le Comité a raisonné comme suit : «The parents of Swedish children are free to take advantage of the public sector schooling or to choose private schooling for their children. The decision of the authors of these communications to choose private education was not imposed on them by the State party and the municipalities concerned, but reflected a free choice recognized and respected by the State party and the municipalities. Such free decision, however, entails certain consequences, notably payment of tuition, transport, textbooks and school meals. The

les écoles privées établies pour des raisons *linguistiques*.

Par ailleurs, selon les professeurs Capotorti et Thornberry¹⁰⁷, dont l'opinion ne fait cependant pas consensus, l'article 27 aurait pour effet de conférer aux minorités, notamment linguistiques ou religieuses, plus de droits que les articles 18 et 26 n'en octroient aux personnes qui font partie de la population en général. Alors qu'en vertu de ces deux dernières dispositions il n'existe aucun droit au subventionnement des écoles privées, il en irait différemment — en vertu de l'article 27 — pour les écoles minoritaires. Il faut reconnaître qu'il y a une certaine logique à cette façon de voir, car les minorités ont généralement plus besoin d'assistance financière que la majorité. En outre, sur un plan logique, si l'article 27 ne conférait pas de droits autres que ceux qui découlent déjà des articles 18 et 26, il n'aurait aucun «effet utile». Comme le dit le professeur Thornberry, «[a]rticle 27 must oblige the State to provide something more than is provided by Article 18; otherwise Article 27 is redundant»; et il ajoute: «[a]ccordingly, it should be interpreted to promote the material equality of religious communities»¹⁰⁸.

Committee notes that a State party cannot be deemed to discriminate against parents who freely choose not to avail themselves of benefits which are generally open to all. The State party has not violated article 26 by failing to provide the same benefits to parents of children attending private schools as it provides to parents of children at public schools» (par. 10.3). Par conséquent, le refus de subventionner les écoles privées, alors que les écoles publiques le sont, ne constitue pas de la discrimination au sens de l'article 26 du Pacte. On notera cependant que, dans cette affaire, les parents ne prétendaient pas expressément que leur choix d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées était motivé par leurs convictions religieuses ou philosophiques. De même, le Professeur Dinstein s'exprime comme suit en ce qui concerne l'absence d'obligation de l'État de financer les écoles privées religieuses (ses remarques pouvant être transposées aux écoles établies pour des raisons linguistiques) : « It further stands to reason that — as a rule — the State is not obligated to finance the operation of parochial schools. International law does not preclude a State from subsidizing these schools if it so desires, but, generally speaking, the religious minority concerned must assume the financial burden of running them. It is arguable, nevertheless, that a duty to assist a specific minority may arise for the State in exceptional situations (e.g., when the minority is inordinately indigent) » ; voir : Yoram DINSTEIN, «Freedom of Religion and the Protection of Religious Minorities», (1990) 20 *Israel Yearbook on Human Rights* 155, 170.

¹⁰⁷ F. CAPOTORTI, *op. cit.*, p. 105 ; Patrick THORNBERRY, *International Law and the Right of the Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991, pp. 186 et 187.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, p. 193. Le Professeur Dinstein, qui ne partage pas l'idée que l'article 27 oblige les États à assister financièrement les écoles religieuses minoritaires, estime également que l'article 27 doit

Les États qui le désirent ont évidemment le droit de subventionner les écoles privées, à condition de le faire de façon non discriminatoire. Les distinctions fondées sur des critères raisonnables et objectifs ne seront pas considérés comme discriminatoires.

Les instruments européens récents prévoient le droit à la création et à la gestion d'écoles minoritaires privées, mais sans droit au subventionnement public. Ainsi, l'article 13 de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* prévoit : « (1) Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation. (2) L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties ». Le paragraphe 32.2 du Document de Copenhague énonce : « 32. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté¹⁰⁹. En particulier, elles ont le droit : (32.2) - de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ».

logiquement conférer des droits autres que ceux découlant déjà des articles 18 et 26, mais pour lui cette dimension supplémentaire réside dans le caractère collectif des droits de l'article 27; voir DINSTEIN, *loc. cit.*, 167.

¹⁰⁹ Les paragraphes 72 et 73 du Rapport explicatif, relatifs à l'article 13, se lisent comme suit : « 72. L'engagement des Parties à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation est formulé sous réserve de leur système éducatif, et notamment de la réglementation en matière d'enseignement obligatoire. Les établissements visés dans ce paragraphe pourront être soumis aux mêmes contrôles que les autres établissements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Les conditions d'enseignement remplies, il est important que les diplômes décernés soient officiellement reconnus. La législation nationale sur ces points doit se fonder sur des critères objectifs et respecter le principe de la non-discrimination. 73. L'exercice du droit visé au paragraphe 1 n'implique aucune obligation financière à la charge de la Partie concernée mais n'exclut pas non plus la possibilité d'une telle contribution ».

Troisième partie : conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière de l'examen des changements survenus depuis l'étude originale

1. Dans cette mise à jour, nous examinons l'évolution des droits linguistiques et culturels des minorités durant la dernière décennie, successivement en droit constitutionnel canadien et en droit international, dans le but de vérifier s'il y a lieu de compléter les constatations et conclusions auxquelles nous étions parvenus dans l'étude originale.

I. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles en droit constitutionnel canadien

A. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la justice : l'affaire *Beaulac* et la réorientation de la jurisprudence de la Cour suprême dans un sens plus libéral

2. Dans l'étude originale nous constatons que la Cour suprême du Canada avait donné à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux dispositions similaires applicables au Manitoba et au Nouveau-Brunswick des interprétations amples et évolutives pour ce qui est du bilinguisme législatif et réglementaire, mais plutôt restrictives pour ce qui est de certains aspects du bilinguisme judiciaire. Depuis 1991, la première de ces tendances jurisprudentielles a été confirmée, la Cour continuant d'interpréter largement l'obligation de bilinguisme législatif. Par ailleurs, dans un arrêt de 1999, l'affaire *Beaulac*, elle a indiqué un changement d'orientation pour ce qui est de la deuxième tendance, en affirmant que les droits linguistiques en matière judiciaire devraient désormais être interprétés de façon plus généreuse que par le passé, autant les dispositions du *Code criminel* qui prévoient le droit d'un accusé d'être jugé en français ou en anglais que les dispositions constitutionnelles sur le bilinguisme officiel.

3. La Cour suprême a adopté le point de vue selon lequel l'article 530 du *Code criminel* oblige l'État à faire en sorte que les tribunaux criminels soient *institutionnellement bilingues* pour pouvoir s'adapter aux choix linguistiques du justiciable, ce qui évite d'avoir à mettre à la charge des juges et des procureurs une

obligation *individuelle*, qui serait contraire à leur propre droit d'utiliser la langue de leur choix, tel qu'il est garanti à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans ses dispositions jumelles. En vertu de cette disposition du *Code*, un accusé anglophone ou francophone a le droit *absolu* de choisir le français ou l'anglais pour son procès, sans avoir à démontrer qu'il ne comprend pas la langue des procédures. La Cour justifie ce point de vue par la nature des droits linguistiques reconnus aux anglophones et aux francophones : il ne s'agit pas seulement dans leur cas de garantir le caractère équitable de leur procès, mais de leur assurer une égalité de traitement. Cette égalité suppose que les membres de la minorité de langue officielle (anglophone ou francophone) aient les mêmes droits que les membres de la majorité, c'est-à-dire le droit à un procès conduit directement dans leur langue.

4. Dans cette même affaire *Beaulac*, à la majorité, la Cour a déclaré qu'il convenait de rejeter l'interprétation restrictive des droits linguistiques constitutionnels adoptée dans l'affaire *Société des Acadiens* en 1986 et fondée sur le concept de « compromis politique ». Dorénavant, ces droits devront être interprétés en fonction de leur objet, «de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada». L'affaire *Beaulac* ne porte que sur l'interprétation de l'article 530 du *Code criminel*, mais étant donné que la Cour suprême fait découler ces conséquences de la *nature même des droits linguistiques* reconnus aux anglophones et aux francophones, il serait logique que la même interprétation vaille à l'avenir pour les dispositions contenues dans la Constitution canadienne. La décision de la Cour suprême dans *Beaulac* signifie donc probablement que l'obligation de bilinguisme institutionnel sera progressivement transposée aux dispositions constitutionnelles qui prévoient le droit d'utiliser l'anglais ou le français devant les tribunaux.

5. Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a réussi à clarifier les différences qui existent entre, d'une part, les droits linguistiques en matière judiciaire des francophones et des anglophones, et, d'autre part, le droit à l'assistance d'un interprète qui bénéficie à chacun, quelle que soit sa langue. Il serait important d'en tenir compte dans la rédaction de la Constitution d'un éventuel Québec souverain : (a) le droit à l'interprète est implicitement contenu dans le droit à un procès juste et équitable, alors que les droits linguistiques reconnus à une minorité nationale sont fondés sur l'égalité que l'on veut établir entre la collectivité majoritaire et la minorité

et le droit de celle-ci à un certain épanouissement ; (b) alors que le droit à un procès juste et équitable est nécessairement reconnu dans tout ordre juridique démocratique et libéral, la reconnaissance des droits linguistiques des minorités constitue un choix politique et constitutionnel ; (c) le droit à l'interprète n'existe que dans les cas où le justiciable peut démontrer qu'il ne comprend pas la langue des procédures alors que, dans le cas des droits linguistiques reconnus aux deux communautés de langues officielles, le justiciable a le droit discrétionnaire de choisir entre l'anglais et le français ; (d) le droit à l'interprète, comme son nom l'indique, ne donne que le droit à des services d'interprétation et de traduction, alors que les droits linguistiques reconnus aux anglophones et aux francophones visent à assurer une égalité réelle de statut entre la majorité et la minorité. Par conséquent, si l'on décidait de maintenir dans la Constitution d'un Québec souverain certains droits linguistiques spécifiques pour la minorité anglophone dans le domaine judiciaire, ils devraient être formulés de manière à aller au delà du simple droit à l'interprète, lequel sera nécessairement garanti à chacun quelle que soit sa langue, au titre du droit à un procès équitable. Il faudrait donc prévoir la composition et le fonctionnement des organismes judiciaires de telle manière que le droit des justiciables anglophones d'utiliser leur langue puisse être respecté. On pourrait parvenir à ce résultat soit par une formule de bilinguisme *institutionnel* comme celle actuellement appliquée sous l'empire du *Code criminel* (aucun officier de justice n'étant personnellement obligé de parler une langue autre que la sienne), soit par une formule de bilinguisme *personnel*, les juges, les procureurs et autres officiers de justice, ou une certaine proportion d'entre eux, devant être choisis en fonction de leur aptitude à fonctionner dans les deux langues.

B. - Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de l'éducation :
l'affaire *Solski* et les risques d'un usage abusif de la « clause des frères et sœurs » du paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne*

6. En ce qui concerne la définition des catégories de personnes admissibles à l'enseignement public en anglais au Québec, les tribunaux ont donné au paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne* précisément le genre d'interprétation que nous anticipions dans l'étude originale et qui fait naître la crainte d'un usage abusif de cette disposition. En effet, le jugement de la Cour supérieure du Québec dans l'arrêt *Solski* fait en sorte qu'il est possible pour tout citoyen canadien, indépendamment de sa langue maternelle, de sa langue habituelle ou de la langue

dans laquelle il a lui-même reçu son instruction, d'envoyer l'un de ses enfants à l'école anglaise privée non subventionnée, laquelle est exclue de l'application de la *Charte de la langue française*, pour obtenir *au même moment* (ou, en tout cas, peu de temps après) le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec. L'interprétation que donne la Cour des dispositions constitutionnelles pertinentes permet, selon ses propres termes, de faire de la fréquentation temporaire de l'école anglaise privée non subventionnée le *passage* vers l'école anglaise publique.

7. Tant que le Québec continuera d'être régi par la Constitution canadienne, et particulièrement par le paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne*, les seules solutions permettant d'éviter que cette disposition continue de constituer un «passage» vers l'école anglophone publique pour des enfants n'y ayant pas droit autrement, consisteraient à modifier la *Charte de la langue française*, soit pour faire complètement disparaître l'exception en faveur des écoles privées non-subventionnées, soit pour limiter l'accès de ces écoles aux seules personnes remplissant les conditions de la «clause Canada» ou de la «clause Québec» (autrement dit, en appliquant à l'école privée anglaise non subventionnée les règles d'admissibilité déjà applicables à l'école anglaise publique ou subventionnée). Dans un Québec souverain, puisque l'article 23(2) de la *Charte canadienne* ne s'appliquerait plus, on pourrait rétablir l'exigence, invalidée dans l'affaire *Solski*, de « la majeure partie de l'enseignement primaire ou secondaire » et/ou revenir au texte original de la *Charte de la langue française* dont les alinéas 73(c) et (d) avaient un caractère *transitoire* en permettant de recevoir l'enseignement public en anglais aux enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant l'entrée en vigueur de la loi (le 26 août 1977) recevaient légalement l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, ainsi qu'aux frères et sœurs cadets de ces enfants. Une autre possibilité consisterait à étendre le même droit aux frères et sœurs des enfants qui recevaient légalement l'enseignement en anglais lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant la proclamation de l'indépendance. Enfin, un Québec souverain pourrait conclure avec le Canada, ou certaines de ses provinces, des accords de réciprocité prévoyant que les Canadiens venant s'établir au Québec pourraient envoyer leurs enfants à l'école anglophone en considération du droit des Québécois allant s'établir au Canada d'envoyer leurs enfants dans une école publique francophone.

C. – Le principe structurel de la protection des minorités : l'affaire de l'hôpital Montfort et l'hypothèse d'une extension imprévisible des droits des minorités au-delà des dispositions précises du texte de la Constitution

8. Dans différentes décisions des dernières années, principalement le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême du Canada a fait appel à l'idée que la Constitution canadienne contenait des principes structurels implicites possédant valeur normative, notamment les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit, ainsi que le principe du *respect et de la protection des minorités*. Le *Renvoi sur la sécession* a été suivi d'un grand nombre de procédures judiciaires dans lesquelles des requérants demandaient aux tribunaux de s'appuyer sur un des principes structurels de la Constitution, notamment celui de la protection des minorités, pour leur reconnaître un droit non contenu expressément dans le texte constitutionnel et/ou pour invalider une législation ou une décision administrative prétendument incompatible avec le principe invoqué. Si les tribunaux acceptaient ce genre d'argument, on pourrait assister à une extension imprévisible des droits reconnus aux minorités, notamment à la minorité anglophone du Québec, bien au delà de ceux qui sont prévus par des dispositions précises du texte constitutionnel. Ces «nouveaux» droits linguistiques, considérés comme constitutionnalisés de façon implicite, pourraient alors être invoqués contre les dispositions de la *Charte de la langue française*.

9. De façon générale, les tribunaux canadiens ont jusqu'à présent fait preuve de retenue judiciaire et refusé de reconnaître aux principes structurels la force juridique nécessaire pour invalider une loi. De même, ils ont généralement refusé de faire découler de ces principes des droits nouveaux, implicites, dans des domaines où certains droits sont expressément et spécifiquement énumérés dans le texte constitutionnel. Cette attitude générale est bien illustrée par la décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire des fusions municipales, dans laquelle la Cour a refusé de faire découler du principe structurel de la protection des minorités un droit implicite de la minorité anglophone à des institutions municipales de langue anglaise.

10. Par ailleurs, les arrêts de deux cours ontariennes dans l'affaire *Montfort* constituent une certaine exception à cette attitude générale des tribunaux. En effet,

les décisions des deux cours reviennent en pratique à reconnaître à la minorité francophone de l'Ontario le droit au *maintien* de certains services de santé en langue française prévus par une loi provinciale, droits qui ne sont nulle part spécifiés dans le texte constitutionnel. Les deux cours ontariennes se sont essentiellement appuyées sur les dispositions de *Loi sur les services en français de l'Ontario* qui prévoient le droit à certains services de santé en langue française, combinées avec le principe structurel de protection des minorités et interprétées à la lumière de celui-ci, pour conclure que la réduction des services de santé disponibles en français, par une directive de la Commission de restructuration des services de santé, ne respectait ni la loi ni le principe constitutionnel. Il existe également des dispositions législatives au Québec, dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, qui prévoient le droit de « toute personne d'expression anglaise » de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux, dans la mesure où le prévoit un programme d'accès. Malgré les nombreuses différences de droit et de fait entre les situations ontarienne et québécoise, certains pourraient essayer de s'appuyer sur le raisonnement contenu dans les décisions ontariennes pour contester une éventuelle réduction des services de santé en langue anglaise actuellement disponibles au Québec.

11. Dans la Constitution d'un Québec souverain, pour éviter qu'une interprétation judiciaire s'appuyant sur les droits structurels implicites n'entraîne la création de droits nouveaux allant au-delà de ceux que le constituant avait l'intention de garantir explicitement, on devrait expressément inscrire le principe selon lequel les principes structurels « fonctionnent en symbiose » et voulant qu'aucun de ces principes ne peut empêcher ou exclure l'application d'un autre. Les divers principes structurels devraient être énumérés, en ajoutant aux principes déjà retenus par la Cour suprême celui de la séparation des pouvoirs (qui interdit au pouvoir judiciaire d'usurper le pouvoir législatif) et celui de la souveraineté du parlement (qui traduit le principe démocratique représentatif). Enfin, étant donné la situation sociolinguistique particulière du Québec, il y aurait lieu d'affirmer dans la Constitution que le principe structurel de protection et de respect des minorités doit s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la nécessité de protéger et de promouvoir la langue de la majorité.

II. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles en droit international

A. - Les recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies dans l'affaire *Ballantyne* : la vulnérabilité de la législation linguistique du Québec à l'égard des normes internationales

12. Dans des constatations de 1993 (affaire *Ballantyne*), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, institué en application du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, est arrivé à la conclusion que les dispositions de la loi 101 sur l'affichage et les raisons sociales, prévoyant l'usage exclusif du français à l'extérieur des établissements commerciaux, violaient la liberté d'expression garantie à l'article 19 du *Pacte*. À la suite de cette intervention, le gouvernement a fait adopter un nouveau régime dans lequel l'affichage public et la publicité commerciale peuvent désormais être faits à la fois en français et dans une autre langue pourvu que le français y figure «de façon nettement prédominante».

13. Par ailleurs, la majorité des membres du Comité a rejeté les arguments fondés sur les articles 26 et 27 du *Pacte international*, par un raisonnement qui n'est pas entièrement convaincant, si bien que le Comité pourrait bien changer d'avis à l'avenir, ce qui augmenterait la vulnérabilité de la *Charte de la langue française* à l'égard du *Pacte*, autant dans la situation actuelle que dans un Québec souverain, si ce dernier adhérerait de nouveau à cet instrument international.

14. Les arguments retenus par le Comité pour rejeter l'argument fondé sur l'article 26 qui interdit la discrimination ne résistent pas à l'analyse. En effet, le Comité a considéré que l'exigence d'une langue d'affichage commercial exclusive n'était pas discriminatoire entre les divers groupes linguistiques, puisqu'elle s'appliquait également à tous les commerçants, peu importe leur langue. Les spécialistes s'entendent pour dire qu'une telle vision est injustifiée et, au surplus, en nette contradiction avec les vues que le Comité a exprimé dans son commentaire général sur la non-discrimination, qui définit la discrimination comme une distinction, exclusion, restriction ou préférence basée sur un motif interdit (dont la langue) dont l'objectif ou l'effet est d'empêcher ou de restreindre la jouissance des droits fondamentaux des uns plus que des autres (discrimination *indirecte*). Le principe selon lequel les normes interdisant la discrimination prohibent non

seulement la discrimination directe, mais également celle qui est indirecte, est aujourd'hui couramment accepté par les tribunaux au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Le Comité des droits de l'Homme devra nécessairement modifier sa position sur ce point.

15. Pour ce qui est des arguments fondés sur l'article 27 du *Pacte*, qui protège notamment le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'employer leur propre langue, la majorité des membres du Comité a statué que l'article 27 ne s'applique qu'aux minorités à l'échelle des États parties et non à des groupes linguistiques qui, bien que constituant des minorités dans une région donnée, appartiennent à la majorité au niveau de l'État. Cependant, cette position majoritaire au sein du Comité a fait l'objet d'une importante dissidence par quatre de ses membres, si bien que la question ne peut être considérée comme réglée une fois pour toutes et qu'il ne peut être exclu qu'à l'avenir le Comité revienne à une définition du concept de minorité, à l'article 27, visant également les groupes en situation minoritaire dans une région autonome ou dans une entité fédérée, mais majoritaires au niveau de l'État. De toute façon, si le Québec, après son accession à l'indépendance, devenait à partie au *Pacte*, il serait alors pleinement assujéti aux obligations découlant de l'article 27 envers ses minorités, y compris sa minorité anglophone. Ici, par conséquent, l'accession à la souveraineté aurait pour effet *d'alourdir* les contraintes s'imposant à la politique linguistique du Québec.

B. – Les recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies dans l'affaire *Waldman* (1999) : la vulnérabilité de la législation scolaire du Québec et de l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* à l'égard des normes internationales

16. En 1999, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies, dans une affaire *Waldman*, a constaté une violation par la législation ontarienne de l'article 26 du *Pacte international* qui garantit l'égalité devant la loi à propos d'un problème de financement des écoles catholiques mais non des écoles des autres confessions. Le Comité a jugé que le financement par l'Ontario des écoles catholiques, mais non des écoles d'autres religions, constituait une discrimination fondée sur la religion, et que les préoccupations qui avaient conduit en 1867 à enchâsser les droits des catholiques à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne pouvaient plus

justifier une telle discrimination à l'heure actuelle. Le fait que la discrimination soit prévue dans la Constitution elle-même, plutôt que dans une loi ordinaire, ne la rendait pas davantage compatible avec le *Pacte international*. Le gouvernement de l'Ontario a exclu les deux moyens par lesquels il pourrait faire disparaître la discrimination reprochée et rétablir la conformité de sa législation avec le *Pacte* : soit l'extension du financement aux écoles religieuses autres que catholiques ; soit la suppression du financement de celles-ci. Il est vrai que le financement des écoles catholiques est une obligation constitutionnelle lui incombant en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais, comme le soulignait le requérant dans l'affaire *Waldman*, Terre-Neuve et le Québec se sont soustraits à la même obligation par une modification constitutionnelle bilatérale adoptée en vertu de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

17. Cette modification constitutionnelle a permis au Québec de déconfessionnaliser ses commissions scolaires et d'abolir le caractère confessionnel des écoles primaires et secondaires publiques. Cependant, le gouvernement a décidé de maintenir un certain enseignement confessionnel catholique et protestant dans les écoles publiques, sans offrir dans les mêmes conditions l'enseignement confessionnel des religions autres que catholique ou protestante (par ailleurs, les parents des élèves ou l'élève ont le choix entre le cours d'enseignement moral et religieux catholique ou protestant, d'une part, et un cours d'enseignement moral, d'autre part). Un tel système est probablement incompatible avec l'interdiction de la discrimination religieuse et la liberté de religion contenues dans la *Charte canadienne* et, dans une moindre mesure, avec les mêmes garanties contenues dans la *Charte québécoise*. Par contre, les normes internationales ne sont pas traditionnellement interprétées de façon aussi exigeante. Il semble que l'existence d'une possibilité de dispense à l'égard de l'enseignement confessionnel ou l'alternative entre celui-ci et un enseignement culturel ou moral neutre et objectif suffise à assurer la conformité avec les instruments des Nations-Unies. L'existence d'écoles religieuses privées subventionnées en tout ou en partie (ce qui est le cas au Québec) pourrait également être considérée comme atténuant l'obligation de l'État de respecter l'égalité religieuse à l'école publique. Néanmoins, l'affaire *Waldman* indique peut-être que la jurisprudence du Comité va dans le sens d'une radicalisation de l'interprétation donnée au concept d'égalité. Si le régime actuel devait un jour être considéré comme discriminatoire, le Québec devrait soit supprimer l'enseignement

religieux catholique et protestant à l'école publique, soit prévoir le droit à un tel enseignement pour les autres religions ayant une présence significative dans une école.

18. Par ailleurs, l'article 41 de la *Charte québécoise* reconnaît le droit des parents d'exiger pour leurs enfants, dans les écoles publiques, un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi. L'article 41 doit être interprété en conjonction avec les autres dispositions de la *Charte québécoise*, principalement les articles 3 (liberté de conscience et liberté de religion) et 10 (interdiction de la discrimination). Un régime comme celui qui est actuellement en vigueur, dans lequel l'enseignement religieux n'existe pas sur un pied d'égalité pour toutes les confessions suffisamment représentées à l'école, semblerait devoir être considéré comme non conforme à l'article 41 lu en combinaison avec l'article 10 de la *Charte québécoise* qui interdit la discrimination fondée sur la religion. Si, au contraire, l'article 41 était interprété comme autorisant, voire comme imposant, le régime actuel d'inégalité, il pourrait être contesté en vertu des dispositions du *Pacte international*. C'est pourquoi, dans une optique de réforme de la *Charte québécoise* (peu importe que le Québec devienne souverain ou demeure une province canadienne), il faudrait modifier l'article 41 de façon à garantir le *droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques*, formulation qui s'inspire du droit international. Dès lors, comme en droit international, les parents se verraient reconnaître le droit d'envoyer leurs enfants dans une école privée ou de les faire dispenser de l'enseignement religieux ou moral donné à l'école publique, l'État ayant en outre l'obligation de s'abstenir de tout endoctrinement dans l'enseignement dispensé dans celle-ci. Une telle disposition n'imposerait pas à l'État l'obligation d'organiser un enseignement confessionnel à l'école publique, mais elle n'interdirait pas non plus un tel régime. Si le législateur optait pour ce dernier, il devrait l'organiser de façon à éviter la discrimination entre les divers groupes religieux.

19. Enfin, il reste à se demander si la conclusion du Comité des droits de l'Homme dans l'affaire *Waldman*, voulant que les dispositions constitutionnelles canadiennes qui créent des droits particuliers en faveur des catholiques et des protestants constituent une discrimination incompatible avec le *Pacte*, peut être transposée aux dispositions constitutionnelles qui créent des droits particuliers en faveur des

anglophones et des francophones. Il semble qu'il faille répondre par la négative, car si l'État doit rester neutre en matière religieuse, il ne saurait manifestement pas l'être en matière linguistique, puisqu'il doit forcément s'exprimer dans une ou plusieurs langues, qui occuperont dès lors une position privilégiée, et il ne peut évidemment pas s'exprimer dans toutes les langues parlées sur son territoire. Le Comité des droits de l'Homme a reconnu dans l'affaire *Ballantyne* que l'État peut prescrire une ou plusieurs langues déterminées pour l'usage *officiel*.

C. - L'évolution des droits des minorités linguistiques et culturelles découlant de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et les tendances qui se dégagent des instruments adoptés depuis une décennie dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe

20. L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* est la principale disposition relative au droit des minorités contenue dans les instruments de protection des droits de l'Homme adoptés sous l'égide des Nations-Unies. Depuis la rédaction de l'étude originale, l'article 27 a donné lieu à une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée en 1992, et à une «Observation générale» du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée en 1994. Ces deux instruments, qui n'ont pas de valeur juridique contraignante directe, peuvent être invoqués pour interpréter l'article 27 et les obligations que celui-ci impose aux États. Ils insistent sur le fait que la protection des minorités réclame souvent de la part de l'État des mesures positives d'assistance — une intervention active — et non pas une simple abstention. Le Comité insiste particulièrement sur le fait que la simple non-discrimination, qui est un droit reconnu à tous, ne suffit pas à remplir les obligations découlant pour les États de l'article 27 au profit des minorités. En outre, il souligne que les mesures spéciales adoptées pour protéger les minorités, même si elles ne s'appliquent pas à l'ensemble de la population, ou si elles ne s'appliquent pas pareillement à toutes les minorités, ne constituent pas de la discrimination à condition que les critères de distinction utilisés soient *raisonnables et objectifs*. Enfin, sur un point important, le Comité s'écarte nettement de la définition du concept de «minorité» proposée par le Rapporteur spécial Capotorti en 1979; alors que ce dernier considérait que seuls les ressortissants d'un État pouvaient

bénéficier des droits garantis par l'article 27, le Comité estime que les États parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants ni même à leurs seuls résidents permanents. Tenant compte des interprétations et des clarifications apportées à l'article 27 du *Pacte* par la *Déclaration* de l'Assemblée générale et par *l'observation générale* du Comité des droits de l'Homme, ainsi que par les constatations de ce dernier dans les communications individuelles où les droits des minorités linguistiques ont été invoqués, nous examinons ci-dessous les droits linguistiques pouvant être considérés comme consacrés par le *Pacte*.

21. Dans le but d'indiquer les tendances du droit international dans ce domaine, nous faisons également référence, à l'occasion, aux instruments adoptés en Europe depuis une dizaine d'années. Les deux principaux instruments adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe sont, d'une part, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, et, d'autre part, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Ces deux instruments ne s'appliquent pas au Canada, et ne s'appliqueraient pas davantage à un Québec souverain, mais ils peuvent servir à identifier les standards internationaux en voie d'émergence. Dans le cadre de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, le texte de référence en matière de minorités est le *Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, dont le Canada est un État signataire.

22. Pour ce qui est de la langue de la législation et de la réglementation, et de celle des rapports des particuliers avec l'administration publique et les organes judiciaires, la formulation de l'article 27 du *Pacte* semble clairement indiquer que l'usage de la langue minoritaire n'est pas garanti dans les rapports avec les autorités publiques. Cette analyse se vérifie, en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires devant les organes juridictionnels, par certaines des affaires traitées par le Comité des droits de l'Homme. Enfin, dans l'affaire *Ballantyne c. Canada* de 1993, le Comité a plus clairement encore confirmé cette interprétation en indiquant qu'il était « légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles. Les textes européens récents vont un peu plus loin dans ce domaine, mais en utilisant des formulations qui restent extrêmement prudentes et contiennent de nombreuses échappatoires.

23. Il existe un assez large consensus à l'effet que l'article 27 du *Pacte* n'impose pas aux États de mettre à la disposition des minorités des classes ou des écoles *publiques* où leur langue est enseignée ou sert de langue d'instruction. Là encore, les instruments européens récents sont plus généreux, du moins dans l'énoncé des comportements souhaitables et tout en se gardant d'imposer aux États des obligations trop contraignantes.

24. Les instruments des Nations-Unies examinés garantissent *au moins* le droit d'une minorité linguistique de créer des écoles *privées* dans lesquelles la langue minoritaire *est enseignée*. Garantissent-ils également le droit de créer des écoles privées où la langue minoritaire *est la langue d'instruction* ? Cela est moins clair. La formulation des instruments paraît laisser le choix aux États de permettre soit l'une soit l'autre des deux formules, sans leur imposer l'obligation de permettre celle des deux qui est la plus avantageuse pour les minorités. Le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a jugé que le refus de l'État de subventionner les écoles *religieuses* privées, alors qu'il défraye le coût des écoles publiques, ne constitue pas de la discrimination au sens des articles 2(1) ou 26 du *Pacte sur les droits civils et politiques* (qui garantissent le droit à l'égalité et interdisent la discrimination). La même conclusion vaut très probablement pour les écoles privées établies pour des raisons *linguistiques*. Par ailleurs, selon certains auteurs, dont l'opinion ne fait cependant pas consensus, l'article 27 aurait pour effet de conférer aux minorités, notamment linguistiques ou religieuses, plus de droits que les articles 18 et 26 n'en octroient aux personnes qui font partie de la population en général. Alors qu'en vertu de ces deux dernières dispositions il n'existe aucun droit au subventionnement des écoles privées, il en irait différemment — en vertu de l'article 27 — pour les écoles minoritaires. Il faut reconnaître qu'il y a une certaine logique à cette façon de voir, car les minorités ont généralement plus besoin d'assistance financière que la majorité. Les États qui le désirent ont évidemment le droit de subventionner les écoles privées, à condition de le faire de façon non discriminatoire. Les distinctions fondées sur des critères raisonnables et objectifs ne seront pas considérés comme discriminatoires. Les instruments européens récents prévoient le droit à la création et à la gestion d'écoles minoritaires privées, mais sans prévoir le droit au subventionnement public.

Synthèse des observations, analyses et commentaires complémentaires

L'accession du Québec à la souveraineté, surtout si elle se faisait de façon unilatérale, nécessiterait une reconnaissance par la communauté internationale, laquelle demanderait au Québec d'adopter un comportement irréprochable sur le plan de la protection des minorités. Cela exigerait au moins que le Québec respecte les normes et standards du droit international dans ce domaine. En outre, dans la mesure du possible, les droits dont jouissent actuellement les minorités en vertu du droit canadien devraient être maintenus. Dans l'étude originale, nous avons tenté de montrer ce qu'impliquait le respect de ces deux principes, d'une part, pour les droits de la minorité anglophone du Québec, et, d'autre part, pour les droits des autres minorités. Dans cette mise à jour, nous avons examiné l'évolution des droits linguistiques et culturels des minorités, durant la dernière décennie, successivement en droit constitutionnel canadien et en droit international.

Dans l'étude originale, nous avons examiné les droits reconnus à la minorité anglophone du Québec dans la Constitution canadienne, tels qu'ils résultaient à l'époque de l'interprétation judiciaire, pour voir dans quelle mesure ces droits pourraient être maintenus dans un Québec souverain sans rentrer en conflit avec la politique linguistique québécoise destinée à protéger et à promouvoir la langue française. Trois évolutions intervenues dans la jurisprudence des tribunaux ont eu - ou pourraient avoir - pour effet d'élargir la portée ou l'interprétation des droits des minorités de langues officielles et, par conséquent, d'alourdir les contraintes qui en résultent pour la capacité du Québec de légiférer pour la protection et la promotion du français.

Dans un arrêt de 1999 (*Beaulac*), la Cour suprême du Canada a indiqué un changement d'orientation pour ce qui est de l'interprétation des droits des minorités de langues officielles en matière judiciaire, en affirmant qu'ils devraient désormais être interprétés de façon plus généreuse que par le passé. De façon plus générale, elle a déclaré qu'il convenait de rejeter l'interprétation restrictive des droits linguistiques adoptée dans l'affaire *Société des Acadiens* en 1986 et fondée sur le concept de « compromis politique ». Dorénavant, tous les droits linguistiques, qu'ils soient garantis par la Constitution ou par les lois ordinaires, devront être interprétés largement et « de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada ». En outre, dans

l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a clarifié les différences qui existent entre, d'une part, les droits linguistiques en matière judiciaire des francophones et des anglophones, et, d'autre part, le droit à l'assistance d'un interprète qui bénéficie à tous, quelle que soit leur langue. Si l'on décidait de maintenir dans la Constitution d'un Québec souverain certains droits linguistiques spécifiques pour la minorité anglophone dans le domaine judiciaire, ils devraient être formulés de manière à aller au delà du simple droit à l'interprète, lequel sera nécessairement garanti à chacun quelle que soit sa langue, au titre du droit à un procès équitable. Il faudrait donc que l'État québécois ait l'obligation de prévoir la composition et le fonctionnement des organismes judiciaires de telle manière que le droit des justiciables anglophones d'utiliser leur langue puisse être respecté. On pourrait parvenir à ce résultat soit par une formule de bilinguisme *institutionnel* (aucun officier de justice n'étant personnellement obligé de parler une langue autre que la sienne), soit par une formule de bilinguisme *personnel*, les juges, les procureurs et autres officiers de justice devant être choisis en fonction de leur aptitude à fonctionner dans les deux langues.

En ce qui concerne la définition des catégories de personnes admissibles à l'enseignement public en anglais au Québec, la Cour supérieure du Québec, dans un arrêt *Solski* décidé en 2000, a donné aux dispositions constitutionnelles pertinentes une interprétation faisant en sorte qu'il est possible pour tout citoyen canadien, indépendamment de sa langue maternelle, de sa langue usuelle ou de la langue dans laquelle il a lui-même reçu son instruction, d'envoyer l'un de ses enfants à l'école anglaise privée non subventionnée pour obtenir *au même moment* (ou peu de temps après) le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec. Tant que le Québec continuera d'être régi par la Constitution canadienne, la solution pour fermer ce passage détourné vers l'école anglophone publique consisterait à appliquer à l'école privée anglaise non subventionnée les règles d'admissibilité déjà applicables à l'école anglaise publique ou subventionnée. Dans un Québec souverain, on pourrait rétablir le texte original de la *Charte de la langue française* et/ou conclure avec le Canada, ou certaines de ses provinces, des accords de réciprocité prévoyant que les Canadiens venant s'établir au Québec pourraient envoyer leurs enfants à l'école anglophone en considération du droit des Québécois allant s'établir au Canada d'envoyer leurs enfants dans une école publique francophone.

Enfin, la décision de la Cour suprême de 1998 dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, dans laquelle la Cour a fait appel à l'idée que la Constitution canadienne contient des principes structurels implicites possédant valeur normative, notamment le principe du *respect et de la protection des minorités*, a été suivie d'un grand nombre de procédures judiciaires dans lesquelles des requérants demandaient aux tribunaux de s'appuyer sur un de ces principes pour leur reconnaître un droit non contenu expressément dans le texte constitutionnel. De façon générale, les tribunaux ont jusqu'à présent fait preuve de retenue judiciaire et refusé de faire découler des principes structurels des droits nouveaux, comme l'illustre la décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire des fusions municipales, dans laquelle la Cour a refusé de faire découler du principe de la protection des minorités un droit implicite de la minorité anglophone à des institutions municipales de langue anglaise. Cependant, dans l'affaire *Montfort*, deux cours ontariennes ont reconnu à la minorité francophone de l'Ontario, en se fondant notamment sur le principe de la protection des minorités, le droit au *maintien* de certains services de santé en langue française. Certains pourraient essayer de s'appuyer sur le même raisonnement pour contester une éventuelle réduction des services de santé en langue anglaise actuellement prévus au Québec en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Dans la Constitution d'un Québec souverain, pour éviter qu'une interprétation judiciaire s'appuyant sur les droits structurels n'entraîne la création de droits nouveaux allant au-delà de ceux que le constituant avait l'intention de garantir explicitement, on devrait inscrire le principe selon lequel aucun des principes structurels ne peut empêcher ou exclure l'application d'un autre. Les divers principes structurels devraient être énumérés, en ajoutant aux principes déjà retenus par la jurisprudence ceux de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté du parlement. Enfin, il y aurait lieu d'affirmer que le principe de protection et de respect des minorités doit s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la nécessité de protéger et de promouvoir la langue de la majorité.

Pour ce qui est des évolutions survenues en droit international, il faut d'abord souligner que, dans des constatations de 1993 (affaire *Ballantyne*), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est arrivé à la conclusion que les dispositions de la loi 101 sur l'affichage et les raisons sociales applicables à l'époque et imposant l'usage exclusif du français à l'extérieur des établissements commerciaux, violaient la liberté d'expression garantie à l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Par ailleurs, la majorité des membres du Comité a

rejeté les arguments fondés sur les articles 26 (interdiction de la discrimination) et 27 (droits des minorités) du *Pacte international*, pour des raisons peu convaincantes, si bien que le Comité pourrait changer d'avis à l'avenir, ce qui augmenterait la vulnérabilité de la *Charte de la langue française* à l'égard du *Pacte*, autant dans la situation actuelle que dans un Québec souverain, si ce dernier adhérerait de nouveau à cet instrument international.

En 1999, dans une affaire *Waldman*, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a jugé que le financement par l'Ontario des écoles catholiques, mais non des écoles d'autres religions, constituait une discrimination fondée sur la religion, non justifiable. Il faut se demander si le même raisonnement s'appliquerait aux lois québécoises qui prévoient un enseignement confessionnel catholique et protestant dans les écoles publiques, sans offrir dans les mêmes conditions l'enseignement confessionnel des religions autres que catholique ou protestante. Dans ce domaine, les normes internationales ne sont pas traditionnellement interprétées de façon aussi exigeante que les normes constitutionnelles canadiennes. L'existence d'une possibilité de dispense à l'égard de l'enseignement confessionnel ou l'alternative entre celui-ci et un enseignement culturel ou moral neutre et objectif semble suffire à assurer la conformité avec les instruments des Nations-Unies. Néanmoins, l'affaire *Waldman* indique peut-être que la jurisprudence du Comité va dans le sens d'une radicalisation de l'interprétation donnée au concept d'égalité. Si le régime actuel devait un jour être considéré comme discriminatoire, le Québec, en tant que province canadienne ou comme État souverain, devrait soit supprimer l'enseignement religieux catholique et protestant à l'école publique, soit prévoir le droit à un tel enseignement pour les autres religions ayant une présence significative dans une école. Par ailleurs, l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît le droit des parents d'exiger pour leurs enfants, dans les écoles publiques, un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi. Si l'article 41 était interprété comme autorisant, voire comme imposant, le régime actuel d'inégalité, il pourrait également être contesté en vertu des dispositions du *Pacte international*. C'est pourquoi, dans une optique de réforme de la *Charte québécoise*, il faudrait modifier l'article 41 de façon à garantir le droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, formulation qui s'inspire du droit international. Les parents se verraient alors reconnaître le droit d'envoyer leurs

enfants dans une école privée ou de les faire dispenser de l'enseignement religieux ou moral donné à l'école publique, l'État ayant en outre l'obligation de s'abstenir de tout endoctrinement dans l'enseignement dispensé dans celle-ci. Enfin, il faut se demander si la conclusion du Comité des droits de l'Homme voulant que les dispositions constitutionnelles canadiennes qui créent des droits particuliers en faveur des catholiques et des protestants constituent une discrimination incompatible avec le *Pacte* peut être transposée aux dispositions constitutionnelles qui créent des droits particuliers en faveur des anglophones et des francophones. Il semble qu'il faille répondre par la négative, car si l'État doit être neutre en matière religieuse, il ne saurait manifestement pas l'être en matière linguistique, puisqu'il doit forcément s'exprimer dans une ou plusieurs langues, qui occuperont dès lors une position privilégiée, et il ne peut évidemment pas s'exprimer dans toutes les langues parlées sur son territoire.

L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* est la principale disposition relative au droit des minorités contenue dans les instruments de protection des droits de l'Homme adoptés sous l'égide des Nations-Unies. Depuis la rédaction de l'étude originale, l'article 27 a donné lieu à une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée en 1992, et à une *Observation générale* du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée en 1994. Ces deux instruments, qui n'ont pas de valeur juridique contraignante directe, peuvent être invoqués pour interpréter l'article 27 et les obligations que celui-ci impose aux États. Ils insistent sur le fait que la protection des minorités réclame souvent de la part de l'État des mesures positives d'assistance — une intervention active — et non pas une simple abstention. En tenant compte des interprétations et des clarifications apportées à l'article 27 du *Pacte* par la *Déclaration* de l'Assemblée générale et par l'*observation générale* du Comité des droits de l'Homme, ainsi que par les constatations de ce dernier dans les communications individuelles où les droits des minorités linguistiques ont été invoqués, nous avons constaté que le contenu des droits linguistiques pouvant être considérés comme consacrés par le *Pacte* est resté essentiellement le même que celui que nous avons décrit dans l'étude originale.

Dans le but d'indiquer les tendances du droit international dans ce domaine, nous

avons également examiné les instruments adoptés en Europe depuis une dizaine d'années. Les deux principaux instruments adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe sont, d'une part, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, et, d'autre part, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Ces deux instruments ne s'appliquent pas au Canada, et ne s'appliqueraient pas davantage à un Québec souverain, mais ils peuvent servir à identifier les standards internationaux en voie d'émergence. Dans le cadre de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, le texte de référence en matière de minorités est le *Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, dont le Canada est un État signataire. Pour ce qui est des droits des minorités dans un certain nombre de domaines, notamment ceux de l'enseignement public et des rapports avec les organes administratifs locaux, les instruments européens récents sont plus généreux que l'article 27 du *Pacte international*, du moins dans l'énoncé des comportements souhaitables et tout en se gardant d'imposer aux États des obligations trop contraignantes. Cela indique que la tendance en matière de reconnaissance des droits des minorités en droit international, qu'un Québec souverain devrait respecter, est à l'augmentation constante des garanties reconnues.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, page 249

Auteur : Jules Deschênes

Titre : Les droits des minorités

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Cet éminent juriste, aujourd'hui décédé, n'avait pas produit de texte à l'origine mais livré un témoignage à la Commission le 2 décembre 1991 et répondu aux questions des membres. Cet état de fait, de même que la notoriété personnelle et professionnelle de l'auteur original, ont amené le Bureau de coordination à la conclusion que la recherche d'un auteur substitut aurait été inappropriée.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 255 à 290

Auteur : Éric Gourdeau

Titre : La question autochtone

MISE À JOUR

Auteur : Éric Gourdeau

Titre : La question autochtone dans un Québec souverain

MISE À JOUR DE L'ÉTUDE INTITULÉE
« LA QUESTION AUTOCHTONE DANS UN QUÉBEC SOUVERAIN »

Produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la Souveraineté

Par : Éric Gourdeau

En date du 7 décembre 2001

LA QUESTION AUTOCHTONE

MISE À JOUR ET COMPLÉMENTS DE 2001

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Invité par la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, l'auteur présentait le 4 mars 1992 aux membres de la Commission sa vision de la question autochtone dans un Québec souverain. Une vision nourrie de sa propre expérience de quelque 30 années vécue au contact des milieux autochtones au Canada, dans le monde circumpolaire et au Québec.

Se référant principalement à la problématique autochtone québécoise et son évolution au cours des trois décennies précédentes, il faisait alors état de sa conviction que dans un Québec devenu souverain la question autochtone ferait l'objet d'un traitement avantageux pour les Autochtones et le Québec en général. Les engagements déjà pris par l'Assemblée Nationale et le gouvernement québécois auraient comme inévitable conséquence de rendre alors possibles des ententes élaborées dans le cadre d'échanges et de discussions tenues dans le respect des droits reconnus aux Autochtones dans la Constitution du Canada, et d'en préciser la nature, la portée et les modes d'exercice. Un objectif que l'État provincial peut difficilement atteindre à cause des contraintes imposées par la compétence exclusive de l'État fédéral sur les Amérindiens.

À la lumière des événements survenus au cours des dernières années, l'auteur voit cette conviction renforcée. D'une part, à cause de l'obligation devenue selon lui incontournable pour le Québec d'enchasser ses engagements dans son projet de souveraineté à l'égard de la question autochtone, étant donné notamment les préoccupations et l'intérêt manifestée ces dernières années par la communauté internationale, étant donné aussi la loi fédérale sur la clarification et la loi québécoise sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec; d'autre part, à cause de la progression soutenue des relations entre les Autochtones québécois et la Société québécoise dans son ensemble.

Aussi la vision qu'entretient l'auteur du traitement de la question autochtone dans un Québec souverain demeure-t-elle très optimiste et, pour l'essentiel, conforme à celle exposée en 1992.

PREMIÈRE PARTIE

Éléments essentiels et conclusions de l'étude originale

Ma communication originale (1992) répondait à la demande que m'avait faite la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec de présenter ma vision de la question autochtone dans un Québec souverain.

Dans un premier temps, j'ai rappelé le contexte historique dans lequel s'est élaborée ma vision :

- indifférence du Québec à l'égard de la question autochtone jusqu'aux débuts des années 1960;
- renversement en 1960 de cette attitude d'indifférence, à l'égard d'un premier groupe d'autochtones – les Inuit – résidant dans la partie la plus septentrionale du territoire québécois où la mise en valeur imminente de gisements miniers par l'entreprise privée exigeait l'approbation de l'État québécois et, en corollaire, l'adoption d'une politique pour y encadrer le développement et préparer les Inuit à y assumer un rôle-clé;
- l'adoption, au milieu des années 1970, d'une politique à l'égard d'un premier groupe d'Amérindiens (les Cris – 1975) et d'un deuxième (les Naskapis – 1978), élaborée conjointement par les parties intéressées et fondée sur des droits sanctionnables devant les tribunaux;
- l'adoption en 1985 d'une résolution de l'assemblée nationale portant sur la reconnaissance des 10 nations autochtones et des droits des Autochtones québécois, ainsi que sur l'aménagement de l'exercice de ces droits dans l'ensemble du territoire québécois.

Dans un deuxième temps, j'ai rappelé les contraintes juridiques que pose la tutelle fédérale sur les Amérindiens à l'État provincial québécois lorsque ce dernier cherche à répondre aux besoins d'assises territoriales des Bandes amérindiennes sans se départir de sa propriété et de ses responsabilités touchant l'aménagement et la gestion du territoire.

Dans un troisième temps, j'ai souligné quelques aspects de la problématique qui m'apparaissaient particulièrement significatifs dans la considération du dossier autochtone, notamment le désir profond des Autochtones de s'intégrer au Québec dans le respect de leurs droits et en tenant un rôle actif à la fois dans leur évolution et dans la dynamique de la gestion du territoire.

En conclusion, j'ai évoqué l'impact sur la question autochtone qu'aurait vraisemblablement l'accession du Québec à la Souveraineté. Impact que j'ai qualifié de positif pour trois raisons principales;

1. libéré de contraintes juridiques paralysantes, le Québec pourrait élaborer, conjointement avec les Amérindiens, des politiques concrètes répondant à des aspirations et besoins fondamentaux;
2. l'accession à la Souveraineté aurait offert une occasion unique aux Autochtones québécois non seulement de consolider leurs acquis au plan constitutionnel mais aussi d'obtenir, avec l'aide de leur tuteur fédéral, une assurance constitutionnelle (inscrite dans la constitution du Québec) du respect de leurs exigences fondamentales;
3. la juste considération de la question autochtone par un Québec souverain se situerait dans le cadre des balises que s'est donné l'État québécois depuis 40 ans pour que soit atteinte, dans l'harmonie et le respect mutuel, la nécessaire coexistence du peuple québécois et des nations autochtones vivant en territoire québécois.

DEUXIÈME PARTIE

Commentaires et analyses liés à l'évolution de la conjoncture

Les dix dernières années ont été marquées, pour ce qui concerne l'évolution du dossier autochtone, par certains événements qui méritent considération. Parmi ceux-là, mentionnons trois interventions à caractère juridique : le renvoi de la Cour Suprême (1998), la loi fédérale de clarification (1999) et la loi québécoise sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec (2000).

D'autre part, certains événements se sont déroulés pendant cette période, qui ont marqué l'évolution du dossier pour ce qui concerne les relations Autochtones – Québec. Leur analyse a contribué, elle aussi, à me questionner sur l'énoncé de ma conclusion originale touchant la question autochtone dans un Québec souverain.

Le renvoi de la Cour Suprême relatif à la sécession du Québec

La question autochtone est mentionnée à quelques reprises dans l'avis exprimé par la Cour touchant la légalité constitutionnelle d'une sécession éventuelle du Québec déclarée unilatéralement. La Cour ne juge pas nécessaire d'étudier directement la question autochtone dans ce contexte étant donné qu'elle juge constitutionnellement illégale une telle déclaration de sécession.

Par ailleurs, elle s'attarde longuement à démontrer que la sécession du Québec constitue une entreprise qui peut avoir une légitimité constitutionnelle dans la mesure où seraient respectées certaines conditions et principes inhérents à la Constitution canadienne, dont l'obligation pour le Canada et les provinces de négocier de bonne foi les modifications constitutionnelles requises par la volonté clairement exprimée du Québec à devenir un État souverain. C'est à l'occasion de telles négociations, affirme-t-elle, que la question autochtone dans un Québec souverain devrait être abordée et résolue, sans intervention judiciaire, dans un cadre strictement politique.

En supposant, donc, que la souveraineté du Québec aurait été réalisée dans ce contexte, l'on se retrouverait inévitablement, me semble-t-il, dans la situation suivante.

Premièrement, les droits des Autochtones seraient inscrits dans la Constitution du Québec tout comme ils le sont actuellement dans la Constitution du Canada; deuxièmement, serait inscrit dans la Constitution du Québec, pour assurer la protection de ces droits, un mécanisme chargé d'arbitrer les conflits d'interprétation quant à la nature et à la portée de ces droits; troisièmement, la relation entre les Autochtones québécois et l'ensemble de la société québécoise ne serait plus déterminée par l'exercice d'une tutelle gouvernementale arbitraire mais par les aspirations communes aux deux parties de réaliser une nécessaire coexistence dans le respect des droits et de politiques conjointement arrêtées; quatrièmement, serait levée la crainte présentement justifiée qu'a le Québec de voir le gouvernement fédéral se saisir de terres qu'il serait disposé à concéder aux Autochtones

pour favoriser leur développement (et qui constitue l'obstacle le plus évident à la réalisation d'ententes « territoriales » réclamées par les Autochtones).

Les représentations des Autochtones devant la Cour Suprême, y compris celles d'Autochtones du Québec, n'y ont pas trouvé l'écho espéré. La Cour n'a pas jugé « nécessaire d'examiner la situation autochtone au Québec » étant donné que la question qui lui était posée portait sur le fondement d'un droit de session unilatérale du Québec quelle que soit la juste définition de peuple(s) à appliquer dans ce contexte ».

Par ailleurs, tout au long de son avis, la Cour mentionne qu'une session du Québec, pour s'avérer légitime (par opposition à légale), devrait tenir compte de ce qu'elle désigne comme étant les quatre prémisses inexprimées de la Constitution du Canada. Parmi ces prémisses elle mentionne les droits des minorités (et, spécifiquement, les droits des Autochtones). Dans un tel contexte, un Québec devenu souverain aurait acquis son nouveau statut (constitutionnellement légitime) à la suite de négociations de bonne foi avec le Canada et les autres provinces. Or, on ne peut douter que la question des Autochtones du Québec aurait occupé une place de toute première importance dans ces négociations. À la fois à cause des obligations de la Couronne fédérale et de l'objectif maintes fois proclamé par le Québec, depuis plusieurs décennies, de favoriser le développement des Autochtones dans le respect de leurs droits et de leurs aspirations.

Dans son renvoi, la Cour Suprême évoque cependant la possibilité que la Couronne et/ou les provinces refusent de se prêter à des négociations. Elles échapperaient alors, selon elle, à une obligation constitutionnelle et, si le Québec décidait toujours d'affirmer sa souveraineté – demeurée illégitime constitutionnellement – il devrait s'en remettre à la reconnaissance internationale pour qu'en soit reconnue la légitimité démocratique.

Qu'en serait-il alors de la question autochtone? Serait-elle jugée importante, significative, dans le jugement que porterait la communauté internationale, ou une partie importante de celle-ci, sur l'engagement et la capacité de l'État québécois eu égard à la question autochtone?

Il faut à mon avis répondre « oui » à cette interrogation. La conscientisation de la communauté internationale à la question autochtone, déjà présente au tournant des années 1990, n'a cessé de s'affirmer depuis lors. Mentionnons à ce sujet les activités poursuivies sur les questions autochtones par l'O.N.U et l'accréditation « de fait » accordée aux représentants d'organismes autochtones, dont le Grand Conseil des Cris du Québec qui y a délégué un ambassadeur permanent depuis plusieurs années.

Mentionnons également le projet de déclaration présentement en discussion à l'ONU au sujet des droits des Autochtones, qui invoque le droit de ces peuples à « s'estimer différents et à être respectés en tant que tels ». Mentionnons aussi l'intérêt manifeste à l'égard de la question autochtone au Québec de deux pays dont la reconnaissance officielle d'un Québec souverain revêtirait une importance capitale, la France et les États-Unis d'Amérique : l'intérêt historique soutenu de l'une se manifeste toujours, à la fois par les divers travaux de ses chercheurs et philosophes touchant la question autochtone et par

la curiosité insatiable de ses ressortissants à l'égard de la culture amérindienne et inuite au Québec; la préoccupation de l'autre touchant l'environnement bio-physique en Amérique du Nord a rendu possibles, dans un passé encore récent, d'importantes alliances entre Autochtones du Québec et certains porte-parole influents de la société politique étatsunienne.

Sans nécessairement constituer le facteur le plus important de la reconnaissance internationale du Québec, la juste considération de la question autochtone en deviendrait, je crois, un élément incontournable.

Pour rendre son jugement, la Communauté internationale se sera interrogée évidemment sur les prises de position officielles du Québec mais aussi sur le cheminement concret du dossier autochtone pendant les dernières décennies.

S'agissant des prises de position officielles, la Résolution de l'Assemblée Nationale (1985) reconnaissant l'existence des nations autochtones en tant que nations distinctes jouissant au sein du Québec de droits fondés sur leurs identités particulières et leurs aspirations propres deviendra une référence importante, particulièrement pour ce qui concerne l'effet de cette résolution (et des 15 principes qui l'accompagnaient) sur les ententes intervenues depuis lors entre les nations autochtones et le Québec.

À cet égard, plusieurs événements survenus au cours de la dernière décennie auront montré que le Québec et ses Autochtones ont significativement progressé dans leur cheminement vers la conclusion d'un *modus vivendi* respectueux des droits et des aspirations ouvertement proclamées à la coexistence des Autochtones et des autres québécois.

Ainsi, la toute récente entente du 24 octobre 2001 touchant le règlement hors cours d'importants litiges initiés par les Cris (réclamations de quelque 8 milliards de dollars) fait état de la confiance mutuelle et des aspirations partagées, par les Cris et le Québec, touchant l'avenir. Le grand chef des Cris affirme même à cette occasion qu'il croit que le premier ministre du Québec a « inclus les Cris dans sa vision de l'avenir » et s'en réjouit. Il sait bien que la vision de l'avenir du premier ministre, dont il souligne le courage, est celle de la Souveraineté du Québec. Et il est alors rejoint par le Chef des Premières Nations du Canada qui félicite le premier ministre du Québec d'inclure les Autochtones en tant que nations dans le futur du Québec et de donner ainsi l'exemple au reste du Canada.

Quant aux Inuit, ils ont démontré dans la dernière décennie une confiance soutenue envers le Québec; fondée sur leur certitude de pouvoir jouir à l'intérieur du Québec d'une autonomie de plus en plus grande, et qui s'est inspirée, tout au long des récentes études et discussions touchant le sujet, des principes et politiques québécoises arrêtées en commission parlementaire au début des années 1980 (Partageons – rapport de la Commission du Nunavik, Mars 2001).

Il s'agit là de deux références importantes pour juger du caractère sérieux des engagements du Québec à l'égard de la question autochtone. Les Inuit, les Cris et les Naskapis sont, en effet, les seules nations autochtones avec lesquelles le Québec a pu conclure jusqu'à maintenant des ententes globales impliquant un transfert de responsabilités, voire même de juridictions et de compétence (dans le cas des Cris et des Naskapis) du Canada à Québec. L'affirmation récente du grand chef des premières nations du Canada – Mathiew Coon-Com : « Québec est un exemple pour le reste du Canada en matière autochtone » ne manquerait pas d'être rappelée à l'attention de la communauté internationale qui voudrait se préoccuper du sort réservé éventuellement aux Autochtones dans un Québec souverain.

Il convient évidemment de s'intéresser aussi à ce qu'il est advenu, ces dix dernières années, des relations entre le Québec et les neuf autres nations amérindiennes composant plus des deux tiers de la population autochtone québécoise. L'évolution de ces relations marque-t-elle un progrès significatif, susceptible d'inciter ces nations à faire confiance à un Québec souverain?

S'il est facile de prendre note que 18 de ces 32 communautés autochtones ont signé avec le Québec, depuis l'année 1999, des ententes concrètes touchant leur développement, il n'est pas facile d'en tirer une conclusion pour ce qui concerne l'effet que ces ententes auraient pu avoir sur la perception que les Autochtones entretiennent à l'égard du Québec. Il s'agit d'ententes trop récentes pour qu'on en puisse mesurer les effets. Il s'agit également d'ententes financées par le Fonds de Développement pour les Autochtones créé par Québec en 1998, et auquel s'associe financièrement le gouvernement fédéral. Notons cependant que, à l'occasion de ces ententes, 6 des 18 communautés ont en plus signé une « Déclaration de compréhension et de respect mutuel » avec le Québec.

Je déduis de ces réalisations que les Autochtones québécois, depuis longtemps intéressés à bâtir une relation harmonieuse avec leur environnement québécois, auront bientôt, si ce n'est déjà le cas, le sentiment que leurs aspirations québécoises ne sont pas utopiques. De toute évidence, les succès remportés par leurs dirigeants recherchant une aide dans un cadre de respect mutuel ne peuvent que contribuer à bâtir chez les Autochtones une perception positive à l'égard du Québec. Peut-être ces succès ne sont-ils pas encore perçus par les Autochtones comme très impressionnants (quelque 53 millions de \$) comparativement à l'aide reçue de leur tuteur fédéral, mais ils traduisent un objectif commun d'intérêts et de préoccupations et doivent être considérés comme précurseurs d'ententes plus généreuses auxquelles pourrait souscrire un Québec souverain, devenu libre de le faire. Et, dans une perspective d'ensemble, la conclusion de ces ententes marque assurément une institutionnalisation irréversible de rapports réguliers entre les Autochtones et le gouvernement québécois, condition essentielle à l'établissement d'un climat de confiance se substituant graduellement à ce que l'on pourrait appeler la relative indifférence historique des Amérindiens – cantonnés dans leurs enclaves fédérales – à l'égard du Québec.

La loi fédérale de clarification

Le renvoi à la Cour Suprême ayant souligné l'obligation constitutionnelle pour les autres membres de la fédération canadienne d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification à l'ordre constitutionnel présenté par le Québec (à la suite d'un référendum portant sur la souveraineté), le parlement fédéral a adopté une loi (C-20) dont l'objet paraît être de lui permettre de juger lui-même des conditions qu'il poserait pour se soumettre à cette obligation constitutionnelle, suite à son interprétation touchant le libellé de la question à laquelle les Québécois seraient invités à répondre et à la clarté de leur réponse exprimée par vote référendaire.

Si la lecture de cette loi ne laisse aucun doute sur l'intention de ses auteurs d'utiliser, à l'avantage de la thèse du maintien de la fédération et du rejet de la souveraineté du Québec, tous les arguments possibles et imaginables, il reste qu'elle ne va pas jusqu'à soustraire le Canada et/ou les autres membres de la fédération canadienne à l'obligation constitutionnelle dont la Cour Suprême, dans son renvoi, leur a rappelé le nécessaire respect en vertu de l'acte constitutionnel de 1982. Or, la loi C-20 prévoit que, le cas échéant, le gouvernement du Canada devra avoir traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables, notamment pour ce qui concerne les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones.

Dans l'optique donc où le Québec aurait accédé à la souveraineté dans le cadre de négociations, il est évident que la question autochtone aurait fait l'objet d'ententes formelles, comportant des engagements et des garanties répondant aux besoins et aspirations des Autochtones et des nations autochtones vivant au Québec. La moindre incertitude sérieuse à ce sujet aurait, en effet, bloqué les négociations. En d'autres mots, le Québec naissant aurait forcément enchassé dans sa constitution des droits autochtones dont la nature et la portée auraient été arrêtées en tenant compte du statut que l'histoire et l'évolution récente du droit autochtone, tout autant que les aspirations clairement manifestées par les Autochtones eux-mêmes touchant leur avenir, obligerait inévitablement le Québec à reconnaître dans ses lois fondamentales dès son accession à la souveraineté.

La loi sur l'Exercice des droits fondamentaux et des prérogatives de peuple québécois et de l'État du Québec (projet de loi no 99, 2000, chapitre 46)

Tout comme dans la loi fédérale de clarification, la loi 99 adoptée par l'Assemblée Nationale mentionne spécifiquement la question autochtone. Elle stipule que « l'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec » et que « le gouvernement s'engage à promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles ».

Ce texte redit, s'il en était besoin (la Résolution de 1985 de l'Assemblée Nationale reconnaissait déjà, en effet, l'existence au Québec des nations autochtones distinctes, ayant droit à leur autonomie au sein du Québec), que les Autochtones québécois sont membres des onze nations énumérées dans le préambule de la loi et proclame l'engagement gouvernemental à promouvoir leur développement en tant que tels.

Le rapprochement que fait la loi entre le maintien de relations harmonieuses avec les Autochtones, d'une part, et leur développement social, économique et culturel d'autre part, ne laisse aucune place à l'exclusion des Autochtones dans la constitution d'un Québec souverain ainsi que dans ses lois fondamentales.

En d'autres mots, il m'apparaît évident que l'accession à la souveraineté s'accompagnerait inévitablement d'une reconnaissance concrète des nations autochtones et d'ententes formelles portant sur la façon dont ils pourront en toute équité bénéficier de l'héritage légué par leurs ancêtres. Héritage dont l'existence, mis en doute pendant des générations, reçoit maintenant confirmation à la fois au niveau international, au niveau canadien et au niveau québécois.

L'intégrité du territoire québécois, évoquée dans le loi 99, n'emporte pas à mon avis la mise de côté d'un statut particulier qui permette aux Autochtones québécois de se développer en tant que membres de nations distinctes au sein du Québec. Au contraire, elle permet à un État devenu souverain de co-inventer avec elles des formules de coexistence favorisant l'épanouissement global du Québec, une fois disparu l'obstacle que constitue le chevauchement des juridictions et l'absence de personnalité nationale des Autochtones (usurpée par leur tuteur fédéral, devenu incapable de s'en départir vraiment dans l'état actuel des choses).

Autres éléments conjoncturels

Depuis 1992, les relations entre l'État du Québec et les Autochtones ont continué d'évoluer. Les contacts se sont multipliés et, tel que mentionné plus haut, plusieurs ententes ont été conclues qui démontrent le souci du Québec de donner suite à ses intentions proclamées de considérer la question autochtone comme une réalité sociologique et géopolitique incontournable de notre avenir collectif. Ces ententes, malgré les limites auxquelles les astreint toujours le cadre juridique actuel, constituent assurément la poursuite logique d'un rapprochement existentiel nécessaire amorcé depuis plusieurs décennies. Surtout, elles démontrent, d'une part, que la conscientisation de l'appareil gouvernemental à l'égard des Autochtones et la responsabilisation de l'État québécois à leur endroit sont devenus des éléments irréversibles de la problématique, et, d'autre part, que les autochtones sont en droit de compter sur un partenariat possible et mutuellement avantageux.

Quant aux ententes conclues ces dernières années dans le cadre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, elles ont révélé la possibilité qu'ont les nations autochtones du Québec de régler dans «la paix des braves » (expression du Grand Chef

Ted Moses lors de la signature de l'entente historique du 24 octobre dernier) des litiges qualifiés d'insurmontables par plusieurs. À cet égard, on peut considérer la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois comme une sorte de laboratoire où ont été testées les capacités des parties « autochtones » et « québécoises » à rechercher conjointement des solutions appropriées aux problèmes conjoncturels imprévus lors de la signature de l'Entente de 1975.

Inévitablement, à mon avis, la fierté inhérente au statut de souveraineté se nourrira de la réalisation d'arrangements concrets touchant la cohabitation des droits des Autochtones et ceux de l'ensemble des autres citoyens du Québec dans un territoire que l'histoire et la géopolitique nous obligent à partager dans l'équité et la confiance mutuelle. Le survol des événements survenus depuis 10 ans, dans le contexte des relations Autochtones-Québec, révèle que notre société va dans cette direction.

Additionnellement aux démarches et ententes qu'on peut qualifier de fructueuses, on se doit de noter aussi une tendance qui s'est manifestée avec force en certains milieux autochtones, ces dernières années, touchant la perception qu'ils ont de leur intérêt à ce que la jeune génération soit préparée à s'associer au milieu québécois ambiant. Ainsi, d'après des statistiques récentes, l'inscription des enfants cris et inuit à l'école française – laissée au choix des parents – s'est-elle accrue d'une façon impressionnante. Et ce n'est un secret pour personne que, lors de récentes élections chez les Inuit, les tenants d'une option pro-Québec l'ont carrément emporté dans chacune des communautés sur les réticences exprimées par leurs adversaires.

La promesse contenue dans la Résolution en 1985 de l'Assemblée Nationale touchant les Droits autochtones « que soit établi un forum parlementaire permanent permettant aux Autochtones de faire connaître leurs droits, leurs aspirations et leurs besoins » n'a pas encore été réalisée. Il s'agit là du seul « engagement de principe » dont Québec ait différé l'application pour ce qui concerne la mise en œuvre de la politique québécoise proclamée dans la résolution de 1985. L'on peut à bon droit s'en surprendre et même le déplorer.

Il faut par ailleurs garder la conviction – et c'est la mienne – qu'un Québec devenu souverain, garant des droits des Autochtones, donnerait suite à ce projet pour rendre possible le dialogue direct et « institutionnalisé » entre les élus de la Société québécoise et les Nations autochtones du Québec.

Conclusion

Essentiellement, la conclusion exprimée dans ma communication de 1992 reste la même aujourd'hui pour ce qui concerne la question autochtone dans un Québec souverain. J'envisage toujours que, dans un Québec souverain, le règlement de la question autochtone non seulement serait devenue partie intégrante du projet québécois mais en constituerait un élément d'importance cruciale pour ce qui concerne la coexistence sur un même territoire des héritiers naturels des premiers propriétaires et des occupants qu'ils y accueillirent voici bientôt quatre siècles. Une coexistence fondée sur des droits collectifs et individuels de type national qu'un Québec insouverain est impuissant à reconnaître pleinement et concrètement à cause des barrières légales et psychologiques découlant de la compétence exclusive actuellement réservée à l'État fédéral par la Constitution du Canada.

La levée de ces barrières permettant au Québec de donner plein effet à sa politique proclamée de reconnaître les droits des Autochtones et d'en statuer, conjointement avec eux, la nature, la portée et les modes d'exercice fondait déjà, en bonne part, ma vision optimiste de 1992, touchant la question autochtone dans un Québec souverain. L'évolution de la conjoncture depuis lors me conforte dans cette vision.

Car, aux considérations déjà invoquées touchant la conscientisation de l'État québécois et l'occasion unique qu'auraient saisie les Autochtones québécois d'obtenir l'enchassement dans la Constitution d'un Québec souverain non seulement l'existence et la confirmation de leurs droits (que l'on retrouve à l'article 35 (1) de l'Acte Constitutionnel de 1982) mais encore les garanties nécessaires à leur application, se sont ajoutées les inévitables balises que le Québec souverain devrait s'engager à respecter pour obtenir de la communauté internationale la nécessaire reconnaissance de sa légitimité démocratique.

De plus, divers événements de la conjoncture récente, rappelés plus haut, me permettent de croire que les Autochtones eux-mêmes, tout en s'employant énergiquement à assurer le respect de leurs droits et la juste considération de leurs aspirations touchant leur avenir au sein du nouveau pays, auront développé progressivement une perception positive et confiante de leur statut national au sein du Québec.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 293 à 305

Auteur : Jean-Jacques Simard

Titre : Le problème autochtone

MISE À JOUR

Auteur : Jean-Jacques Simard

Titre : Le problème autochtone

POINTS SAILLANTS

«Le problème autochtone »

Mise à jour 1992-2002

- L'enjeu du «problème autochtone », au Canada comme au Québec, était et reste la place occupée par cette catégorie de citoyens dans nos sociétés, hier, aujourd'hui, mais surtout dans l'avenir.
- Cette place est largement déterminée par un régime plus que centenaire d'appartheid ethnique , sous tutelle fédérale, qui a engendré toutes sortes de misères matérielles et spirituelles.
- Avec le temps, leur «statut» constitutionnel exclusif est devenu pour les Autochtones une forme de reconnaissance et d'appartenance collective : un rempart contre les majorités et un garant de leurs droits ineffaçables.
- L'assimilation juridique des Autochtones à des citoyens comme les autres est absurde. Ils sont une composante de la «triade nationalitaire» fondant l'originalité du Canada. Un Québec indépendant hériterait du régime établi de «droits autochtones».
- Le statut officiel d'« Indien » ne fait que consacrer une condition sociohistorique incrustée dans quatre siècles de « réductions» ségrégationnistes à *l'Envers du Blanc* : enclaves territoriales, économies marginalisées, étouffement politique dans la bureaucratie, enfermement culturel dans la tradition, identité immuable coulée dans la loi du sang. Inconsciemment, même les idées progressistes en relancent le modèle.
- Le prix de la *réduction* est la dépendance, individuelle comme collective. La reconquête de l'autonomie, sa seule porte de sortie. L'objectif englobe plus vaste et plus profond que les seules réformes institutionnelles.
- Mais on pourrait agir délibérément sur les cadres juridico-politiques, en respectant certains paramètres : des gouvernements territoriaux de nature publique, majoritairement autochtones ; un report des responsabilités étatiques au niveau le plus poché possible des citoyens ; s'en tenir au partage des compétences et des revenus ; une représentation législative pluraliste légitimée par la taxation ; des enveloppes budgétaires globales reliées à la capacité fiscale.
- Ainsi défini, le «problème autochtone » n'a pas tellement changé depuis dix ans , mais il a progressé, toutes ambiguïtés entendues.
- L'opinion publique s'est éveillée au fait que les Autochtones avaient irrévérablement repris pied sur la carte et dans l'histoire du pays, en fait et en esprit. Et nulle part autant qu'au Québec, agité de conflits bruyants qui ont graduellement cédé la place à une couverture médiatique banale des actualités autochtones.
- Du coup, les divergences de vues sur le « problème autochtone » se sont manifestées dans les sondages, un bon signe qu'il est pris au sérieux dans une démocratie idéologiquement hétérogène. Au sein même des communautés autochtones, les clivages sont devenus plus manifestement politiques que culturels, preuve qu'on y applique aussi sérieusement l'idée de se gouverner soi-même.
- La *Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones* a consacré leur Grand Retour dans l'histoire contemporaine du pays. « Prise de parole» ostentatoire, elle a trouvé moins d'échos tangibles que symboliques , justement : le gouvernement fédéral s'est à son tour confessé ostentatoirement des péchés des Canadiens aussi « Blancs » que *morts* , sans exiger des *vivants* multiculturels qu'ils déboursent davantage afin de réparer des ans l'irréparable outrage. Mais la Commission a enrichi les débats intellectuels sur la question .
- C'est sur le front du droit que la cause autochtone a surtout avancé. La Cour suprême du Canada a confirmé que certains documents historiques traitant les Amérindiens comme une population distincte avaient valeur de « Traités internationaux » *sui generis*, et que la Couronne , du chef fédéral ou de ses chefs provinciaux, n'aurait jamais dû empiéter sur droits ancestraux des premiers occupants , là et quels qu'ils soient , sans assentiment consultatif ni raisonnable compensation. Reste à voir comment donner suite, au juste.

- Le Québec est pris avec tout cela, mais comme habitude, à sa façon *distinctive*.
- Dans l'ensemble, les Autochtones du Québec sont en meilleure position économique et mieux préservés culturellement que dans les autres provinces. Ils sont moins urbanisés, et les vieilles réserves de la vallée du Saint-Laurent sont relativement prospères. Dans les zones isolées, les langues et mœurs ancestrales se sont mieux conservées. Au Nord, la CBJNQ contribue à améliorer les conditions de vie.
- Ces avantages relatifs dépendent essentiellement des circonstances historiques, plutôt que d'une longue tradition politique ou d'attitudes majoritaires qui auraient été ici plus éclairées qu'ailleurs. Et la conservation plus tardive des langues et mœurs traditionnelles dans les communautés isolées les rend aussi plus vulnérables aux malaises de la modernisation brutale. Frustrations et revendications pourraient s'accroître.
- Des « événements d' Oka » (1990) à la « paix des braves » Moses-Landry (2001), les relations entre les Autochtones et le gouvernement québécois ont pris une tournure singulièrement différente. Depuis 1960, Québec s'était davantage impliqué dans le domaine que les autres provinces. Les conflits subséquents ont paradoxalement contribué aux rapprochements mutuels.
- Les « négociations globales » n'aboutissant pas, une quarantaine d'accords locaux touchant les 2/3 des établissements ont été pragmatiquement conclus : sur la régularisation des relations administratives, le développement économique, les activités de subsistance, la police, la santé, etc. Hydro-Québec a appris à associer et à impliquer les Autochtones dans ses projets, depuis la planification jusqu'aux retombées.
- Une Commission tripartite a déposé en 2001 un projet articulé de gouvernement régional public pour le Nunavik , très riche de suggestions innovatrices. Mais il soulève parmi les Inuit des appréhensions reliés aux droits ancestraux et au statut incertain du Québec dans la Confédération.
- L'audacieuse entente Moses-Landry « de nation à nation » (2001) débloque le développement industriel de la région , y instaure un régime de co-gestion des ressources, élargit les pouvoirs autonomes des institutions criées, entraînant des engagements de 3,5 milliards sur 50 ans. Là aussi, le pari inaccoutumé sur le changement, l'autonomie et le respect mutuel font naître des résistances.
- En conclusion, le « problème autochtone » s'est transformé depuis dix ans en « question » désormais indissociable du destin national canadien et québécois.
- Elle tient dans une aporie : plus les Autochtones rejoignent à leur manière la société moderne ambiante, plus il tiennent à faire reconnaître ce qui les distingue , leur identité exclusive et leur autodétermination. Par atavisme historique, la reconquête du présent passe par la confirmation des droits ancestraux et du régime séculaire d'appartheid ethniste (Cour suprême à l'appui).
- Dans le même sens, plus le Québec met d'efforts à intégrer « ses » communautés autochtones, par la reconnaissance « nationale » et l'autonomie administrative , plus il justifie leur conviction de *ne pas faire partie* de la société majoritaire. L'hypothèse flottante de la souveraineté exacerbe cet état d'esprit.
- 90 % des Autochtones ayant voté au référendum de 1995 ont dit NON. Dans l'éventualité, ce solide front du refus, fondé sur le titre de premier occupant, augmenterait la légitimité d'une partition des territoires autochtones, surtout dans les régions limitrophes où se concentrent les populations anglicisées. Reposant sur une loi fédérale datant de 1912, l'extension des frontières québécoises de l'Abitibi au Détroit d'Hudson, un pays essentiellement peuplé d'Autochtones encore aujourd'hui, serait particulièrement vulnérable.
- Si les Autochtones faisaient valoir internationalement que le droit du Québec contemporain à l'autodétermination bafoue leur propre droit immémorial de disposer d'eux-mêmes dans leurs terres et selon leurs cultures ancestrales, la conscience mondiale pourrait tendre la main aux convictions domestiques à l'effet que la souveraineté d'une Nouvelle nation québécoise soit incompatible avec celle des Premières nations.

Mise à jour de l'étude intitulée

« *Le problème autochtone* »

**Produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté
le 11 février 1992**

Par :

Jean-Jacques Simard

En date du 4 février 2002

INTRODUCTION

Notre exposé de février 1992 voulait se pencher sur le «problème autochtone» tel que l'histoire le pose à tous les citoyens du Canada, donc du Québec, sans égard à la souche, dans le même sens où le «problème québécois» fait partie de la conversation nationale. Aussi n'avait-il pas pour tâche d'interpréter les valeurs, besoins, ou traits culturels particuliers des communautés aborigènes, mais prenait-il plutôt la forme d'un essai sur la place qu'elles occupent dans notre société, en tant que «classe ethnique» ou «dimension constitutive du pays» et surtout, celle qu'elles semblent devoir y occuper désormais. Car c'est cela qui demeure en jeu, tant à l'échelle fédérale que provinciale, et qui le restera dans un éventuel Québec souverain, nécessairement héritier des inerties historiques qu'il devrait assumer. Aussi peut-on synthétiser au présent de l'indicatif l'essentiel de ce qu'on en disait il y a dix ans, car on y est toujours concrètement dans l'imparfait ; et pour les espérances, toujours dans le conditionnel.

I -- VIEILLES HISTOIRES

Sans s'y restreindre, le «problème autochtone» du Canada est largement de nature juridique, constitutionnelle. Il découle d'un régime séculaire d'appartheid paternaliste (des *réserves* ethno-territoriales sous tutelle fédérale exclusive), ayant eu pour effet de tisser autour de ces milieux un cocon administratif, artificiel et étouffant, qui les maintient dans une dépendance toute aussi englobante, avec les misères matérielles et morales qui s'en sont ensuivies.

Mais en même temps, le «statut» constitutionnel d'Autochtone (étendu depuis 1982 aux Inuit et aux Métis, par delà les Indiens malproprement dits), et les liens privilégiés qu'il a noués entre le gouvernement fédéral et les descendants des premiers occupants sont devenus avec le temps des symboles d'appartenance et de reconnaissance. Ils représentent un rempart contre les prédateurs de la majorité, confirment le caractère «international» du contentieux entre les nations aborigènes et l'État-nation «occidental» érigé sur leurs terres ancestrales, justifient certains «droits inhérents» distinctifs et garantissent l'accès à un éventail de privilèges administratifs «réservés» -- surtout depuis le dernier tiers du siècle, avec l'expansion de l'État Providence. De là les paradoxes d'un certain discours critique qui dénonce d'un côté les effets désastreux de ce régime d'exclusion tout en revendiquant, de l'autre, le renforcement des droits collectifs exclusifs qu'il consacre dans la loi fondamentale. D'où, aussi, l'historique tiraillement des politiques officielles envers les Autochtones, au Canada comme aux États-Unis, entre l'arbre de la ségrégation collective et l'écorce de l'intégration individualiste.

Peut-on en sortir? L'assimilation juridique des Autochtones à n'importe lequel autre citoyen, voire même à une variété parmi d'autres de «minorités visibles», équivaudrait à renier la seule réalité socio-historique qui constitue la spécificité de ce pays. Ce que nous avons appelé une «triade nationalitaire» distingue en effet le Canada des autres contrées d'immigration -- dans les continents américains et australiens : soit qu'on grave naturellement vers la langue et la culture d'expression canadienne anglaise, dominantes, soit que (moins délibérément) on s'inscrive dans la mouvance franco-québécoise, soit (encore plus fatalement) qu'on naisse autochtone, quitte à dériver plus ou moins vers les deux majorités précédentes sans jamais s'y noyer entièrement. Un Québec indépendant serait pris avec la même triade, sauf que ses composantes canadiennes-anglaises et autochtones se sentiraient encore plus menacées d'absorption ; le gouvernement québécois devrait reprendre à son compte les obligations historiques du Canada envers les autochtones, c'est à dire tout l'édifice fondé sur le titre officiel, la généalogie, les réserves, etc., tel qu'il est, en attendant de faire mieux.

Le statut juridique des premiers habitants n'est pourtant que la pointe formelle d'un iceberg dont la masse plonge profondément dans l'histoire, celui d'une *condition* sociale désormais ancrée dans les habitudes et les intérêts, les attitudes et les mentalités, au sein des milieux autochtones comme dans les appareils qui les gèrent. La convention de la Baie James de 1975, par exemple, bien que minutieusement négociée en vue de changer le cours des choses, a surtout consacré en loi, sinon accéléré, les tendances déjà établies du changement social, y compris les frustrations relatives et les malaises issus d'une modernisation en bousculade.

Le modèle original de la condition autochtone remonte jusqu'aux «réductions» fondées par les Jésuites dès le 17^e siècle à l'intention des Indiens réfugiés ou convertis, à la fois pour protéger leur bon naturel contre la société environnante et pour leur fournir les moyens de se développer. Le même esprit a présidé à l'instauration graduelle du régime des réserves, au 19^e, à mesure que la mise en valeur agro-industrielle du pays prenait le

relais de l'économie de traite, et il a continué d'inspirer l'explosion de l'État Providence depuis les années 1950-1960 jusqu'à présent.

La «réduction» des Amérindiens, le rétrécissement de leur espace vital, s'élève du sol même des réserves jusqu'à l'idéologie d'une survivance culturelle fondée sur la tradition, en passant par la marginalisation économique et une vie politique étouffée par la bureaucratie. Beaucoup d'idées qui se veulent actuellement progressistes continuent de définir l'essence autochtone à l' *Envers du Blanc*, comme une identité collective immuable méritant son propre espace à l'abri de l'histoire *faite par les Autres*. Les jugements de cour, les politiques, les programmes qui en découlent renforcent la toile des «réductions» et en augmentent le prix, toujours le même : la dépendance, elle aussi généralisée -- économique, étatique, juridique ...etc.

Il n'y a donc pas d'autre issue que la recherche constante d'une plus grande autodétermination autochtone, individuelle et collective. Ce contre-courant jalonne aussi l'histoire depuis la colonisation européenne de l'Amérique, mais il a gagné un souffle formidable depuis une trentaine d'années. Quoique confusément encore, il englobe plus vaste que la seule autonomie gouvernementale : une ambition d'autosuffisance économique et un projet de réappropriation culturelle du monde environnant.

La réforme des cadres juridico-politiques s'impose d'abord, ne fut-ce parce qu'elle est à portée des volontés affichées et des négociations délibérées. Les paramètres à établir pourraient être les suivants :

- a) Veut-on perpétuer la ségrégation ethnique, territoriale, mentale et juridique des premiers habitants? Sinon, il faudrait découper des juridictions territoriales publiques où les Autochtones seraient majoritaires (comme les Francophones au Québec). Pour élargir la base démographique de ces communautés politiques, elles pourraient se fédérer dans des ensembles non contigus.
- b) Le découpage des responsabilités entre les instances géographiques de la gouverne devaient respecter le principe de *subsidiarité* : reporter au niveau le plus près possible des citoyens les fonctions étatiques qui peuvent s'y exercer, compte tenu des ressources humaines et matérielles qu'il peut mobiliser.
- c) Les négociations devraient s'en tenir au partages des compétences, des revenus fiscaux, des responsabilités gouvernementales., en suivant le modèle des «constitutions» plutôt que des «conventions collectives» entre l'État Patron et des clientèles à satisfaire.
- d) Représentativité et responsabilité sont au fondement de la légitimité des institutions politiques Les législatures territoriales devraient refléter les divergences animant la société civile qu'ils recouvrent. L'information (presse, statistiques socio-économiques), et la formation d' associations indépendantes de l'État sont indispensables aux débats publics éclairés. En retour, la représentation devrait entraîner une taxation : contribuables et gouvernants s'en trouveront d'autant plus responsabilisés.
- e) Les transferts de fonds des gouvernements supérieurs vers ceux des territoires autonomes devaient prendre la forme d'une enveloppe annuelle globale établie selon une formule mathématique, tenant compte des capacités fiscales de chaque instance concernée, afin que chacune profite de ses bons coups et paye pour ses erreurs.

À la fin du texte de 1992, nous proposons deux façons « d'agir tout de suite » : amender d'un seul coup les lois québécoises d'application générale, donc touchant les premiers résidents, d'une clause précisant qu'elles prévaudront « jusqu'à ce que le gouvernement reconnu d'une collectivité majoritairement autochtone n'adopte un règlement particulier qui ne soit pas contraire à l'esprit de la loi ». Cette semence n'est pas tombée dans une terre fertile. Par contre – soit dit sans postuler la moindre relation de cause à effet entre la seconde de nos modestes suggestions et les agissements subséquents des Administrations – Québec et Ottawa ont effectivement poursuivi, avec les représentants Inuit du Nunavik, la démarche d'imaginer un gouvernement public autonome pour une région à majorité autochtone. Mais on anticipe sur la suite des choses, là.

Notre témoignage de 1992 laissait une question en plan : celle de l'image du Québec projetée par les porte-flambeau autochtones sur les tréteaux universels. Les membres de la commission parlementaire ne l'avaient pas relevée. Dans l'ordre symbolique, pourtant, il se pourrait qu'aucune ne pèse plus lourdement sur l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté -- donc à la reconnaissance internationale.

II -- FAITS MARQUANTS, 1992 - 2 002

Si le résumé de la prestation originale a pris tant de place dans cette « mise à jour », c'est que la suite des jours jusqu'à maintenant n'impose guère d'y changer grand chose, j'en ai bien peur. Une fois campé le « problème autochtone » dans la longue durée, il aurait fallu décidément se tromper beaucoup pour que dix ans plus suffisent pour y appeler des révisions majeures. Comme tous les cours d'eau, le long fleuve de l'histoire ne vire jamais à angle droit. Il fait son lit jusque dans les plus ardents désirs de renouveau.

A) La perspective canadienne

Sur le front des affaires autochtones, au Canada, les années quatre-vingt avaient surtout été marquées par des mises-en-scène médiatiques qu'on aurait dit fortuitement *faites pour* la télévision : les quatre conférences intergouvernementales censées donner suite à l'enchâssement des «droits ancestraux et issus de traités» dans la Constitution, lors du rapatriement de 1982 ; la noyade des caribous de la Caniapiscaw, en 1987, et le retentissement mondial que sauront lui donner les publicistes de la Société Makivik ; l'ineffable plume d'aigle brandie par le député cri manitobain, Élijah Harper, qui amorcera le déraillement des Accords du Lac Meech ; les «événements d'Oka » de l'été 1990, à la fois tragiques (mort d'homme, répugnantes manifestations d'intolérance populacière) et carnavalesques (*Warriors* masqués, soldats de plomb, mères de clan diplômées de Concordia et ministres de la Couronne charriant les sacs d'épicerie aux assiégés...)

-- L'éveil de l'opinion au Grand retour des Autochtones

La ronde des palabres constitutionnels s'est terminée en queue de poisson, comme on sait, avec le reniement de l'Entente de Charlottetown, donc de son chapitre sur les droits aborigènes . Mais les événements de la décennie 1980 n'en ont pas moins bouleversé la donne du «problème autochtone» : ils ont signalé avec éclat le retour définitif des descendants des premiers habitants à l'avant scène de l'histoire canadienne et québécoise, et que le temps du mépris et de l'exclusion était terminé. Conséquence : au cours des dernières dix années, la couverture des affaires autochtones est passée dans l'ordinaire des journaux , d'un bout à l'autre du pays.

Au Québec, tout particulièrement, certains affrontements théâtraux ont entretenu la flamme : la campagne internationale des Cris contre le projet hydroélectrique de Grande-Baleine et plus tard, l'exploitation des forêts boréales sans leur aval ; les barricades dressées sur la voie publique par les Micmacs de Listiguj, eux-aussi exaspérés par une mise en valeur des ressources fauniques et forestières de leur ancienne contrée qui les exclut ; les différends entre Hydro-Québec et les Innu-Montagnais autour des richesses hydrauliques , publicisés par déconfiture des premiers ministres de Terre-Neuve et du Québec, venus au Labrador annoncer en grandes pompes la relance de Churchill Falls ; et bien sur, les tensions chroniques entre la Sûreté du Québec et les Mohawks de Kahnawake et Kanesatake. Mais on ne s'en tient plus aux seules esclandres à la Une ; ce qui est le plus significatif, c'est de trouver à lire presque chaque jour des nouvelles banales sur la vie des communautés amérindiennes : la qualité des services , les statistiques comparatives, les tiraillements politiques internes, les difficultés des adolescents , l'administration financière des conseils de bande, etc. (cette semaine encore, *La Presse* suivait quotidiennement la révocation douteuse du chef de Kanesatake). À plus large échelle, les jugements touchant les droits ancestraux font l'objet de minutieuses analyses, et on suit de près les plus voyants porte-paroles officiels du milieu (surtout depuis qu'un personnage déjà célèbre au Québec, le chef cri Matthew Coon-Come, a pris la tête de l'Assemblée des Premières nations).

Parmi les conséquences de cette « normalisation », l'opinion publique est devenue beaucoup plus ouvertement divisée sur les questions autochtones. En 1987, un sondage réalisé à l'occasion d'une conférence constitutionnelle avait révélé une proportion égale de Canadiens (70% -- une curieuse unanimité en contexte pluraliste), à la fois en faveur et de l'autonomie gouvernementale et de l'assimilation des descendants des premiers habitants à la société majoritaire. Aussi bien concéder , en somme, qu'on s'en fichait comme de l'An Quarante. En 1999, une solide minorité, surtout au Québec, mais aussi en Colombie Britannique, avouait – on simplifie – commencer à en avoir plein le dos des «privilèges » exclusifs réservés à ces collectivités où l'effort réciproque pour se tirer soi-même d'affaire, comme tout le monde, semblait plutôt rare. C'était *après* Oka, Grande-Baleine, etc., au Québec ; *après* les incidents de Clayoquot Sound, le jugement Delgamuukw', etc., en B.C. ; et *avant* la «guerre du homard», dans les provinces atlantiques. Les thèses chères à certains milieux éclairés du Canada anglais , associant le «racisme inné» à la consommation de Pepsi *per capita*,¹ ont pris du

¹ Précisons que le sobriquet de *Pepsis* était autrefois accolé aux Canadiens français par leurs amis d'en face. Les études à ce propos ne sont pas concluantes , mais il semblerait que, réduits à l'épargne par leur médiocre statut socio-économique, ils auraient eu tendance à préférer le

plomb dans l'aile à mesure qu'il s'avérait que les résistances aux revendications autochtones tendaient à s'accroître avec la proximité de leurs manifestations concrètes. Il est permis d'y reconnaître le signe que nous commençons enfin à quitter les images d'Épinal sur les « Indiens imaginaires » pour rejoindre les seuls qui existent réellement. Qui s'en plaindrait? Dans une démocratie libérale, c'est l'unanimité indifférente sur une question majeure d'intérêt public qui devrait inquiéter, pas l'expression franche des divergences de vues.

À sa manière, la diversification de l'opinion témoigne d'une intégration sans précédent des Autochtones dans les représentations que le pays se renvoie de lui-même. Dans une perspective à long terme, c'est sans doute là « l'événement » le plus marquant de la dernière décennie, le plus porteur d'avenir : hier encore exilés de l'intérieur, en fait et en esprit, les premiers habitants sont redevenus des acteurs majeurs du destin national, au Québec et dans l'ensemble du Canada. L'indifférence n'est désormais plus de mise.

Une transparence similaire s'étend dans les communautés autochtones elles-mêmes. Alors qu'il y a dix ans, on aurait supposé que tous les conflits s'y braquaient sur le thème de l'intégrisme *culturel* (factions « traditionalistes » chez les Mohawks ou les Montagnais, par exemple, ou contestations féminines sur l'identité juridiquement attitrée), ils prennent de plus en plus communément la forme banale de luttes intéressées ou idéologiques autour du pouvoir *politique*, son partage et son bon usage, ses ressources matérielles et ses priorités substantielles (la police, l'école, l'emploi, le logement, la santé, la condition des femmes et des enfants, etc.). De nouveau, comment ne pas s'en féliciter ? L'autonomie gouvernementale commence à s'exercer sans attendre sa reconnaissance constitutionnelle. Car pour se chicaner sur la capacité d'agir réflexivement sur sa propre situation collective -- le pouvoir politique, en un mot -- il faut déjà en avoir assez pour que les tensions engendrées par la bousculade du changement socio-historique trouvent à s'exprimer dans des délibérations publiques sur les choix à faire, au lieu s'épuiser dans des alibis identitaires d'autant plus frustrants qu'ils manquent de prise effective sur les réalités ambiantes.²

-- Une Commission royale

Suivant la tradition britannique qui est aussi la nôtre, il n'est pas surprenant que le mouvement de « reconquête du présent » par les Autochtones -- leur espèce de *révolution tranquille*, pour emprunter une image bien connue -- ait été célébrée par le rite d'une Commission royale d'enquête (Erasmus-Dussault, du nom de ses co-présidents), dont le Rapport sera déposé en 1996. Cet immense magnétophone de 60 millions de dollars et 4 000 pages aura d'abord voulu *donner la parole* aux premiers intéressés, par élites socio-économiques, représentants formels, universitaires du crû interposés. Aussi a-t-il surtout régurgité et légitimé les nouveaux termes de référence progressistes sur le sujet de son enquête : « Premières nations », « droit inhérent à l'autonomie gouvernementale », « souveraineté jamais cédée », « Traités de nation à nation », « reconnaissance de l'histoire orale », « processus de guérison », « réparations », « spiritualité et savoirs traditionnels », « respect des Aînés », etc. Malgré une kyrielle de recommandations détaillées et chiffrées par milliards, constituant une sorte de « Plan Marshall » de la reconstruction autochtone, ses effets sont restées à ce jour plus symboliques que tangibles. C'est la Commission avait précisément choisi de se placer sur ce terrain ostentatoire.

Le gouvernement fédéral avait flairé le vent. Dès 1995, par un énoncé de politique, il avait reconnu le « droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale ». Restait à s'excuser de méchancetés séculaires d'autant plus faciles à concéder qu'elles accablaient les morts et glorifiaient pharisiennement le fait que, Dieu merci! nous ne soyons plus « comme ces gens-là ». Ottawa, catholique pour l'occasion, en a profité pour essayer de laver le Canada de ses péchés historiques en allant à confesse. Sa pénitence fut de débloquer 350 millions destinés au « processus de guérison »,³ quitte à laisser aller les choses, budgétairement parlant, quant au reste. Pourquoi ? Admettons que les urgences identifiées par la Commission soient tombées dans une ambiance fiscale plus propice aux resserrements qu'aux engagements coûteux. Reconnaissons aussi, puisqu'il le faut bien, que ses foisonnantes ordonnances, sans priorités nettement tranchées, se contredisaient trop souvent l'une, l'autre : moins d'État d'un bord, encore plus de l'autre; davantage d'experts, thérapeutes, fonctionnaires et autres consultants externes, mais en même temps, renforcement de l'autonomie traditionnelle des communautés locales ; participation entière des Autochtones à la prospérité économique et aux institutions

Pepsi au Coke, parce que les bouteilles de la première marque étaient plus grosses pour le même prix. D'autres sources avancent que c'était plutôt le Royal Kik Cola qui avait leur faveur, mais qu'il eut été inconvenant de les traiter de *Royaumes* dans un Dominion britannique.

² Penser à l'idéologie séculaire de la « survivance », au Canada français, avant que la Révolution tranquille ne lui ouvre la porte de l'affirmation politique, par l'intermédiaire de ce que Jean Lesage appellera fièrement « l'État du Québec ». Ou à l'attrait contagieux de l'intégrisme « islamique », comme refuge ultime de la dignité identitaire, dans maints pays majoritairement musulmans où les aspirations des classes moyennes en ascension ne peuvent simplement pas trouver de canalisations politiques.

³ Parmi les gestes du même genre, les descendants de familles inuites s'étant résignées à leur relocalisation dans le Haut-Arctique, à la fin des années 1950, seront aussi rapatriés au Nunavik québécois, et indemnisés à hauteur de 10 millions de dollars. Plus tard, et pour moins cher, la Chambre des Communes affirmera solennellement que Louis Riel (légèrement lunatique, admettons), se serait laissé pendre haut et court afin de fonder le Manitoba dans un sacrifice héroïque ayant eu pour effet immédiat de l'exclure définitivement du projet. Par contre, dans ce concert de réparations, l'Église épiscopale canadienne se trouve actuellement menacée de faillite, devant les actions en justice exigeant des compensations pour les mauvais traitements et les tentatives d'assimilation infligés aux enfants autochtones dans ses pensionnats, du temps où les citoyens et les gouvernements du Canada déléguaient volontiers au clergé le soin d'instruire cette jeunesse misérable.

politiques euro-canadiennes, pourvu que soit étayé leur droit inaliénable de vivre à-part et entre-eux sur leurs terres ancestrales, suivant de leurs propres règles et coutumes (le *Wampum-à-deux-voies*, dans la tradition iroquoienne).⁴ Le gouvernement avait donc beau se réfugier derrière de mielleuses déclarations d'intentions, d'autant que, pour les raisons qu'on a vues, les sondages révélaient une opinion publique de plus en plus divisée sur les fondements du «problème autochtone» et dès lors, sur les politiques gouvernementales s'y adressant. Pratiquement, le ministre des Affaires indiennes et du Nord retiendra surtout, du chapitre sur l'autonomie gouvernementale, les quelques pages où les commissaires insistaient sur les responsabilités de saine gestion qui vont de pair avec l'exercice de ce droit. Les irrégularités dans l'administration de certaines «bandes» (dont une couple de cas au Québec) ont fait les manchettes, et une révision de la loi sur les Indiens a été annoncée, en vue de baliser plus exactement l'autonomie des institutions autochtones ... et le contrôle rigoureux des dépenses. Pour le moment, les chefs de l'Assemblée des Premières nations hésitent encore à avaliser ce processus.

En retour, et bon gré mal gré, le Rapport Erasmus-Dussault a stimulé la réflexion critique au delà des chapelles autochtonistes habituées à se replier défensivement sur elles-mêmes, à l'abri des non-initiés. Des commentateurs, chercheurs, et autres intellectuels venus d'horizons disciplinaires diversifiés, sont entrés dans la ronde, dont plusieurs universitaires d'origine autochtone désormais impliqués dans les programmes d' « *Aboriginal Studies* » qui s'étaient multipliés entretemps, surtout dans l'Ouest. L'unanimité bien-pensante s'est lézardée à propos de la vision de la condition autochtone proposée par la Commission, jugée par d'aucuns (mais pas tous, évidemment) trop collée aux réalités des réserves -- alors que de plus en plus d'Indiens habitent en ville ou rejoignent les rangs des classes moyennes scolarisées -- donc exagérément victimisatrice, ségrégationniste ... et étatiste. La qualité des analyses s'en est trouvée enrichie et complexifiée, si bien qu'on verra de vigoureux essais le sujet se mériter des prix littéraires majeurs (et d'honnêtes succès de librairie), en anglais comme en français.⁵ L'été dernier, *Le Devoir* a ouvert ses pages d'opinion à une série d'articles intitulée «Les Autochtones et nous ». Les réalités autochtones ont d'autant plus gagné droit de cité dans la sphère intellectuelle qu'elles rejoignent une plus vaste question ayant fait l'objet d'une véritable floraison de colloques et de publications aux quatre coins du monde depuis une dizaine d'années : celle du «multiculturalisme » et des mouvements identitaires (sur laquelle l'UNESCO mijote actuellement une «déclaration de droits universels »).⁶

Si ces diverses tendances illustrent un puissant regain de la présence autochtone sur la carte mentale du pays, les attentes légitimes du milieu se sont aussi accrues, avec les frustrations qui s'ensuivent. La diversification de l'opinion publique porte au jour des résistances qui ne sont pas sans inquiéter les militants et représentants officiels. Les suites plus théâtrales que concrètes du Rapport Erasmus-Dussault ont engendré d'autant plus de déceptions que de grands espoirs s'y étaient investis. On soupçonne le gouvernement fédéral de cacher sous le prétexte de la rigueur comptable une volonté d'ingérence dans la gouverne des collectivités et les prérogatives des chefs. Sur le terrain, dans les réserves et les quartiers urbains où se concentrent les autochtones, les initiatives fructueuses restent, sauf exception, encore trop rares pour endiguer les malaises socio-économiques accompagnant la vague toujours gonflante des enfants et des jeunes. Contentons-nous d'un seul indicateur, celui de l'aide sociale, puisqu'on sait bien qu'il renvoie au sous-développement économique, aux piètres conditions de logement, aux troubles familiaux, à l'abandon prématuré des études, à une certaine misère parfois encore plus dure moralement que matériellement. A la toute fin de la décennie 1990, de 20 à 30 pourcent des Autochtones du Québec et de l'Ontario avaient besoin du secours direct pour vivre ; en Colombie Britannique, la proportion passait à 40 - 50 pourcent ; et elle atteignait jusqu'à 60 - 80 pourcent dans les provinces des Prairies et les Maritimes.⁷

-- L'affirmation des droits collectifs

Le philosophe Maurice Merleau-Ponty reconnaissait le «progrès» à ce qu'une époque résout tant bien que mal des questions qui demeuraient sans réponses auparavant. En ce sens -- laissant toujours à voir plus tard si les «solutions» retenues se seront avérées les bonnes -- c'est sur le front juridico-constitutionnel des droits ancestraux et issus de traités que se sont produites les avances les plus évidentes, dans le domaine pan-canadien des affaires autochtones. Encore qu'y traînent encore bien des ambiguïtés.

En 1990, par l'arrêt dit *Sioui*, la Cour Suprême a reconnu que le sauf-conduit donné à Montréal aux alliés hurons des Français par le général Murray, au moment de la Conquête britannique du pays, constituait un traité au sens de la loi constitutionnelle de 1982. C'est au nom de la Couronne que s'était engagé le futur gouverneur de la colonie en leur garantissant la libre circulation et la poursuite paisible des leurs activités coutumières, dont la chasse et la pêche de subsistance dans ce qui est devenu la réserve faunique des Laurentides (les frères Sioui,

⁴ Dans un colloque tenu à l'Université McGill sur le Rapport Erasmus-Dussault, un participant micmac du Nouveau-Brunswick expliquera ces étranges contradictions par l'hypothèse que la Commission « ne voulait pas faire de peine aux Autochtones » (« *hurt the feelings of Aboriginal people* »).

⁵ Tom FLANAGAN, *First Nations? Second Thoughts* (McGill-Queen's, 2 000), prix Donner ; Alan CAIRNS, *Citizens Plus* (UBC Press, 2 000), mention au prix Donner ; Renée DUPUIS, *Quel Canada pour les Autochtones?* (Boréal, 2 001), prix du Gouverneur général.

⁶ Le philosophe et politologue de McGill, Charles Taylor, occupe comme on sait une place d'honneur dans cette constellation mondiale.

⁷ Comment expliquer ces disparités? Je l'ignore et ne connaît aucune étude qui s'y soit penché systématiquement.

de Wendake, avaient été cités à procès pour y avoir contrevenu aux règlements provinciaux régissant les saisons de chasse).⁸ Nuance cruciale : suivant la Convention de Vienne (1969), un traité strictement dit est «un accord international conclu par écrit entre États souverains » ; sans aller jusqu'à concéder la souveraineté de la nation huronne, la Cour a tout de même admis que le papier signé par Murray constituait un «accord *sui generis* ni créé ni abrégé selon les règles du droit international », ⁹ *whatever that means* , soit dit pour continuer en latin juridique sur la pointe des pieds.

Évoquons tout de suite le jugement *Marshall* de 1999, puisqu'il se situe dans la même foulée. Cette fois, c'est un engagement des Micmacs de l'Atlantique à réserver leur traite aux commerçants Anglais qui fondera leur droit actuel de pratiquer la chasse et la pêche, non seulement à des fins de subsistance, mais pour gagner modestement leur vie. C'est ce qui a ouvert , si on ose dire, le «panier de crabes » entre les pêcheurs «blancs» de Burnt Church, N.B., et leurs concurrents d'origine amérindienne, exerçant désormais hors-saison officielle le droit collectif qu'ils venaient de retrouver en vertu de *Marshall*. Les Micmacs résidents du côté québécois de la Baie-des-Chaleurs sont présumés inclus dans ce jugement, ce qui a incité le gouvernement fédéral à conclure avec eux une entente régissant la pêche maritime.

Mais la cause la plus lourde de conséquences sur laquelle la Cour suprême se soit prononcée reste sans contredit celle qui est connue sous le nom de *Delgamuukw'* (1997), où le juge en chef lui-même, Antonio Lamer, a pris la peine de justifier minutieusement le renversement d'un avis rendu six ans plus tôt par la Cour d'appel de la Colombie Britannique, niant tout fondement juridique au «titre ancestral » sur le territoire provincial que prétendaient détenir les descendants des premiers occupants. Le juge Lamer a élargi l'affaire aux principes, sans vraiment y trancher empiriquement . Admettant que le titre aux terres (comprenant celui de s'y gouverner à sa manière) n'avait jamais été éteint par les décrets juridiques unilatéraux du Colonisateur, il a toutefois précisé qu'il restait toujours à prouver, au cas par cas, quitte à admettre en preuve la mémoire orale avec les mêmes égards que les documents d'archives ou les expertises archéologiques. Il a ensuite distingué entre le « titre ancestral » de propriété , assimilable à l'usufruit des terres selon les coutumes établies avant l'arrivée des Européens, de la notion plus large de « titre autochtone », dépassant les seuls usages traditionnels, quoique limité par eux (pas question de coupe à blanc ou de barrages interdisant l'accès aux terrains de chasse, disons), et nécessairement collectif, donc inaliénable, sauf envers la Couronne ; toutefois, les gouvernements peuvent néanmoins enfreindre les droits autochtones sur quelque portion du territoire au nom d'un bien commun supérieur , mais seulement après consultation des collectivités intéressées et contre juste compensation.

Les gens de robe ne finiront pas sitôt de tester en détail les incidences pratiques de *Delgamuukw'*. Par exemple : quels groupements contemporains détiendraient toujours le «titre collectif » fondé sur les traditions immémoriales d'appropriation de la terre? Les familles étendues des algonquiens ? Les clans matrilineaires iroquoiens? Les classes dominantes héréditaires de la côte du Pacifique ? Les collectivités locales de formation plus ou moins récentes -- avec ou sans leurs diasporas urbanisées ? Les nations, au sens linguistique , ethnologique, ou politique du terme, dont le titre de «propriété» s'étendrait jusqu'à une espèce de souveraineté sur leur monde et leurs terres? Car si les États ne sauraient empiéter sur les droits territoriaux que *pourraient* détenir certains groupes autochtones sans les consulter et leur offrir une compensation équitable, ces derniers n'héritent-ils pas alors d' une sorte de droit de veto ou de co-gestion sur toute exploitation légalement ratifiée des ressources naturelles dans le territoire visé? Enfin, à quand remontent les titres ancestraux et comment les documenter ?¹⁰ Cette question prend encore plus de relief au Québec, parce que certaines populations ne s'y sont installées à demeure qu'au début de l'ère coloniale (les Hurons, les Abénaquis et les fondateurs principalement mohawks des établissements de Kahnawake et Kanesatake, par exemple), et que les relations entre la Couronne française et les nations amérindiennes, avant 1760, n'étaient pas identiques à ce qu'elles deviendront après, sous le régime britannique.

B) La perspective québécoise.

Inutile d'insister sur le fait que le Québec participe fatalement des mouvances sociologiques et institutionnelles qu'on vient de décrire. Au Canada , jusqu'à nouvel ordre, la question autochtone ne peut simplement pas se réduire à l'espace d'une seule province , à cause de forces d'inerties étalées dans la longue

⁸ Voir à ce propos le livre de Denis Vaugeois, *La Fin des alliances franco-indiennes*, Sainte-Foy, Septentrion , 1995.

⁹ FLANAGAN, op.cit. page 135.

¹⁰ Une fois convenu que les cours de justice doivent traiter les traditions orales au même titre que les sources écrites ou archéologiques, reste encore à déterminer les critères spécifiques de leur validité. Supposons, par hypothèse, que la tradition orale d'une certaine fédération très ancienne de douze tribus affirme que le monde a été créé en six jours, puis noyé sous un déluge universel par un Créateur (émotionnellement instable) qui, remis de ses courroux, promettra ensuite à son « Peuple choisi » la propriété collective de la Palestine, avec le droit inhérent de s'y gouverner selon ses propres lois, dont celle de lapider les adultères. Question : ce genre de preuve aurait-elle valeur juridique en Cour suprême du Canada, à l'orée d'un troisième millénaire lui-même mesuré chronologiquement sur la base d'une autre tradition orale enregistrée dans de vieux textes ?

durée, à la largeur du continent, et incrustées dans toute l'épaisseur du droit constitutionnel depuis la Proclamation royale de 1763. Ce qui ne veut pas dire que les réalités autochtones au Québec n'aient rien de spécifique, mais qu'elles recèlent à autant de bonnes que de mauvaises nouvelles.

-- Une situation enviable?

De prime abord et globalement, les descendants des premiers occupants semblent en meilleure posture au Québec que dans le reste du Canada, si on s'en fie à deux indices statistiques révélateurs, l'un économique, l'autre culturel. Signe que les chances sont plus fortes qu'une famille autochtone canadienne gagne sa vie par elle-même si elle vit au Québec, la proportion des prestataires de l'aide sociale y est moins élevée que partout ailleurs sauf en Ontario, tel que mentionné tantôt. D'autre part, l'usage quotidien des langues ancestrales reste ici beaucoup plus répandu que dans les autres provinces, laissant supposer que le désarçonnement culturel y est en général moins avancé, ou, si on préfère, que les solidarités identitaires fondées sur la tradition demeurent plus fiables. Ces deux choses sont liées, parce que les fileaux de la désintégration culturelle et du désœuvrement économique se tendent sinistrement la main, partout au monde.

Si, « en moyenne », les communautés autochtones du Québec se sont moins perdues qu'ailleurs au pays, c'est que les établissements éloignés de la zone urbaine-industrielle sont plus peuplés et plus nombreux chez nous (Attikamekw de Haute Mauricie, Algonquins du Parc de la Vérendrye, Innu-Montagnais de la basse côte du Saint-Laurent, Cris, Inuit, Naskapis du Grand-Nord). La portée du chant des sirènes urbaines diminue avec la distance : alors que chez les Indiens inscrits du Canada, 42 pourcent habitent hors-réserve, la proportion n'est que 24 pourcent dans l'ensemble du Québec (en comptant les Inuit), en tombant même aussi bas que 7 pourcent au nord du 50° parallèle.¹¹ Deux principaux facteurs expliquent ces différences : la Loi fédérale d'extension des frontières, en 1912 a repoussé celles du Québec beaucoup plus haut que celles des autres provinces (tandis que les froideurs naturelles de la baie d'Hudson, elles, y faisaient déjà descendre l'Arctique plus bas que n'importe où sur terre) ; et la mise en valeur industrielle des ressources naturelles du « Nouveau-Québec », particulièrement inaccessible et rude, date à peine du milieu des années 1950. Quand les convoitises d'Hydro-Québec se sont tournées vers le bassin de la Baie James, au début de la décennie soixante-dix, le climat idéologique avait suffisamment changé pour contraindre les gouvernements à négocier des ententes globales avec les communautés touchées de près (Cris) ou de loin (Inuit et Naskapis), de sorte que la plupart des populations autochtones du Québec septentrional ont vu leur sort matériel s'améliorer, à l'envers des propensions pan-canadiennes voulant que les réserves périphériques soient plus communément des nids de misère.

Autre distinction majeure, elle aussi héritée des hasards de l'histoire. Alors que les Autochtones métropolitains des autres provinces se rassemblent plus souvent qu'autrement dans des ghettos de formation récente, malsains socialement et déprimés économiquement, le principal contingent du genre, au Québec, est composé des quelque 9 000 Mohawks et 3 000 Hurons de Kahnawake et Wendake, deux réserves passablement prospères et politiquement vigoureuses, jetées de naissance (au 17^e siècle) dans le bain de l'urbanité envahissante. Les 2 000 Abénaquis d'Odanak/Wolfe, installés face aux Trois-Rivières dès le régime français, et les 4 500 Montagnais de Mashteuiatsh, voisins de Roberval depuis la fin du 19^e siècle, ont également eu le temps de se convertir graduellement à un mode de vie périurbain sans trop de désarroi ni désœuvrement.

À ces bonnes nouvelles, il faut mettre, tel qu'annoncé, quelques bémols.

Le premier, c'est que les Québécois en général, si peu qu'ils et elles forment ensemble une société globale ou une communauté géopolitique distincte, ne sont pas pour grand chose dans les félicités dont paraissent jouir à divers degrés les collectivités autochtones qui leur sont proches, par comparaison avec leurs semblables du Canada : elles résultent fortuitement d'une combinaison de circonstances trop anciennes et trop involontaires pour que quiconque y fonde aujourd'hui la moindre fierté narcissique. Et si elles semblent encourager certains espoirs, elles devraient inspirer autant d'inquiétudes.

Il y a en effet quelque vanité à laisser entendre, par exemple, que la conservation relativement meilleure des langues ancestrales parmi ses premiers habitants tiendrait à quelque vertu « distincte » de la société québécoise, à moins qu'on veuille se vanter par là d'avoir délibérément maintenu les chasseurs-cueilleurs du Moyen et Grand Nord dans un long isolement. De même, personne n'a sciemment implanté les nations dites « des Sept Feux » dans la vallée du Saint-Laurent, ni prévu que leurs descendants profiteraient deux siècles plus tard des retombées économiques de l'industrialisation de ce corridor – où alors, il faudrait en rendre le crédit aux Jésuites (Wendake, Odanak, Kahnawake) et aux Sulpiciens (Kanesatake). Dans les années trente, le gouvernement du Québec s'est rendu jusqu'en Cour suprême pour défendre son droit de ne pas s'occuper des Inuit de l'Ungava, comme on disait à l'époque. Et c'est l'épée d'une injonction sur la gorge qu'il se résignera, en 1972, à engager les négociations dont sortira la Convention de la Baie James et du Nord québécois,

¹¹ Ces chiffres viennent de FLANAGAN, déjà cité, ou ont été calculés à partir de données relevées sur le site www.mce.gouv.qc.ca, elles-mêmes fondées sur le Registre fédéral des Indiens et le Registre provincial des bénéficiaires de la CBJNQ.

désormais brandie en preuve du progressisme inné « du Québec » en matières autochtones.¹² Il ne s'agit pas de minimiser l'importance des interventions plus récentes du gouvernement du Québec dans le domaine (on y revient tout de suite), mais de rappeler qu'elles ne sauraient prendre appui sur une tradition historique si originale qu'elle rende ici plus facile de renverser les tendances du régime pan-canadien de «réduction » continuellement remis à jour par les amendements successifs à la Loi fédérale sur les Indiens de 1876.

Second avertissement : le cadeau que l'histoire et la géographie ont fait aux Amérindiens du Moyen Nord québécois et aux Inuit du Nunavik risque de s'avouer piégé. Qu'ils aient gardé leur langue, avec les croyances, les coutumes et la conscience identitaire que cela suppose, les rend particulièrement vulnérables aux effets pervers de la modernisation en bousculade . Car ce n'est pas le changement social en soi qui fait du mal aux communautés nouées par la tradition, mais sa brutalité et son exogénéité : l'accélération si soudaine du tapis roulant de l'histoire qu'on y perd pied, faute d'avoir le temps de se l'approprier, de se le traduire à sa manière . Chez les jeunes gens surtout, cela entraîne une émancipation désordonnée des attentes naguère limitées par la culture traditionnelle, qui deviennent d'autant plus insatiables, frustrants, que les moyens de les rattraper ne sont pas aussi spontanément accessibles (les emplois payants , même sur réserve , par exemple, exigent une patience scolaire sans précédent accoutumé). Ainsi, d'après une étude que nous avons fait paraître en 1996 , l'accélération des tendances du «progrès» insufflée par la Convention de la Baie James et du Nord québécois a davantage déboussoilé la jeunesse dans les petits villages traditionnels que dans les grands bourgs déjà familiers du changement , et les symptômes de malaises psycho-sociaux se sont répandus plus dramatiquement en pays inuit, rejoint très tardivement par les remous de la modernité continentale, que parmi les Cris.¹³ D'où ce paradoxe que l'amélioration des conditions de vie n'ait pas modéré l'urgence des revendications collectives en provenance des régions sous convention. Ou que les autres groupes – les Innu-Montagnais divisés en fractions sous-régionales, par exemple -- hésitent tant à conclure des ententes dites «globales» avec les gouvernements : l'inquiétude n'est pas propice aux grands bonds en avant, toujours plus risqués que les fronts du refus et les négociations permanentes d'une autonomie sans cesse reportée à plus tard.

-- Des ententes ponctuelles à la place des Traités globaux

Dans ce contexte, qui aurait pu prévoir, en effet, qu'inaugurée sous le désastreux signe d'Oka, la décennie se terminerait sur l'image de Ted Moses, le chef du Grand Conseil des Cris du Québec, au premier plan du numéro que *L'actualité* consacrait aux personnages marquants de l'année 2001, pour avoir osé se priver d'adversaire imaginaire en signant avec le premier ministre Bernard Landry un concordat de 50 ans placé à l'enseigne du respect mutuel des autonomies «nationales » dans le développement «durable » , en co-gestion, des richesses naturelles que recèle le territoire ancestral cri ? Puisque ce genre de miracle n'arrive pas tout seul, il aura fallu qu'il soit préparé par des confrontations parfois éclatantes,¹⁴ suivies d'une démarche au jour le jour de rapprochement réciproque entre les pugilistes : les divers groupes autochtones, le gouvernement , ses extensions fonctionnelles (Hydro-Québec, ministères, organismes para-publics), et plus largement, la société civile québécoise dans son ensemble.

Or, s'il est vrai que le gouvernement de la province de Québec n'a pas pesé lourd sur le destin historique de ses premiers habitants durant les deux derniers siècles, nul autre au Canada, à l'ère contemporaine, ne s'est ouvert plus tôt aux dimensions autochtones de son aire de juridiction et n'a continué d'y accorder autant d'attention, tant bien que mal : direction générale du Nouveau-Québec (1964), premier projet moderne d'autonomie politique autochtone au Canada (région inuite, 1971), Convention de la Baie James (1975), secrétariat aux Affaires gouvernementales en milieu amérindien et inuit, rattaché au Conseil exécutif et soutenu par des «coordonnateurs » dans chaque ministère intéressé (1977-1979), reconnaissance officielle des onze «nations» aborigènes domiciliées (1983). Comme partout ailleurs au Canada, entretemps, l'expansion de l'État providence dans les réserves indiennes tendait à déborder sur les champs de responsabilité provinciale (éducation, santé, affaires sociales, justice et police, infrastructures municipales, etc.), tandis qu'Ottawa favorisait le transfert toujours croissant de l'administration de ses programmes vers les «conseils de bande» locaux, déjà

¹² Les Américains avaient conclu une entente du même type avec les Inupiat d'Alaska en 1972, afin de débloquer l'exploitation des champs pétrolifères de la baie de Prudhoe, et le Canada fera de même au Mackenzie un peu plus tard.

¹³ Voir *Tendances nordiques. Les changements sociaux 1970-1990 chez les Cris et les Inuit du Québec. Une enquête statistique exploratoire*. Québec, Université Laval, GÉTIC, 1996. Les effets pervers d'une conversion culturelle très rapide sont aussi observables, toutes proportions gardées, chez les Québécois francophones, par exemple dans des taux de suicide chez les jeunes hommes ou de fréquence des grossesses adolescentes et des unions libres qui dépassent les normes canadiennes.

¹⁴ L'observation pourra sembler contradictoire à première vue, mais elle est d'une pertinence indispensable pour comprendre l'évolution récente des relations entre les communautés autochtones et le reste du Québec: les conflits manifestes facilitent l'intégration des acteurs organisés dans une société donnée. Par leur opposition même, ils s'inscrivent ouvertement dans un même champ d'interaction (qu'ils se trouvent à délimiter du même coup), définissent leur identité propre les uns face aux autres, précisent les enjeux communs de leurs démarcations, reconnaissent en somme que leurs destins respectifs sont liés à une certaine formation sociohistorique plus large qui les englobe, volontiers ou à corps défendant, plus ou moins, différemment certes, incompatiblement même, mais en tout cas, irrémédiablement. Bien entendu, il n'est pas exclu que les conflits dégénèrent en blocages chroniques si les parties n'arrivent pas à trouver les accommodements susceptibles d'institutionnaliser et de canaliser positivement leurs divergences.

peu enclins à reconnaître la légitimité des interventions provinciales dans leurs affaires. Les occasions de frottement se sont multipliées au Québec plus qu'ailleurs, parce que la moitié des Indiens et Inuit résidents y parlent surtout anglais et sont portés, non sans raison, à voir dans le gouvernement de la province l'instrument privilégié d'une majorité française jalousement nationaliste, envers laquelle ils partagent volontiers certaines méfiances typiquement anglo-canadiennes. Toutes les communautés autochtones du pays tiennent à leurs liens constitutionnellement exclusifs avec le gouvernement fédéral ; toutes mettent en doute la juridiction provinciale sur leurs terres ancestrales ; et toutes craignent comme la peste de se retrouver assujetties à un second palier d'autorité étatique par dessus celui qui leur est séculairement familier . Une fois admis qu'il en va de même au Québec, ce n'est quand même pas par hasard si les vexations les plus acerbes y ont impliqué des groupes majoritairement anglicisés, comme les Cris , les Mohawks de la région métropolitaine et les Micmacs de Listiguj (dernière esclandre du type « barricades routières », en 1996).

À force de se chicaner, on finit par apprendre à s'endurer. Fort sans doute d'une opinion publique exceptionnellement éveillée au fait autochtone par tant de manifestations médiatiques, éprouvantes sur place et humiliantes à l'étranger, le gouvernement du Québec a graduellement adopté au fil de la décennie une ligne de conduite pragmatique visant à conclure au fur et à mesure des ententes ponctuelles, administratives, avec les représentants des collectivités locales, en laissant tactiquement de côté les questions de droits fondamentaux . Depuis que cette politique a été formellement annoncée, en 1998, une quarantaine d'accords ont été signés avec 20 des 31 établissements amérindiens situés ailleurs que dans la région sous convention. Six sont du type « entente-cadre », par lesquelles les parties s'engagent mutuellement à régulariser leurs relations de gouvernement à gouvernement ; 18 sont dites « particulières » et portent sur des initiatives financées par un fonds spécial de développement économique et d'amélioration des infrastructures communautaires ; et 16, appelées « sectorielles », régissent des activités relevant de certains ministères, comme la chasse et la pêche coutumières, les pourvoies, l'exploitation forestière, la police, la santé, etc. -- dont 10 avec la seule réserve de Kahnawake, particulièrement jalouse de son indépendance.¹⁵ Pour le moment, quatre processus de « négociations globales » tripartites restent ouverts, avec les Conseils tribaux Mamuitun et Mamit Inuit (Innu-Montagnais du sud et du nord), les Attikamekw et depuis peu, les Malécites, mais ils sont plutôt restés dormants jusqu'à tout récemment, alors qu'un projet d'entente globale semble sur le point d'aboutir du côté Innu-Montagnais (Sept-îles-Maniutenam, Natashquan et Schefferville mis-à-part)

L'Hydro-Québec a également ajusté son tir. Secoués par l'annulation du projet de Grande-Baleine sous la pression internationale des Cris, incapables de relancer Churchill avec Terre-Neuve à cause des objections des Innu-Montagnais des deux côtés de la frontière interprovinciale , ses dirigeants ont enfin compris que là où leurs ambitions risquaient d'enfreindre un quelconque titre ancestral , il valait mieux mettre les Autochtones voisins dans le coup dès l'étape de la planification, laisser en veilleuse l'extinction ou la reconnaissance de leurs droits territoriaux, et leur offrir, non pas des indemnités, mais un intéressement direct et permanent aux retombées du développement industriel (co-investissements, contrats privilégiés, politique de formation et d'embauche, infrastructures communautaires et régionales, etc.). C'est ainsi qu'ont été signées, en queue de décennie, des ententes dites « de partenariat », naturellement, avec les édiles de Uashat-Maliotenam et Betsiamites.

En mars 2001, la Commission du Nunavik, créée cinq mois plus tôt en vertu d'un accord politique entre Québec, Ottawa et la société Makivik, a déposé un rapport très articulé sur les modalités d'établissement d'un gouvernement de nature *publique* (non-ethnique) sur *l'ensemble* de la région arctique (pas seulement les terres protégées des Inuit) , respectant les Chartes et les juridictions constitutionnelles existantes.¹⁶ En gros, la Commission propose les innovations suivantes : une assemblée législative exerçant les responsabilités régionales à présent réparties entre divers organismes sectoriels , et des pouvoirs supplémentaires délégués des instances supérieures de l'État, dont une juridiction exclusive sur la langue et la culture inuites ; un conseil consultatif des « Aînés » ; un exécutif de 5 membres et un président élus au suffrage universel ; une enveloppe budgétaire annuelle globale partiellement liée aux rentrées fiscales régionales ; des mécanismes de contrôle comptable et de transparence administrative; et un certain nombre de suggestions touchant l'administration de la justice, l'éducation et la santé. L'ébauche de la Commission n'échappe pas à certaines contradictions internes et renvoie beaucoup de sujets délicats aux tables de négociations finales qu'elle devrait enclencher ... en principe.¹⁷ Car la suite se fait encore attendre, dix mois plus tard .Une des commissaires représentant « la partie Nunavik » a refusé

¹⁵ On gagnera à lire, pour plus de détails, l'article remarquablement bien condensé de Pierre TRUDEL, « Sous le signe de la Grande Paix de Montréal », dans le riche annuaire édité sous la direction de Roch COTÉ, *Québec 2002*, Montréal, Fides , 2001.

¹⁶ Commission du Nunavik, *Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Québec, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, 2001.

¹⁷ On multiplie les privilèges rattachés à l'ethnicité inuite dans des structures politiques prétendument universelles ; les relations entre le futur gouvernement régional et les puissantes institutions « constitutionnalisées » par la Convention de 1975 (Makivik, les corporations foncières locales) sont pudiquement négligées ; l'appareil proposé est d'une extraordinaire lourdeur bureaucratique pour une population de quelques milliers de citoyens-contribuables ; on se mêle de proposer des politiques et mesures administratives sectorielles au lieu de s'en tenir aux seuls cadres institutionnels, donc en empiétant sur les prérogatives du futur gouvernement à mettre sur pied ; les fondements mêmes de la responsabilité démocratique, l'information du public et la vigueur de la société civile, n'entrent même pas dans la fenêtre de la Commission. Cela dit pour s'en tenir aux généralités, en oubliant les détails.

de signer le rapport et mène, depuis, une campagne pas tant solitaire que cela contre le régime qui s'y trouve esquissé, de crainte qu'il n'érode les droits des Inuit, puisqu'il renforce la légitimité territoriale d'un État encore provincial pour le moment, mais sous la coupe d'une majorité francophone menaçant à tout moment de sortir le Québec de la Confédération, en emportant avec elle dans son îlot de souveraineté imaginaire le Nunavik et ses habitants de toujours, sans leur consentement et au mépris de leurs fidélités panarctiques.

L'audacieuse entente de principe du 23 octobre 2001 entre le Grand Conseil des Cris et le gouvernement du Québec a surpris tous les observateurs. Elle entend consacrer ce que Bernard Landry et Ted Moses ont appelé une «paix des braves» de 50 ans, assise sur quatre grands piliers : 1) les Québécois et les Cris se reconnaissent mutuellement comme *nations* partageant fatalement des droits -- quels qu'ils soient -- sur la région Nord-du-Québec, et s'engagent à régler désormais leurs différends par le dialogue plutôt que devant les cours de justice ou les tribunes internationales, sauf en ultime recours, évidemment ; 2) en conséquence, les Cris laissent tomber toutes les poursuites amorcées contre le Québec et consentent à la réalisation du projet hydroélectrique Eastmain et la dérivation de la rivière Rupert ; 3) des mécanismes conjoints régiront la mise en valeur «durable» des mines, forêts et ressources hydrauliques sur l'ensemble du territoire (au lieu des seules enclaves dites «de catégorie I» dans la Convention de 1975), depuis l'étape de la planification jusqu'aux travaux remédiateurs, et une Société crie de développement sera créée pour favoriser les «partenariats» avec l'État et les entreprises privées ; 4) par une dévolution majeure de pouvoirs, les Cris assumeront les responsabilités de développement économique et communautaire relevant du Québec (gouvernement comme sociétés d'État) dans les divers articles de Convention de la Baie James et ses ajouts subséquents, avec des transferts annuels de fonds à l'avenant qui atteindront 70 millions \$ en 2004-2005 et seront indexés par la suite selon une formule reflétant l'activité industrielle primaire sur le territoire. Ces sommes, valant au moins 3.5 milliards \$ sur 50 ans, s'ajoutent évidemment aux engagements financiers déjà récurrents en vertu de la Convention pour l'éducation, la santé, les affaires sociales, la justice, les services municipaux, la protection de l'environnement, etc.

Reste à voir si le peuple crie voudra tenir le pari de construire avec le Québec, une « nouvelle relation » fondée «sur la confiance et le respect mutuel», dans les termes choisis de Ted Moses. Le grand chef a évoqué discrètement la tâche qui lui restait, après la cérémonie officielle de signature : « Certains peuvent penser que cette relation est impossible. Nous allons prouver le contraire. En tant que grand chef des Cris, je suis pleinement engagé dans cette nouvelle relation et je sais que le leadership crie me supporte à cet égard ».¹⁸ Que le *leadership* soit parvenu à s'entendre sur un texte final en toute fin d'année, tel que prévu en principe, n'est déjà pas rien. Les mois à venir, sur le terrain, vont décider de son sort.

Dans les sociétés idéologiquement hétérogènes comme l'est devenue celle des Cris de la Baie James, les points de vue «minoritaires» finissent par s'additionner dans ce qui ressemble à une majorité cacophonique, et les consensus sont plus faciles à dresser *contre* une proposition référendaire complexe qu'en sa faveur : chaque fraction spécialement aiguillée de l'opinion peut y dénicher au moins une clause, une ligne, un élément singulier d'insatisfaction qui suffit à discréditer l'ensemble du projet. Ce sont ces voix d'opposition qui se font surtout entendre dans les médias, les assemblées publiques, les rumeurs communautaires, en exaspérant les craintes de la portion plus passive de la population consultée. S'ajoutent en contexte autochtone les survivances d'une culture politique traditionnelle entremêlant souvent les engagements affichés aux loyautés tacitement premières de la famille étendue, des clans de patronage et de l'appartenance locale. Pour éviter que les divergences d'opinion ne déchirent la cohésion communautaire, on tend à reporter au prochain palabre les décisions difficiles qui ne rassemblent pas spontanément le consensus, ne fût-ce qu'en surface. Or, presque chaque point principal de l'Entente du 23 octobre a fait l'objet de contestations ou d'inquiétudes manifestes dans la communauté crie.¹⁹ D'aucuns s'érigent contre la reconnaissance du Québec (français ?) comme « nation », alors que seul le Canada mérite ce titre majestueux à leurs yeux. D'autres trouvent que leur peuple ne devrait viser rien de moins qu'un gouvernement ethnique autonome échappant à la juridiction provinciale. Certains jeunes de la classe moyenne instruite poussent les hauts cris (sans jeu de mots facile) contre un développement industriel qui dérangerait évidemment les territoires de chasse traditionnels, en quoi les rejoignent bien des résidents d'Eastmain et Waskaganish, plus immédiatement concernés par les plans d'Hydro-Québec. Le seul périodique régional, *The Nation*, a pris position contre le récent concordat et publie systématiquement les lettres de lecteurs qui s'y opposent. Les Cris ne lisent pas *L'actualité*. Au début de février 2002, l'intense tournée d'information menée dans les villages par le chef Moses et ses collaborateurs semblait sur le point de renverser la vapeur en faveur du projet d'entente. Aux dernières nouvelles, 70% des Cris auraient approuvé l'Entente, un seul village s'y opposant majoritairement (Chisasibi, à 52%). Ce sera un virage majeur, mais il serait naïf de croire qu'il suffira à étouffer les murmures et tensions que continuera à soulever l'intégration des Cris au Québec.

Quoiqu'il arrive, les Cris de la Baie James orientale sont en train de faire un pas de plus dans la révolution politico-culturelle où ils se sont engagés depuis un quart de siècle. Plus que jamais, les voici premiers maîtres

¹⁸ Communiqué de presse diffusé sur le site WEB du gouvernement québécois.

¹⁹ Voir Benoît AUBIN, « Le beau risque de Ted Moses », *L'actualité*, janvier 2002, p.22-27.

d'œuvre de leur destin collectif dans le seul environnement qu'ils aient, emporté par le changement historique contemporain et plus prochainement, celui de la société québécoise. Et c'est cela qui compte, à long terme.

CONCLUSION : DES SOUVERAINETÉS IRRÉCONCILIABLES ?

En avoir eu le choix, l'auteur de ses lignes aurait résumé l'évolution du domaine autochtone au cours de la dernière décennie, au Canada et au Québec, en remplaçant, dans le titre de son exposé original, le terme de « problème » par celui de « question ». Dans l'entendement familier, inspiré des mathématiques, un « problème » est supposé posséder une « solution » précise, tandis qu'une « question » peut rester ouverte, chaque « réponse » partielle soulevant à son tour de nouvelles interrogations, dans une sorte de dialogue incessant avec l'histoire en marche. Et il me semble que c'est justement dans ce sens que s'est déplacée la perception générale de la place occupée, en ce pays, par les descendants des premiers habitants. Au tournant des années 1980, ils semblaient encore enclos dans une sorte d'isolat marginal, replié sur soi-même et perclus de pathologies ou

d'aspirations si exclusives que le commun des citoyens abandonnait volontiers aux experts et aux gouvernements le soin de « s'occuper » de cet étrange monde. Dix ans plus tard, on commence à réaliser que la « question » autochtone fait partie de la fibre *ontologique*, historique, de la société canadienne et québécoise, qu'elle n'est pas de celles qu'on saurait « résoudre », au sens d'éliminer, mais qu'elle restera toujours incrustée dans la dynamique constitutive de notre pays, sujette à un débat permanent, contradictoire, pluraliste, appelant des bricolages pratiques et des ajustements institutionnels constamment à reprendre.

Comment résister à la comparaison qui vient aussitôt à l'esprit avec cet autre élément fondateur de la spécificité canadienne : son fait français (dont l'anglicité québécoise est le miroir)? Tandis que durcit au Canada anglais un sentiment de dépit conduisant presque à renier la pertinence même du « problème », en désespoir qu'il se règle enfin, qu'il disparaisse, les souverainistes québécois persistent à vouloir trancher le nœud gordien, une fois pour toutes, eux aussi. Ces deux courants ne sont pas contradictoires, mais convergents : ils refusent d'accepter – d'endurer -- que la question française (devenue du Québec) ne puisse trouver une réponse « finale » au Canada, du moins tant qu'il s'y trouvera assez de citoyens pour tenir au seul pays tel qu'en lui-même l'histoire leur aîe confié en héritage.

Une polarisation semblable voudrait situer la « résolution du problème autochtone » dans l'alternative radicale de la ségrégation collective ou de l'assimilation individualiste, mais elle reste pour l'heure confinée à des cercles idéologiques marginaux. Dans les faits, la vie quotidienne prête lieu à une participation croissante des Autochtones à la société environnante, par les mœurs, l'habitat, l'éducation, les emplois, les loisirs et les médias, bien que le degré de cette intégration varie depuis les réserves de l'arrière-pays jusqu'aux jeunes professionnels urbanisés de fait ou de mentalité. Elle ne s'accompagne pourtant pas d'une conversion mentale à la canadienneté majoritaire, ordinaire, à une assimilation psycho-culturelle. Au contraire, l'homogénéisation relative des modes de vie crée un besoin réciproque d'affirmation de la différence autochtone, valorisant ce que l'imaginaire contemporain appelle « la culture traditionnelle ». Ce n'est pas par hasard, par exemple, si l'opposition au développement industriel que viendrait relancer l'entente Moses-Landry part surtout de jeunes gens qui ne s'inscrivent plus eux-mêmes dans la sphère des anciennes activités de subsistance, avec les croyances et les attitudes qui s'y rattachent. Le phénomène en soi n'a rien d'exclusif aux sociétés autochtones, bien qu'il ne s'y soit répandu qu'au cours des trois dernières décennies. Il fait si intégralement partie du processus universel de massification culturelle que Sigmund Freud en parlait déjà au début de ce siècle comme du « narcissisme des petites différences » : plus on devient semblable à son prochain, plus on tient à ce qui continue de nous en distinguer. Et plus se dissolvent en pratique les liens immédiats des appartenances collectives, plus elles se réfugient dans l'ordre des représentations symboliques – les discours idéologiques, la mémoire historique, les savoirs particuliers, les spectacles médiatiques, les œuvres littéraires et artistiques -- en un mot : dans les références *réfléchies* de l'identité partagée.²⁰

Les tendances des dernières dix années sont contradictoires, dans cette perspective. D'un côté l'identité autochtone n'est plus donnée généalogiquement, par le seul fait de naître dans une culture qui se donne pour immémoriale, ancrée dans un rapport traditionnel à la nature, mais devient de plus en plus ouverte sur des interprétations soumises au dialogue avec les temps présents, l'ouverture au monde, la réappropriation du développement. En revanche, la quête de reconnaissance publique des *autochtonéités* émergentes passe par la revendication de droits spécifiques dont la logique reste profondément inscrite dans le régime séculaire des « réductions » : la descendance génétique, la culture comme une seconde nature et par conséquent, la ségrégation comme mode de vie. Alors que s'affirme d'une part une nouvelle conscience « nationale » de type politique, investie dans une volonté d'autodétermination à construire, les jugements de la Cour suprême

²⁰ Jamais les Québécois francophones n'ont tant tenu à faire étalage de leur « société distincte » que depuis la Révolution tranquille, c'est-à-dire leur conversion de corps et d'esprit à la modernité socio-économique banale. Pour maints observateurs étrangers, au Canada et aux États-Unis surtout, cet apparent paradoxe a quelque chose d'absurde.

consolident d'autre part l'idéologie juridique qui fige la «nationalité» autochtone dans le sang et le sol, le droit «ancestral», «aboriginal», «inhérent», immuable et... *réservé*. A Durban, lors de la conférence de l'ONU sur le racisme et l'exclusion (2001), le chef Coon-Come fustige à bon droit l'apartheid « raciste » de la Loi sur les Indiens, qui étouffe l'autonomie et le développement des siens ; revenu au pays, il se doit de combattre les réformes susceptibles de diluer le «statut» et les droits consacrant une exclusion spatiale et juridique fondée en définitive sur l'appartenance généalogique. À Kahnawake, plus les institutions locales gagnent en autonomie , plus les débats sur l'appartenance à la communauté mohawk s'empêchent dans les fractions d'hémoglobine.

Au lieu d'aborder de front les apories du régime établi, faisant des Autochtones des «citoyens fédéraux », le gouvernement québécois a essayé de les contourner. Les ententes à la pièce se sont multipliées afin de régulariser les collaborations entre les administrations locales amérindiennes et le gouvernement provincial, « sans préjuger des droits ancestraux...». Je suis de ceux qui croient que, dans les circonstances, il était difficile de faire mieux – des deux bords. D'autant qu'en réduisant les irritations officielles «de gouvernement à gouvernement », on adoucit aussi les relations informelles entre les gens ordinaires, de voisin à voisin , en civilité partagée.

Les acquis de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ont été encore mieux exploités. Ce qui change la donne, dans le récent accord Moses-Landry , c'est effectivement que, comme expliquait le premier ministre , « on ne se demande plus si la terre appartient aux Québécois ou aux Cris », mais on procède en admettant que les circonstances historiques en imposent le partage , vaille que vaille. Rien n'assure toutefois, on l'a mentionné, que les protecteurs de la citoyenneté ethnique, «traditionnellement » placée sous la protection constitutionnelle de la Couronne fédérale, souscriront à cette noble incurie. «Partageons» est aussi le mot d'ordre sous lequel la Commission du Nunavik a choisi de placer son projet d'un gouvernement régional de nature publique ; mais les commissaires y ajoutent un «Conseil des aînés » et une juridiction «exclusive » sur la culture inuite traditionnelle, comme s'il s'agissait d'une essence à protéger contre les vicissitudes de l'existence (et comme si les appareils étatiques devaient ou même, pouvaient s'en porter garants à la place des gens eux-mêmes !) Ce n'est pas suffisant pour certains, n'est-ce pas, qui y voient un dangereux affaiblissement des droits constitutionnellement reliés à l'ethnicité inuite au profit non seulement de la légitimité provinciale, mais encore et surtout, d'une *certaine nation* ethniquement majoritaire qui se prend et qu'on prend banalement pour *le Québec* entier.

Attendez, ça se complique encore. Plus le gouvernement du Québec donne des suites tangibles, administratives et financières, à sa reconnaissance symbolique des «nations » autochtones établies à l'intérieur de ses frontières, plus il nourrit chez elles un désir d'autonomie collective qui prend juridiquement la forme d'une sorte de souveraineté dépendante sous tutelle exclusivement fédérale, à part de tous les autres Canadiens d'abord citoyens de leur province de résidence. Ou à l'envers : plus le Québec majoritaire met d'efforts à intégrer «ses Autochtones», plus il justifie leur conviction profonde de ne pas faire partie de la société québécoise. Et rien n'exacerbe autant cette habitude d'esprit que l'hypothèse selon laquelle la majorité française partirait avec le Québec (et tous ses habitants, dont les premiers arrivés), pour en faire un pays souverain , séparé du Canada.

D'après les minutieuses analyses du réputé sociologue de l'UQUAM, Pierre Drouilly, 90.4 % des Indiens et Inuit ayant voté au référendum de 1995 sur l'indépendance du Québec se seraient prononcés contre.²¹ Drouilly en tire la conclusion qu'ils seraient moins braqués contre le nationalisme majoritaire que les autres minorités québécoises (à 95 % et plus , dans les circonscriptions majoritairement *Anglos*). Tant mieux si c'est vrai, mais faudrait voir par région et surtout, par langue seconde ou confession.

Il reste qu'une unanimité à 90 pourcent est révélatrice : dans l'éventualité où les Québécois choisiraient de constituer un pays indépendant, nulle part ailleurs que dans les communautés autochtones n'aurait-on tant de raisons légitimes d'envisager une partition du territoire, surtout au nord (Cris, Inuit) ou dans les régions limitrophes de l'Ouest (Mohawks, Algonquins) et de l'Est (Micmacs), anglophones de langue et dans la plupart des cas, protestantes de religion. À tout le moins, il est à peu près certain que la souveraineté de la nation québécoise augmenterait la prétention à la souveraineté *morale* des nations autochtones que le gouvernement du Québec lui-même a reconnu depuis vingt ans ; j'écris «morale » parce que les groupes autochtones sont tout simplement trop petits pour constituer des unités politiques autosuffisantes, et que l'expression de leur liberté de décider seuls de leur sort constitutionnel prendrait très certainement la forme d'un maintien de leur citoyenneté fédérale historique, rendue encore plus exclusive par les circonstances.

Dans l'aire méridionale, il serait sans doute ardu au chapelet de petites réserves enclavées d'obtenir davantage qu'un quelconque statut d'extraterritorialité limitée. Mais dans l'immense zone nordique conventionnée, non seulement les Cris et les Inuit occupent-ils majoritairement de vastes territoires contigus, mais leur titre ancestral s'est dédoublé d'une participation à la puissance publique sur tout le territoire et toute sa population, par l'intermédiaire des institutions non-ethniques créée par la Convention, au Nunavik, et chez les

²¹ Pierre DROUILLY, « Le référendum du 30 octobre 1995. Une analyse des résultats », dans BOILY, Robert (dir.) *L'année politique au Québec, 1995-96*, Montréal, Fides, 1997.

Cris, en vertu de l'accord Moses-Landry qui élargit leur autorité formelle, par organismes ethniques interposés, sur l'ensemble de leur arrière-pays. On se souvient que certains chroniqueurs anti-séparatistes ont suggéré que la souveraineté du Québec annulerait la Loi de l'extension des frontières (1912), par lequel la Couronne canadienne avait élargi la juridiction *d'une de ses provinces* de l'Abitibi jusqu'au Détroit d'Hudson. Dans un climat de remise en question des cadres constitutionnels, l'idée pourrait ne pas sembler si farfelue aux Cris et aux Inuit.²² Elle a d'ailleurs refait surface lors de la tournée de réflexion organisée par le Grand Conseil des Cris en parallèle de la campagne référendaire de 1995.

On objectera que le droit international, averti contre la «balkanisation» des pays neufs issus de la dissolution des empires coloniaux, décourage les remaniements frontaliers lorsqu'une portion d'un territoire déjà organisé juridiquement par un État souverain s'en détache pour en former un nouveau. Mais la reconnaissance du droit à l'autodétermination est elle-même assujettie à certaines conditions, comme «l'oppression manifeste», qui relèvent davantage des perceptions subjectives que des conditions objectives. Si les Autochtones québécois faisaient valoir sur les tribunes planétaires que l'indépendance du Québec bafoue leur propre droit à l'autodétermination, en tant que nations implantées dans le sol depuis la nuit des temps et n'ayant jamais renoncé à leur autonomie, l'opinion internationale, de plus en plus pétrie de bons sentiments envers les peuples autochtones, pourrait s'en émouvoir sérieusement. Ces larmes de crocodile tomberaient d'ailleurs dans un terrain fertilisé depuis vingt ans par les campagnes de relations publiques, menées par les Cris surtout, contre l'exploitation agressive de l'écologie boréale par la redoutable Hydro-Québec ou les compagnies multinationales privées, avec le concours éhonté du gouvernement du Québec et au mépris des populations autochtones culturellement *empaysées* qui y gagnent depuis l'éternité leur subsistance, en parfaite harmonie avec la Nature. Et à l'intérieur du Canada, la résistance à la sécession du Québec y gagnerait beaucoup de noblesse désintéressée.

Il ne suffirait plus seulement, alors, de s'assurer que les Québécois aient choisi majoritairement l'indépendance en toute *clarté* démocratique. Il s'agirait de savoir, en prenant la conscience mondiale à témoin, si la souveraineté du Québec et celle de ses Premières Nations ne seraient pas, au fond, en morale, en droit et en pratique, tout simplement ... irréconciliables.

²² La Loi de 1912 imposait au Québec de reconnaître de quelque façon les droits des populations autochtones du nouveau territoire. On pourrait plaider que le gouvernement fédéral se dégageait par là de ses responsabilités exclusives envers les autochtones, une infraction aux principes du droit constitutionnel. Ou encore, en vertu de *Delgamuuk*, que les premiers intéressés n'ont pas été consultés et dédommagés au moment où s'est produit cet empiètement majeur sur leurs droits ancestraux inhérents.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 307 à 345

Auteur : Bradford Morse

Titre : Comparative Assessment of Indigenous Peoples in Quebec, Canada and Abroad

MISE À JOUR

Auteur : Bradford Morse

Titre : Comparative Assessment of the position of Indigenous Peoples in Quebec, Canada and Abroad

COMPARATIVE ASSESSMENTS OF THE POSITION OF INDIGENOUS PEOPLES IN QUEBEC, CANADA AND ABROAD

Bradford W. Morse
Professor of Law
University of Ottawa
February 2002

Executive Summary

The original study was written in early 1992 at the request of the Committee to Examine Matters Relating to the Accession of Québec to Sovereignty at a time of major constitutional and social debate and controversy. The proposed constitutional amendments better known as the Meech Lake Accord had expired on June 23, 1990, the Oka-Kanesatake crisis was still fresh in peoples minds, the Spicer Commission had reported, the Beaudoin-Edwards Joint Parliamentary Committee had released its report on the amending process, a number of other provincial legislative committees had released reports, the Beaudoin-Dobbie Joint Parliamentary Committee was holding hearings, the Federal government had released a number of research reports and tentative constitutional proposals, and the prospects of a new round of constitutional talks was definitely in the air. The Royal Commission on Aboriginal Peoples had also been launched by Prime Minister Mulroney on August 26, 1991.

My original report was intended to provide a general overview of the position of Indian, Inuit and Metis peoples in Québec in comparison with the standing of indigenous peoples elsewhere in Canada and selected foreign countries. The first part of the paper described the Aboriginal situation in the USA, Australia, New Zealand, Greenland and Scandinavia. The next major portion considered similar issues, however, it concentrated upon the situation of the Indian, Inuit and Metis peoples within Québec and contrasting their experience to that found in the other provinces and territories within Canada. The final section of the essay contained brief concluding comments and overarching assessments.

In this new edition I provide an overview of relevant issues in each of the countries or regions that were examined in the original report [that is, the USA, the Nordic countries, Greenland, Australia, New Zealand and Canada] relying upon the most recent information available. Each section commences with a summary of demographic information to give an overall context of the indigenous population in that country. The indigenous affairs policy within that territory then follows along with whatever fiscal information is available. This national review then proceeds to describe the legal framework, land rights and other important issues with each region or country.

After offering an abbreviated assessment of the position of indigenous peoples among the jurisdictions under consideration, the essay proceeds to examine the situation in which the Aboriginal peoples residing within Québec find themselves and compares this to the experience that exists in the rest of Canada. The final portion of the paper contains brief concluding remarks.

COMPARATIVE ASSESSMENTS OF THE POSITION OF INDIGENOUS PEOPLES IN QUEBEC, CANADA AND ABROAD

Bradford W. Morse
Professor of Law
University of Ottawa
February 2002

Introduction

The original study was prepared in late 1991 to early 1992 and was written within the context of a number of critical factors. It was prepared at the request of the Committee to Examine Matters Relating to the Accession of Québec to Sovereignty at a time of major constitutional and social debate and controversy. The proposed constitutional amendments contained within the Meech Lake Accord¹ had expired on June 23, 1990, having failed to meet the three year deadline established by subsection 39(2) of the *Constitution Act, 1982* as the amendment package had not been authorized by resolutions of all ten provinces and the Parliament of Canada as required by section 41 for several of the specific changes contained in the Accord.

The deep emotional dispute over the planned use of a Mohawk cemetery as part of an expansion to a local golf course by the municipal government of Oka led initially to peaceful road blocks in the Spring of 1990 but exploded into violence in July between the Surete du Québec and members of the Mohawk community in Kanesatake culminating in the intervention of the Canadian Army and a standoff that subsisted for a further two months.² Criminal charges were subsequently laid and tensions simmered for years afterwards that have not yet fully dissipated.

¹ For a detailed discussion of the contents of the Meech Lake Accord see, e.g., Ronald L. Watts and Douglas M. Brown (eds.), *Canada: The State of the Federation 1990* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1990); Lorne Ingle, *Meech Lake Reconsidered* (Hull: Voyageur Publishing, 1989); and Andrew Cohen, *A Deal Undone: The Making and Breaking of the Meech Lake Accord* (Vancouver: Douglas & McIntyre, 1990); among others.

² For further information on the "Oka Crisis" see, for example, Geoffrey York and Loreen Pindera, *People of the Pines: The Warriors and Legacy of Oka* (Toronto: Little Brown & Company, 1992); House of Commons, Fifth Report of the Sanding Committee on Aboriginal Affairs, *The Summer of 1990* (May 1991).

The Spicer Commission³ was appointed by the Government of Canada to consult with the Canadian public generally about their vision for the future of Québec and Canada. The establishment of this Commission was then quickly followed by a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons (better known as the Beaudoin-Edwards Committee) appointed on December 17, 1990 to review the existing constitutional amending formula and suggest changes, and it reported in June of 1991.⁴ A further Special Joint Committee of the Senate and House of Commons (better known as the Beaudoin-Dobbie Committee)⁵ was immediately created after the prior one had reported with the mandate to inquire into and make recommendations upon the latest proposals for constitutional change that the federal government was planning to distribute after the Committee was appointed.⁶ A number of other special committees and task forces were struck in 1991 by a range of provincial legislatures across the country to discuss the desire by some for constitutional change and to consider what positions to adopt regarding specific principles that might arise to guide possible reform.⁷

Prime Minister Brian Mulroney appointed the seven member Royal Commission on Aboriginal Peoples on August 26, 1991 to undertake the most exhaustive review in Canadian history on the position of Aboriginal peoples within Canada with a sweeping mandate including 16 broad themes.⁸ The Government of Canada also released a series of discussion papers and launched a national campaign to discuss its proposals for a comprehensive overhaul to the Constitution in the Fall aided by a series of invitation-only ‘public’ conferences across the country convened by regional research institutes in

³ Citizen’s Forum on Canada’s Future, *Report to the People and Government of Canada* (Ottawa: Supply and Services, 1991).

⁴ Canada, Special Joint Committee of the Senate and House of Commons, *The Process for Amending the Constitution of Canada*, (June 20, 1991).

⁵ Canada, Special Joint Committee of the Senate and House of Commons, *Report of the Special Joint Committee on a Renewed Canada*, (February 28, 1992).

⁶ Canada, *Shaping Canada’s Future Together* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1991). This proposal was accompanied by a number of research and background papers on a variety of related topics including one entitled, *Aboriginal Peoples, Self-Government, and Constitutional Reform* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1991).

⁷ See, for example, *Report of the Manitoba Constitutional Task Force* (October 28, 1991); *Report of the New Brunswick Commission on Canadian Federalism* (January 1992); *Final Report of the Select Committee on Ontario in Confederation* (February 5, 1992); and *Alberta in a New Canada: Visions of Unity – Report of the Alberta Select Committee on Constitutional Reform* (March 1992).

January and February 1992.⁹ Another round of constitutional negotiations was then initiated under the leadership of the then federal Minister Responsible for Constitutional Renewal, the Rt. Hon. Joe Clark, with provincial, territorial and Aboriginal leaders in March of 1992. The Government of Québec did not participate formally in these negotiations, later called the Canada Round, until the very end. The agreement reached among First Ministers and Aboriginal leaders in August, called the Charlottetown Accord after the city in which it was finalized, was subsequently rejected in a national referendum on the 26th of October.¹⁰

The Province of Québec was, of course, not a bystander in the aftermath of the collapse of the Meech Lake constitutional amendments. The National Assembly enacted the *Act to establish the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec* in 1990 that authorized the Belanger-Campeau Commission, which reported the following year after holding extensive hearings within Québec. The National Assembly then enacted the *Act respecting the process for determining the political and constitutional future of* on June 21, 1991.¹¹ This latter statute provided the foundation for the Committee to Examine Matters Relating to the Accession of Québec to Sovereignty for which the original paper was prepared.¹² I appeared before the Committee on March 26, 1992 and my submission, “Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad,” was quoted by the Committee on several occasions in the section of its report addressing Aboriginal nations.¹³

Part 1 - The Original Report

⁸ Canada, Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, 5 vols. (Ottawa: Canada Communication Group, 1996).

⁹ Canada, *Renewal of Canada Conferences – Compendium of Reports* (Ottawa: Privy Council Office, 1992).

¹⁰ For further information on the contents of the proposed amendments and the referendum campaign see, Kenneth McRoberts and Patrick Monahan, eds., *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1993).

¹¹ S.Q. 1991, c. 34, as later amended by *An Act to amend the Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Quebec*, S.Q. 1992, c. 47 to enable the Government of Quebec to hold a referendum on the Charlottetown Accord.

¹² National Assembly, *Draft Report of the Committee to Examine Matters Relating to the Accession of Quebec to Sovereignty* (September 16, 1992).

A. Overview

The paper written a decade ago was intended to provide a general overview of the position of Indian, Inuit and Metis peoples in Québec in comparison with the standing of indigenous peoples elsewhere in Canada and selected foreign countries. The specific purpose of that 37 page essay was to summarize a large body of material and to highlight salient points for the information and guidance of the members of the Assemblée nationale and its two commissions on the future of Québec. It was prepared in accordance with a limited timeframe and brief instructions in the hope that, even though it was a relatively short review, it would be of some assistance to the members of the Committee in their deliberations.

The paper was divided into two major parts. The first half of the submission described the Aboriginal situation in the USA, Australia, New Zealand, Greenland and Scandinavia. Common elements examined included socio-economic and demographic descriptions of the indigenous populations, the fiscal expenditures by the national governments, the internal governmental responsibilities and structures in relation to indigenous peoples within these countries, the domestic jurisprudence and legislation concerning aboriginal land and treaty rights, the levels of Aboriginal autonomy that were officially recognized and other unique legal features. The situation in Canada on the same topics was then summarized and compared to the indigenous reality found in the other western countries surveyed. A very superficial and succinct comparative analysis was then provided.

The next major portion of the paper considered similar issues, however, it concentrated upon the perspective of describing the situation of the Indian, Inuit and Metis peoples within Québec and contrasting their experience to that found in the other provinces and territories within Canada. The final section of the essay contained brief concluding comments and overarching assessments.

¹³ *Ibid.*, pp. 27-28.

B. The International Setting

United States

At just under 2 million the indigenous population in the U.S. was under 1% of the total population in 1990. This population is in the form of recognized and non-recognized tribes and individuals that reside both on and off reservations. Native Americans in the U.S. experience the all too common and severe socio-economic problems faced the world over by indigenous populations. Low income and poor education, inadequate housing, low life expectancy, higher infant mortality rates and high unemployment are just some of the problems faced everyday by American Indians. The Bureau of Indian Affairs (BIA) has promoted the development of tribal colleges in recent decades, which have helped, but high school dropout rates are still extremely high.

Total federal expenditures in 1991 through the BIA were unclear but they exceeded \$600 million US and were supplemented by additional expenditures for health and education programs through various federal departments and agencies as well as some state and local grants. The federal government's response to the position of Indian people, which is administered primarily through the BIA, focuses on Indian tribes and, to a lesser degree, Alaskan Natives and Native Hawaiians, with support for Metis or others coming from a hodgepodge of state grants, if at all.

The few references to Indians in the U.S. Constitution have not afforded protection for aboriginal or treaty rights but it has been enough initially for the Courts to confer jurisdiction over Indians to Congress. Case law, however, has been largely positive towards aboriginal and treaty rights, confirming aboriginal title and protecting the legal significance of treaties as well as the liberal reading they should be given. Case law has also raised the "domestic dependant nation" theory whereby Indian tribes are recognized as retaining the original sovereign status they held prior to contact but restricted to the domestic sphere, thereby losing control over all matters affecting foreign affairs. This theory, however, has been coupled with a "guardian-ward" characterization of the federal-tribal relationship, which was later adapted to include the "plenary power

doctrine” through which the exclusive jurisdiction of Congress was judicially declared to include the right to intrude on residual Indian sovereignty at will. This intrusion must be explicit, however, and absent any express legislative provision an Indian tribe will maintain a high degree of authority over civil, taxation and resource royalty matters. Indian tribes also maintain control over many criminal matters, although this has been limited by federal statute so as to exclude certain enumerated offences and various rulings of the U.S. Supreme Court that restrict tribal criminal law to Indian offenders. The vast majority of tribes have established their own justice systems with tribal courts serving as significant entities handling over 400,000 cases heard in a year.

Finally, control over natural resources by U.S. Indian tribes within their territories is fairly broad, with some reservations having major holdings of petroleum, uranium and other valuable resources. The U.S. government holds all reservation lands as trustee for the individual tribes, which includes all surface and subsurface rights. While in the past almost all land use agreements negotiated by the U.S. government did not meet their trustee duties as they negotiated long term leases at low rents, the recent Indian Mineral Development Act of 1982 has tried to foster more equitable leases by the government. In addition, developments in trust law have seen an increase in tribal say.

Scandinavia

The Sami people are small minorities within Russia, Sweden, Norway and Finland. Their socio-economic position is worse than the general population but is not as bad as other global examples. As of 1991, Sami Parliaments had been created in both Norway and Finland to formally consult and advise the regular Parliaments. In Sweden the system was far more circumscribed with the only structure at that time being a departmental work group, although a Sami Rights Commission had been appointed in 1982 to investigate expanding Sami rights. Legal rights were largely confined in all three countries to equal linguistic access to services, although in Sweden and Norway there were some secondary land and water rights for reindeer farming, a traditional Sami practice. The judiciary had provided precious little in the way of recognized legal rights

for the Sami although some case law had suggested that ownership could derive from customary use. The general lack of success in the courts as well as a dearth of legislation had left the nature of natural resource rights uncertain a decade ago.

Greenland

Unlike the other countries described, the indigenous population remained the majority in Greenland. While formally still a colony of Denmark, the Inuit, through a governance system called “Home Rule,” control most significant areas of domestic policy. Traditional economies still existed in 1991 but had been weakened significantly by the effectiveness of the anti-fur movement and were incapable of supporting the entire population. Denmark had continued to subsidize the colony through transfer payments and internal economic measures. Inuktitut is the official and main language with Danish being the main bureaucratic language. Since the Inuit were and still are the majority in Greenland, the standard models of looking at the legal situation of indigenous peoples as original inhabitants who had become minorities through immigration did not apply as the indigenous population controlled their land through traditional use as well as by exercising effective control over public government.

New Zealand

The Maori formed approximately 15% of the total population at the time of the original study and like the other countries were significantly disadvantaged in socio-economic areas. A growing number of programs and educational initiatives, however, had helped significantly, especially in the promotion of the Maori language. Health policy had only recently started to adapt and initiatives by the Labour government to devolve control to the Iwi (tribe) level had been clawed back by the then new National Party government. A wholesale change in orientation toward a system of “mainstreaming” was predicted by me as undermining the potential for political progress by Maori Iwi and likely limiting them in accessing expenditures from governmental departments.

The legal position of the Maori and the Crown in New Zealand is grounded in the Treaty of Waitangi of 1840. Although there has been continuing disagreement over the level of internal sovereignty addressed by the terms of the Treaty (particularly due to the differences between the Maori and English language versions of the Treaty, each of which is authoritative), both sides have generally agreed in recent decades that it contains some recognition of traditional land and economic rights. Hundreds of treaty violations had been alleged over the years and government response had been very slow in coming. It had only been with the passage of the Treaty of Waitangi Act of 1975 and the creation of the Waitangi Tribunal that implementation had begun to be taken seriously. The Tribunal created by this Act investigates all complaints filed, holds hearings and renders reports with recommendations. The Tribunal had become very active in the 1980s and had developed a very positive reputation. Principles had been developed in New Zealand to guide government policy objectives with the bilingual policies modeled largely off of the Canadian experience of official bilingualism.

Australia

The Aboriginal and Torres Strait Islander population in Australia a decade ago were extremely poor and disadvantaged with tragic socio-economic problems. Recent policy initiatives had slowly started to address these problems, however, the position was very bleak for most of the indigenous peoples. At least one advantage that existed in Australia was that they had moved away from a system of legally describing Aborigines through the use of 'blood quantum' definitions as had been retained in some countries such as Canada. Federal health and education initiatives had been created in the 1970s and 1980s to respond to health, education and language needs while the extraordinarily high unemployment rate had been targeted by federal and state programs. The provision of legal services specifically to the Aboriginal and Torres Strait Islander population were well designed and well funded, although for the most part they had launched few test cases directed toward expanding the recognition of the legal rights of the indigenous population. Despite those recent initiatives, however, Australia was still battling with the aftermath of the extremely racist approach to the Aboriginal peoples that had prevailed

through much of its history since contact in 1788. The Constitution had only addressed Aborigines in a negative sense and the courts had ignored the aboriginal title doctrine based on occupancy (although this has now completely changed). Despite these problems public support for action had been high and legislation such as the Land Rights (Northern Territory) Act of 1976 had helped convey land and rights to land to traditional owners in some regions. In addition, sacred sites legislation had been well received and promoted as a matter of national importance. These large land transfers, however, were still subject to a shift in governmental policy and offered no redress for past problems. Exact expenditures by government overall were unknown and spread throughout a complex scheme of federal and state grants. Each state has a unique regime and as such programs are not evenly administered.

Natural resource rights were similarly limited to some preferential rights to harvest traditional foods with no subsurface rights, although those Aborigines who had successfully reacquired some of their traditional lands could refuse surface access rights to third parties, unless their decisions were overridden by the government which had provided the settlement lands.

Canada

Aboriginal people represented approximately 4% of the Canadian population ten years ago consisting of three major groups: Indians, Inuit and Metis. The federal government, primarily through its Department of Indian Affairs and Northern Development, exercised significant control over the lives of on-reserve Indians, although Health Canada also played a major role. As with most countries in which indigenous peoples live, the socio-economic situation they faced was severe. Canada, however, did appear to have the highest per capita expenditure on programs targeting the Aboriginal peoples. Most of these expenditures, however, go solely to on-reserve Indians.

The federal government possesses primary jurisdiction through s.91(24) regarding “Indians, and Lands reserved for the Indians”. The Supreme Court of Canada has declared that “Indians” in s. 91(24) includes the Inuit, however, whether or not the Metis

also fall within this head of power had not been addressed at that time. Federal jurisdiction and its impact upon provincial authority had been modified by s.35 of the *Constitution Act, 1982*. A number of court cases up to 1992 had also given a level of primacy to aboriginal or treaty rights when in conflict with federal and provincial legislation. Developments in the area of fiduciary obligations of the Crown during the 1980s had also expanded the unique legal status and rights of First Nations. While the hundreds of treaties signed over the centuries in Canada had been given some constitutional protection through section 35, the status of the Metis in the whole scheme was still very uncertain despite their express inclusion in s. 35(2).

The area of natural resources in relation to Aboriginal peoples in Canada was and remains extremely complex. Due to the specific terms contained in each treaty, the different approaches taken by provincial governments across Canada and the negotiation of modern land claim agreements, it was difficult to generalize in this area. Indeed, the best approach was to examine the position of each First Nation and Inuit and Metis community in isolation, although even this yielded no generalized conclusion. Canadian courts had not been clear as to the extent of aboriginal title and whether or not it was even included within the scope of s. 35(1), which had further clouded the situation. As of 1992, the courts had suggested that the aboriginal rights and aboriginal title would only extend to those specific rights exercised traditionally, prior to contact. This narrow approach had received a great deal of criticism and was of dubious validity.

Canada's record was mixed a decade ago in comparison to the other countries discussed. On a general scale, Canada's treatment of Aboriginal peoples and their rights could seem enlightened when compared to Australia or Scandinavia but considerably less so than New Zealand or the United States. This would have been a somewhat crude conclusion, however, as each country did some endeavours better than the others. Constitutional protection in Canada was and is unique among the countries considered [although several Latin American countries have also adopted this approach] and overall expenditures were the highest. Canada, however, had lagged behind the Americans in recognizing the internal sovereignty of First Nations despite the extensive debate surrounding potential

constitutional amendments regarding Aboriginal self-government that had occurred through the first Ministers' Conference process from 1982-87. Canada and its judiciary appeared to be awaiting a constitutional amendment before proceeding down the path of addressing self-government issues. Land claims negotiations for Indian and Inuit peoples in the 1970s and 1980s were offering settlements that were reasonably good and far more comprehensive than those under discussion in the other nations considered. The general exclusion of the Metis and the position of non-status Indians in Canada, however, was a major source of concern and led to a policy vacuum. The *Indian Act* and the use of a de facto 'blood quantum' nature to establish entitlement in terms acceptable to federal and provincial governments had received extensive and warranted criticism. On the subject of natural resources, the U.S. had provided the highest degree of recognition for aboriginal interests and tribal influence within exclusively held Indian lands while at the same time pursuing more extensive initiatives in promoting fiscal independence. Canada, though, appeared to be achieving the best success, in relative terms, in addressing improved health and educational policies, albeit with less devolution of power than in the U.S.A.

C. Québec vis-à-vis other Provinces

Québec had a much higher percentage of the Indian population living on reserve in 1991 than other provinces but in the previous 15 years a significant number had moved off-reserve in a pattern that had occurred all across the country. This had moved a growing number of status Indians into areas of primarily provincial jurisdiction, such as in matters concerning health and education. The registered Indian population in Québec was the 6th largest Indian population in Canada. They possessed the lowest social distance, in accordance with socio-economic criteria, of any provincial Indian population compared to the general non-Aboriginal population. The amount of land recognized as exclusively confirmed to Aboriginal users was the largest in any province as well, with most set aside pursuant to the James Bay and Northern Quebec Agreement as well as the Northeastern Quebec Agreement.

Aboriginal languages in Québec, as in the rest of Canada, were under severe pressure and most risked disappearance in the next generation. The importance of language to cultural identity and survival is well documented and efforts in Québec to maintain linguistic heritage were better than in other regions of Canada, with the exception of the Northwest Territories. The James Bay and Northern Quebec Agreement, which had provided for more adaptive educational systems though Cree and Inuit control was enabling this development. Positive political and financial support from the Québec Department of Education had helped significantly in this regard. The Charter of the French Language (Bill 101), while exempting reserves from its application, had fostered some objections from the off-reserve Indian population whose languages were not equally protected and fears among certain First Nations who thought that their exemption might disappear in the future.

The Government of Québec had been most supportive of educational initiatives with the James Bay and Northern Quebec Agreement being a major reason for the greater provincial financial allocations devoted to the Cree and Inuit populations. While not a leader in health initiatives, the government of Québec had been far above average in providing services directly through autonomous Aboriginal organizations. A prime example was the Kahnawake hospital, which was operated by the Mohawk community while receiving public funds.

Québec had also been in the vanguard in promoting economic development through special grant programs and through its commitments under the two comprehensive land claim agreements that had been settled. Income support programs for traditional forms of wildlife-based economic activities under the James Bay and Northern Quebec Agreement had helped their survival in the face of dramatically declining fur pelt values.

The Province of Québec had the first provincial government to recognize the continued existence of aboriginal title and the necessity for negotiating new treaties or land claim settlements. Although this recognition was somewhat tempered by the fact that it had been stimulated by the issuance of an interim injunction by the Québec Superior Court,

nonetheless the province had acted quickly and sustained its willingness to negotiate even when the injunction was rescinded on appeal. Both Agreements that had emanated from this recognition represented a fundamental shift in prior policy, both in Québec and in Canada. The willingness to negotiate agreements was in marked contrast to the position of the province of British Columbia, which had pursued a course of endless litigation and refusal to negotiate aboriginal title claims until 1990. While not universally applied across the province, Québec had adopted an overall position that was more favourable to Aboriginal peoples than existed in the other provinces.

The Government of Québec had further been the provincial leader on the matter of self-government. The James Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement both had provided for a greater degree of control to the Aboriginal signatories over their lives and affairs within their communities than existed anywhere else in Canada at that time. Provincial legislation had complemented the two claims settlements by providing for significant delegated powers to regional Cree and Inuit bodies. Provincial action had also helped the Cree to prod the federal government to honour its commitment under both agreements to enact special local governance legislation [the *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* in 1984] as a substitution for the *Indian Act*. While the federal and provincial statutes were a far cry from true self-government, they still represented a noteworthy advance from the prior situation. Only the Sechelt First Nation of B.C. had obtained broader powers of local government in Canada and this was largely through federal, not provincial, legislation. The Assemblée nationale had also acted positively in this area by passing a very important resolution recognizing the sovereignty of the original Aboriginal nations in the province, although this excluded the Metis. The resolution of 1985 demonstrated a great deal of respect and support for the goals of Aboriginal groups, which had not been mirrored elsewhere in the country. The government of Ontario had signed a number of political statements and agreements with First Nation groups but these were accords with the government of the day and do not carry the same significance as general resolutions of the legislature. The Statement of Political Relationship from 1991 in Ontario, however, did declare respect for and

recognition of the inherent right to self-government for First Nations, something the Assembly's resolution did not.

For the most part, Metis and off-reserve Indian groups, represented politically by the Native Alliance of Québec, had been excluded from all land claims negotiations in the province. These two groups of people faced a similar fate in other provinces. The only exception to this has been in Alberta where the government had established eight Metis settlements in the 1930s in a fashion similar to Indian reserves and later negotiated a local government arrangement for the remaining six settlements.

Conclusions

The policies of Quebec vis-à-vis Indian, Inuit and Metis peoples had been subject to a great deal of scrutiny and controversy. Much of this can be attributed to a number of controversial incidents within Quebec, and particularly the hydroelectric developments in the north and the Oka crisis of 1990. This had painted as a province actively seeking to undercut the interests of the Aboriginal population. The possibility of separation from Canada in the face of active and adamant opposition by First Nations had only compounded the image of conflict.

In comparison with other countries a decade ago, Canada had been relatively superior in most areas critical to the future of Indian and Inuit populations. Within Canada, despite the perception to the contrary, the same could be said about Quebec. While both records had been far from exemplary, recent movements away from disastrous policies of colonization and assimilation had led to significant progress in socio-economic areas. Constitutional and legislative change had provided for this progress as had changes in public perceptions about the demands by Aboriginal peoples for a relationship built on mutual understanding and respect.

I concluded at that time that governments in Canada should not be quick to congratulate themselves. In many cases they had been merely doing what the courts had been

directing them to do, and doing that quite slowly. The relatively progressive nature of Canada and Quebec in contrast to most other nations was also largely due to the terrible track record of so many others to which we seek to compare ourselves. In the end far too many Indian, Inuit and Metis peoples in Canada suffered from extreme poverty and despair. At that time I called for more innovative policy initiatives to be undertaken in order to insure that our collective future would be just for all.

Part 2 - Ten Years On

A. Canada vis-B-vis Selected Countries

In this part, I will attempt to provide an overview of relevant issues in each of the countries or regions that were examined in the original report completed in early 1992. Each section will begin with a summary of demographic information such that the overall context of the indigenous population in that country can be appreciated. The indigenous affairs policy within that nation then follows along with fiscal information where available. This national review then proceeds to describe the legal framework, land rights and other important issues with each region or country.

United States

In 2000, there was an estimated indigenous population of 2,402,000 people in the 50 states consisting of American Indians, Eskimos (Inuit) and Aleuts. Native Hawaiians, although clearly constituting indigenous peoples, have generally been recorded by the U.S. Census Bureau within a category that also encompasses Asians and all other Pacific Islanders. The Native Hawaiian population likely consists of over 300,000 people with approximately one third of this number residing out of state. Only a very small portion of this population, estimated by some as under 10,000, have no mixed ancestry. Combining these figures suggests that the total number of indigenous peoples represents only 0.98% of the total American population. The Bureau of Indian Affairs (BIA), which is the lead federal agency with trustee responsibilities, only provides services to 1.4 million American Indians and Alaskan Natives. Therefore, approximately 1 million people who

claim Aboriginal ancestry are not included within the client group served by the BIA and its parent department, the Department of the Interior.

The Indian people belong primarily to 557 federally recognized tribes as well as many other tribes that do not yet possess federal recognition, although some of their tribes have received state sanction. Indian reservations constitute barely 2.5% of the total land mass of the United States. As of 2000, the BIA administers 43,450,267 acres of tribally owned land, 11,000,000 acres of individually owned land and 443,000 acres of federal land held in trust. While many Indians reside upon reservations, a sizeable number live outside of reservations in cities and rural areas. American Indians represent the vast majority of this Aboriginal population. They are in many ways the poorest of the poor in the country with extremely low income and educational levels, inadequate housing, high infant mortality rates, lower life expectancy and high unemployment rates.

The situation regarding education has considerably improved in recent years. The BIA, for the federal government, maintains significant direction and control of all educational programs on reservation through funding allocations, although the jurisdiction rests with the tribes. The BIA funds 185 educational facilities on reservations, 121 of which are operated directly by tribal governments or through educational authorities they have created under tribal law. The BIA also funds 25 tribal colleges across the US, which have become a vital mechanism for progress. Approximately 234,611 Native students attended these and other colleges and universities in 1990 with federal funding. A further 427,501 Native students attend public schools. The BIA also continues to operate a limited number of boarding schools and dormitories for youth from more remote communities to receive elementary and secondary education. Although major progress has been made in increasing performance levels of Indian people, they still face an extraordinarily high secondary school drop out rate.

The federal government also provides health and medical services without charge through the Indian Health Services (IHS) to over 1.5 million Native Alaskans and American Indians within their territories under the *Indian Self-Determination Act*, the

Indian Health Care Improvement Act and the *Public Health Service Act* at a projected cost during fiscal year 2003 of \$2,271,055,000. The IHS operates hospitals and clinics on reservations, contracts directly with doctors for the provision of medical services, provides funds to tribes to deliver these services themselves under contract (at a proposed cost of \$268,781,000 in 2003), and offers some scholarship aid. In addition, the latest budget identifies in excess of \$290 million for the construction, repair and maintenance of medical facilities for HIS recipients.

Housing and economic development assistance is also made available to tribes, Native Alaskan villages and Native Hawaiian authorities from the federal government through several line departments by virtue of express legislation. The BIA and the Department of Housing and Urban Development (HUD), and its Office of Native American Programs, solely provide housing assistance to tribes and individual members for housing on reservation and other Indian lands. Despite significant progress in recent years, the indigenous population in all 50 states remains at or near the bottom of all of the indices of quality of life.

1. Expenditures

The precise magnitude of all federal and state expenditures on the Aboriginal population is unclear. In addition to the financial provided above, the 2003 budget submission of the BIA through the Department of the Interior tabled on February 4, 2002 is seeking \$2.2 billion, which represents a net increase of \$22.9 million over the current fiscal year or a 1% proposed increase. The entire proposed budget of BIA for school operations in 2003 is \$522.8 million and a further \$292.7 million for school construction and renovation. The federal Department of Education has proposed to devote an additional \$122.3 million in educational funding in 2003 for American Indians and Alaskan Natives. HUD is proposing in the 2003 budget to provide \$11 million specifically to Native Hawaiians under block grant and loan guarantee programs along with \$647 million to tribes and Alaskan Natives for on reservation housing programs.

Finally, an unknown but substantial amount of federal and some state funds are provided directly to tribes to implement a range of governmental responsibilities, while many states also provide special grants and programs to individual Indians, Native Alaskans and Native Hawaiians. Nevertheless, Aboriginal people outside of reservations receive little federal attention and few specifically culturally appropriate services from state, federal or local governments such that pressing needs go unmet.

2. Governmental Structure

As is apparent from the prior discussion, the Bureau of Indian Affairs is the primary agency of the federal government to carry out its relations with the 558 federally recognized Indian tribes and the Native Alaskans, including federal trust responsibilities regarding reservation lands and tribal resources. The BIA is part of the Department of the Interior whose Secretary is a member of the President's Cabinet. The BIA works with tribal governments to help provide normal government services such as: road construction and maintenance, social services, law enforcement, administration of tribal courts and other judicial services, economic development, education, and support for governmental administration. As a result, the BIA's mandate cover almost the entire range of state and local government services as well as act as the lead in representing the federal government in the implementation of legislation land and water claim settlements. Certain other federal departments, such as HUD, HHS, Department of Agriculture, Department of Education and others also must carry out obligations assigned by statute.

The remainder of the indigenous population is largely ignored. Native Hawaiians are basically excluded from the jurisdiction of the BIA, however, they do benefit from certain federal programs as a result of explicit legislative provisions, such as concerning education and housing. The state legislature established the Office of Hawaiian Affairs in 1979 to provide a focal point for the provision of special state programs and services as well as to administer trust lands regarding Native Hawaiians. It is controlled by a board of trustees, who have been elected since 1980 by those Native Hawaiians who choose to register on a special voters' list for this purpose. As a result of the US Supreme Court

decision in *Rice v. Cayetano* (120 S. Ct. 1044 (2000)), the election rules will have to be overhauled drastically. The Court, by a 5-4 majority, struck down the existing rules as discriminatory against non-Native Hawaiians. Legislation to extend status to Native Hawaiians similar to that held by American Indians (by the Akaka Bill) has received support within Senate and House committees of Congress but has not yet been passed.

The Office of Hawaiian Affairs (OHA) is mandated to promote the improvement of conditions for Native Hawaiians as well as other residents of the state, to serve as the principal public agency for the delivery and coordination of programs for Native Hawaiians (other than concerning housing which is administered by a separate commission), assess government wide policies, distribute grants and donations for Native Hawaiian services, advocate Native Hawaiian rights, and be the recipient of compensation that may be paid for reparations and land claims. The OHA possessed over \$400 million in assets as of June 30, 2000, over 90% of which consisted of market investments. This fund was generated initially by a major land claim settlement in 1991 through which the OHA relinquished claims for the loss of 1.4 million acres of land in return for \$100 million and \$8.5 million annually thereafter. The OHA also received \$2.5 million in state grants in the 1999-2000 fiscal year.

The small Métis population and members of Indian tribes that have not received federal recognition are completely ignored by Congress and the federal bureaucracy. There is, however, a detailed and protracted procedure whereby Indian tribes can apply to the Secretary of the Interior under the Code of Federal Regulations for official recognition. This process has been successfully utilized by four tribes over the past decade in acquiring federal recognition. The BIA also largely ignores tribal members who are residing outside of their home reservations.

On the other hand, a number of states also provide certain programs to Indian people who possess minimum levels of Indian ancestry off-reservation or regardless of location (e.g., Michigan provides specialized legal services and tertiary educational support for any person of 1/4 Indian “blood” or more). Some states also enter into formal relations with

those Indian tribes that they recognize. This results in a situation in which some tribes are recognized by the federal government, some by a state, and some by both levels of government with the balance unrecognized and unable to obtain the unique rights recognized at law for Indian tribes or to access programs and funding tailored to meet their special needs.

Many states have also entered into compacts, agreements or protocols with tribes within their borders to share common resources (e.g., regarding water and fish), to improve law enforcement (e.g., cross-deputization of police officers and extending full faith and credit or comity to tribal court decisions), or to enhance administrative arrangements for more effective governmental operations (e.g., sharing prison facilities and developing common tax collection schemes). These agreements have been reached usually as a result of court decisions, or at least threatened litigation, leading the state government to determine that it was in its interest to seek accommodation of mutual objectives through negotiation rather than judicially imposed solutions to jurisdictional confrontations.

3. Legal Status

The US Constitution does not contain any specific provisions establishing or protecting the existence of indigenous nations or their rights. The Constitution in fact only refers to Indian tribes in passing, with the most important clause being the one extending legislative jurisdiction to the Congress regarding interstate commerce and trade (Art. I, s. 8, cl. 3). This was understandable at the time as Indian tribes were independent nations who represented economic importance in regard to trade and a military threat to the fragile new nation (the latter element is particularly evident in the clause that grants an exception to the general rule that only Congress can wage war where a state is actually invaded or becomes aware of an intention by “some nation of Indians to invade such state”). The more general clause declares that Congress has the sole and exclusive right vis-à-vis the states of “regulating the trade and managing all the affairs with the Indians, not members of any of the states: provided, that the legislative power of any state within its own limits be not infringed or violated.”

The American courts and Congress quickly built upon the prior British governmental practice and judicial direction in the early years after the Revolution by confirming the existence of aboriginal title. Under the leadership of Chief Justice John Marshall, the United States Supreme Court elaborated the “domestic dependent nation” theory whereby the sovereign status of Indian nations was recognized by the common law, but reduced through the loss of authority to conduct foreign affairs (see, for example, *Cherokee Nation v. Georgia*, 30 US (5 Pet.) 1 (1831)). At the same time, he described the continuing relationship of the Indian Nations with federal government as resembling “that of a ward to his guardian.”

The minimal constitutional references to Indian Nations were, however, subsequently interpreted by the courts as granting exclusive jurisdiction to the federal government, as opposed to the states, in exercising the sole authority to deal with the Indian tribes. The US Supreme Court later revisited this interpretation to redefine the import of the Indian commerce clause so that it no longer merely gave to Congress and the executive branch the power to negotiate treaties but instead helped to justify the creation of an extra-constitutional plenary power doctrine. This doctrine, emanating solely from the judiciary (see, e.g., *United States v. Kagama*, 118 U.S. 375 (1886)), grants to Congress unlimited power to pass legislation concerning Indian Nations, their property and their affairs. The net effect of this has meant a critical diminution in the residual or inherent sovereignty of the Indian tribe that was retained under the domestic dependent nation doctrine. Congress can, therefore, intrude upon the sovereignty of Indian nations as it wishes, even to the extent of terminating the existence of a tribe, but that in the absence of any federal statute the residual sovereignty remains.

Thus, Indian tribes possess in theory the sovereign authority to establish whatever form of government that they choose without any general obligation to comply with the United States Constitution or its doctrines championing the separation of church and state or the emphasis upon checks and balances through three branches of government. The passage of the *Indian Civil Rights Act* in 1968 has, however, imposed a requirement on tribes and

their legal institutions to adhere to a number of civil liberties and due process rights that are drawn from the American Bill of Rights (which itself does not apply to tribes). Tribal governments are generally free to pass their own laws regulating membership, law enforcement, administration of justice, economic affairs, general welfare, estates, corporations, family matters, torts, tax, and all other non-criminal matters. This civil jurisdiction can apply in reference to all persons and other legal entities operating within the territory of the tribes. Another example of the status of Indian tribes is that they also possess sovereign immunity such that they cannot be sued without an “unequivocally expressed” waiver of this immunity. This latter doctrine also applies in relation to any entity created by the tribe to manage collective assets.

Tribal governments also can enact a broad range of criminal laws other than those concerning 16 major offences, which have been removed from tribal jurisdiction through federal legislation. By virtue of a US Supreme Court decision (*Oliphant v. Suquamish Indian Tribe*, 435 US 191 (1978)), tribal governments and their courts have no jurisdiction over non-Indians in the criminal sphere unless expressly so authorized by Congress. The Supreme Court also further restricted the criminal jurisdiction of tribes as applying only to their own members (*Duro v. Reina*, 495 US 696 (1990)). Congress quickly overruled that judgement by statutorily restoring tribal jurisdiction over Indians who are not tribal members. A tribe’s criminal laws, which may be traditional, western or an amalgam of both, are usually enforced by a separate tribal court system containing Indian judges and court personnel. Tribal courts in the US now handle well in excess of 400,000 cases per annum through more than 350 judges and hundreds more lawyers, prosecutors and other court personnel.

Although there is no explicit constitutional provision recognizing and affirming aboriginal and treaty rights, the American courts have generally been relatively positive over the years in articulating the scope of these rights and being vigilant in their protection. As a result, treaties are considered solemn and binding agreements on the federal government that must be liberally construed from the perspective of how they were understood by the Indian signatories. On the other hand, the exercise of

Congressional authority to terminate the treaty-making authority of the Executive Branch in 1871 by express legislation was upheld. Since that time, new rights and land settlements have emanated from federal legislation or from the federal courts. As the vast majority of Indian tribes possess existing treaties or special legislative guarantees, the importance of aboriginal rights in the United States has lessened. It continues to retain theoretical vitality as the foundation for internal sovereignty and as the source of aboriginal title to many lakes and rivers as well as ensuring rights to water, which is a particularly relevant issue in the western states, while disappearing in practical terms from current discourse.

Treaties, on the other hand, remain of great relevance as they provide paramountcy for rights to harvest game and fish. Specific treaties have been enforced by federal courts in landmark decisions in the 1970s in Washington (by Judge Boldt) and Michigan (by Judge Fox) resulting in a guarantee of 50% of the fishery for Indian tribes for food, ceremonial and commercial purposes, thereby leading to major realignment of the fisheries and enhancing economic revival for the tribes affected. Treaties also frequently confirm the rights to reservation lands for tribes.

4. Special Legislation

Congress has passed a number of statutes in recent years of interest. As previously mentioned, the *Indian Civil Rights Act* of 1968 was enacted to extend most of the *American Bill of Rights* to Indians on reservations (other than the right to bear arms) as the tribal governments were not subject to those constitutional provisions due to their unique position as sovereigns. This Act also sets maximums upon the nature of criminal penalties that can be created under tribal law and order codes and imposed by tribal courts. It also establishes a number of Anglo legal safeguards and due process requirements.

The *Indian Child Welfare Act* of 1976 is a particularly interesting and relevant statute to indigenous peoples in many countries. Although tribal governments and courts already

possessed exclusive jurisdiction regarding child welfare matters arising within the boundaries of Indian country, many tribal children were being apprehended by state, local and private child protection and adoption agencies outside of the reservations. As a result, a significant concern was raised about the high numbers of Indian children that were ending up being raised in non-Indian homes. The response to this crisis by Congress was legislation that compelled state courts to transfer all child welfare cases involving tribal members to the tribal courts of the home reservation, unless the tribal court with jurisdiction refused to accept jurisdiction over the child or if the parents opposed the transfer.

Another Congressional initiative of particular relevance is the passage of the *American Indian Religious Freedom Act* of 1978. As the title indicates, the purpose of this statute is to guarantee religious freedom and to protect the “inherent right” to exercise traditional religions by Indians, Eskimos, Aleuts, and Native Hawaiians from federal and state laws that might undermine the exercise of these religions and their specific practices, including access to sacred sites and the use of sacred objects.

The final statute especially worthy of note is the *Indian Self-Determination and Education Assistance Act* of 1975. This law was designed by Congress to compel all federal government agencies to accept the right of Indian tribes to be self-determining and to advance that status in all federal actions, programs and relations with tribes. This Act has helped to a degree in re-orienting the BIA away from its legacy of paternalism and colonialism toward a new era. The BIA is now statutorily required to encourage and support the economic advancement of tribes and the enhancement of their capacity to govern their own affairs. The Act also contains a strong declaration of Congressional policy, which refers to such matters as defining Indian education and self-determination as “a major national goal” while committing the federal government to maintaining its “unique and continuing relationship with and responsibility to the Indian people through the establishment of a meaningful Indian self-determination policy”. Financial resources to implement these noble objectives have not, however, been as readily forthcoming as the principles would suggest.

5. Natural Resources

As indicated earlier, the doctrine of aboriginal title was recognized by Congress in the initial development of the law (see, for example, the Trade and Non-Intercourse Act of 1790, and its successors, that adopted the basic provisions contained in the *Royal Proclamation of 1763* regarding the purchase of Indian lands). Hundreds of treaties were negotiated between the US government and Indian nations whereby much of the country was ceded to the US while the tribes reserved to themselves certain enumerated rights and lands. The treaties and the assertion of radical title by the federal government formed the foundation for a judicially elaborated federal-tribal trust relationship. Title to all reservation lands and natural resources is held by the United States, unless a particular treaty or statute contains a provision to the contrary, such that the US government must sanction all sales, conveyances, leases, licences or other encumbrances of these lands and resources. The courts have declared that the United States must hold its title to reservation lands as a trustee for the specific tribe. The Indians' interest, which is "as sacred as the fee simple of the whites" (per Chief Justice Marshall in *Johnson v. McIntosh* 21 U.S. (8 Wheat.) 543 (1823)), extends to all of the surface and subsurface resources including timber, minerals, sand and gravel, water, fish and wildlife.

The original pattern was for the Bureau of Indian Affairs to exercise total control over such transactions for the supposed benefit of the individual tribes. This reflected the view that the tribes were incompetent to handle their own affairs so as to require the federal government as guardian to intervene to protect its ward. The elaboration of the trust doctrine by the American courts coupled with Congressional legislative initiatives in the 20th century has meant that tribal governments have a far greater say in the way in which the BIA carries out its trustee duties in leasing reservation lands and natural resources (e.g., minerals, petroleum, timber, etc.) to third parties than was previously the case. Many Indian reservations are rich in natural resources as nearly 5% of the proven reserves of petroleum, 30% of the low-sulphur coal and over 50% of the uranium in the United States are located upon reservation land.

Despite this resource wealth, many tribes became impoverished as the BIA engaged in long-term leases as low as \$2 per barrel of oil and 15 cents per ton of coal. The *Omnibus Leasing Act*, which was passed by Congress in 1938, imposed certain restraints and safeguards on the leasing of reservation lands including a ten-year maximum for mineral leases entered into by tribal councils. The Secretary of the Interior, however, was declared able to override most of these protections. The more recent *Indian Mineral Development Act* of 1982 is designed to foster economic self-determination through maximizing the potential financial return for tribes. The Act authorizes tribes not only to lease subsurface resources but also to embark upon joint ventures with the private sector or establish tribally owned mining companies. A number of tribes have become fairly successful economically as a result of this natural resource wealth. A group of tribes has gathered together to form the Council of Energy Resource Tribes (CERT), that has sometimes been called the Indian OPEC.

Possessing and exercising rights to water quantity and quality are of immense importance to the economy in the southwestern United States. The *Winters* doctrine from the United States Supreme Court (207 US 564 (1908)), whereby reservations possess rights to appropriate water under federal law that prevail over conflicting rights of use under state law, has also had a major effect upon tribal economic development in the western US as well as upon tribal-state relations.

It is also important to realize that tribal sovereignty has an impact upon this area as it means that the tribes have the authority to legislate in relation to natural resources. Thus, tribes possess the right to tax mineral development on tribal land by Indian or non-Indian companies (see, for example, *Merrion v. Jicarilla Apache Tribe* (455 US 130 (1982)) and *Kerr-McGee Corp. v. Navajo Tribe of Indians* (471 US 195 (1985))). At the same time, the courts have ruled that state governments have no power to impose taxes upon the mineral royalties that tribes earn or upon the mining companies directly as this would infringe tribal self-government and reduce tribal revenue.

Likewise, tribal sovereign immunity exists in this sphere such that tribes and their wholly owned corporate enterprises cannot be sued without an express waiver. Many tribes do create companies that waive tribal immunity for business purposes while the companies and individual tribal members are, of course, always subject to suit in tribal court. On the other hand, certain federal statutes of a general nature may apply, such as environmental protection legislation.

Nordic Countries

The indigenous peoples of Sweden, Finland and Norway [who also extend across the Finnish border into the Kola Peninsula region of Russia] call themselves the Sami or Saami (formerly labeled Laplanders by others), who reside primarily in the far north of each of these countries. There are approximately 100,000 Sami living in all four countries with about 20,000 Sami in Sweden, which represents 2% of the total population of that country. In Finland the numbers appear somewhat lower as there are only 10,000 Sami according to the latest data available out of a total population of 5,181,000. They reside predominantly in the municipalities of Enontekiö, Inari, Utsjoki and the northern part of Sodankylä, which is legally defined as a Sami homeland totalling 35,000 square kilometres. Norway has the largest group of Sami numbering just under 50,000 people, which constitute under 1% of the nation. The Sami population is largely concentrated in the northern counties of Finnmark, Troms and Nordland. February 6th is celebrated each year as National Sami Day in all three Nordic countries.

1. Socio-economic Information

While the Sami experience greater socio-economic disadvantages in comparison to the general population, including a lower standard of living, their position overall appears relatively positive from a distance when contrasted with the situation confronting indigenous peoples globally. Traditionally, reindeer herding was the primary livelihood of the Sami in all three countries. It has declined in recent years such that only approximately 10% of the Sami are now employed in this capacity. In Sweden,

approximately 2500 of the 20,000 Sami are directly involved in reindeer herding while in Norway there were reported to be only 558 Sami herders in 1999 possessing 183,100 reindeer. This traditional activity appears to have declined to a lesser degree in Finland where the northern municipalities are the highest recipients of social assistance. Nevertheless, its well-being is seen as a bellwether for the overall prosperity of the Sami people as reindeer herding is inextricably linked with their cultural survival and self-determination, although the Sami only hold a statutory monopoly on this activity in Sweden and Norway. The Sami also continue to engage actively in hunting, fishing, trapping and traditional crafts, such as in leather, wood, pewter and antler.

The survival of the Sami language (of which there are ten dialects) is in some doubt in all of the countries but particularly in Finland where approximately .03% of the country identified Sami as their primary language in 2000. It has been suggested that the language may disappear there due to a lack of instructors, materials and critical mass. The provision of bilingual services by the Finnish government in practice is often lacking due to the limited availability of bilingual speakers within the public service. The latest estimates are that there are only about 35,000 active speakers of the Sami language with some dialects having under 100 speakers.

2. Governmental Structures

As unitary states, the governmental structure is rather simple in that dealings with the Sami remain primarily with the national governments of all three Nordic countries. An extremely interesting institutional and political development in Scandinavia over the past three decades has been the creation of Sami Parliaments. All three countries have now accepted the importance of recognizing separate legal entities to represent the interests of the Sami people in dealing with the national governments.

Sami began to organize local and national organizations in each country to focus on protection of reindeer herding as well as to promote broader economic, social, cultural and political interests starting shortly after World War II. The Nordic Sami Council

(NSC) was established in 1956 to develop solidarity and advocate common approaches among the Sami. The NSC, headquartered in Utsjoki, Finland, has worked effectively for many years to forge a pan-Nordic identity among the Sami and to strengthen their position under international law as indigenous peoples. The NSC was a founding member of the World Council of Indigenous Peoples established in British Columbia in 1975 and was recognized as an official observer when all Arctic Nations signed the Arctic Environmental Protection Strategy in 1991. The NSC is now formally accepted as a “permanent participant” in the Arctic Council process that was launched through the signing of the Arctic Council Charter by the eight Arctic countries in Ottawa in 1996 along with NSC and other interested parties. The NSC has recently renamed itself simply the Sami Council as it now includes representatives from Russia. It receives funds from the three Nordic countries although it is a non-governmental organization as opposed to the Sami Parliaments, which are officially part of their respective governments.

Finland was the first of the Scandinavian governments to create a specific governmental response to Sami issues outside of reindeer herding. It launched the Advisory Council on Sami Affairs in 1960 and later created the first Sami Parliament by Cabinet decree in 1973, headquartered in Inari. Norway initiated the Sami Affairs Division of its Ministry of Local Government in 1980 to co-ordinate a number of government policies and programs directly affecting the sami people. The Royal Commission on Sami Rights was also established in 1980 and it has filed three major reports over the intervening years. Sweden followed this approach by appointing a Sami Rights Commission in 1982.

Sami assemblies were created in 1973 in Finland, in 1987 in Norway and finally in Sweden in 1992 as focal points for the Sami to present official positions to the national governments. The members of these assemblies are directly elected by those Sami voters who choose to enrol on special voters’ lists for this purpose. Norway opted to pass the *Sami Act* in 1987 as the vehicle to create its Sami Parliament rather than follow the Finnish model of doing so by a cabinet order. The legislation gives a broad mandate to the Sami Parliament to pursue “any matter which in the view of the Assembly particularly affects the Sami people” as the Act’s objective is “to make it possible for the

Sami people in Norway to safeguard and develop their language, culture and way of life.” The Norwegian Sami Parliament formerly held its sessions in different communities but has recently built a beautiful permanent building at a total cost of 127 million NOK for the Parliament in Karasjok (that was formally inaugurated by Norwegian King Harald V on November 2, 2000) such that some of its proceedings are now televised. It consists of 39 members elected from 13 electoral districts every four years on the same date as the national parliamentary elections. It meets four times per year with each session lasting five days. The administrative wing of the Parliament has 90 fulltime staff spread among six regional offices as well as its headquarters. The budget for the Parliament for 2002 is 189.8 million NOK, which is fully provided by the Norwegian government.

The Swedish Parliament accepted one of the main recommendations in the second report of the Sami Rights Commission and passed legislation on December 15, 1992 to establish the Swedish Sami assembly. In addition to the type of broad mandate granted to the Norwegian version, in Sweden the Assembly has the authority to distribute government funds allocated for this purpose to local departments, appoint a Sami school board under the *Education Act*, take the lead in Sami language protection and participate in local community planning

The oldest of these institutions, the Sami Parliament of Finland, was the last to acquire a statutory base in 1995 to parallel the approach that had been adopted in the other two countries. The Finnish President has presided over the official openings of the sessions of the Sami Parliament in 1995 and 2000.

These Sami Parliaments are, thus, far more than non-profit organizations or political parties as they are officially constituted by the national governments through regular legislation with the clear authority to make official recommendations, to appoint representatives to various state and local agencies, and to act formally as an advisory body to their respective governments. The main function of the Sami Parliaments is to assert the rights and to protect the interests of the Sami people by submitting proposals and initiatives regarding legal, economic, social and cultural issues that directly affect the

Sami. Although they appear to have no legislative jurisdiction in their own right as such, they have the potential to make important contributions to national governmental decision-making by lobbying in favour of proposals that the Sami Parliament may generate and in responding to initiatives by the national governments of these states.

None of the Sami Parliaments have enacted their own laws, although the Finnish Sami Parliament once considered doing so a decade ago. This latter Parliament has drafted a Sami Language Rights Bill that it forwarded to the Finnish Minister of Justice in February 2002 for consideration by the national parliament. This Bill would replace the current Sami language law so as to expand the scope of Sami language rights and compel the national government to make all services available in Sami within their traditional homeland. The Norwegian Parliament is currently considering a new reindeer herding bill recommended by its Sami Parliament that would overhaul the management regime for reindeer.

The three Sami Parliaments have also been negotiating since 1997 to establish the Sami Parliamentary Council (SPC) as a vehicle to promote greater cooperation among them. Norway and Finland joined the SPC when it was initially established on March 2, 2000, however, Sweden has not yet joined. All three national governments have now endorsed and agreed to fund this initiative such that the SPC is likely to be re-launched later this year with seven parliamentarians selected by each Sami Parliament as representatives along with official observer status for Russian Sami. Its mandate will be to work together on language preservation, cultural issues, traditions, environmental concerns and common political questions. It is anticipated that it will continue to leave truly international issues within the domain of the former NSC, as has been the case since the original founding of the individual Sami Parliaments designed to concentrate upon purely domestic matters.

3. Legal Rights

The Swedish government has been especially sensitive to the interrelationship between language and education. Thus, Sami children have the opportunity of attending government funded Sami schools or the regular municipal schools for the first nine years, with even the latter providing some instruction in the Sami language where numbers warrant. Sami schools also possess some responsibility for curriculum design. The objective of the government is that Sami children, regardless of which school system they follow, will receive the same overall quality of instruction while exposing them to the Sami language and culture. The government of Finland has been more reticent in this regard, however, amendments to the *School System Act* in 1983 and to the *Comprehensive School Act* in 1985 have guaranteed special status to the Sami language in the schools within the Sami region in the North.

The *Act on the Cultural Activities of the Municipalities* of Finland ensures that the Sami language is given an equivalent status to Swedish and Finnish. This has resulted in some media production and radio in the Sami language and other limited initiatives. The *Sami Language Act* was passed on January 1, 1992. Under the terms of this Act, a Sami has the right to use his/her language with any public authorities. Upon request, the Sami have the right to receive translation services without charge. Any laws, decrees, public notices or decisions of the government must be published in the Sami language. The new Finnish Constitution has also been translated into Sami. In Norway, the Sami people also have the right to use their mother tongue before official institutions, the police, the legal system and health services, as well as to receive replies in their language.

Sweden has also enacted the *Reindeer Husbandry Law*, which has as its main purpose the promotion of more efficient reindeer breeding while ensuring the opportunity for the Sami to preserve this aspect of their culture and traditional lifestyle. Legislation in this sphere has existed in this country since 1886 with ever increasing levels of state regulation being imposed upon local practices. The current statute provides land and water rights for reindeer breeders but solely as an occupational benefit rather than as an aspect of aboriginal title to traditional land. It does, however, recognize the unique position of the Sami to some degree by granting exclusive rights. If a Sami should cease

partaking in this economic activity, then he or she must give up these special benefits granted by the law and tend to be seen as possessing no unique natural resource rights whatsoever. Sweden established a boundary commission in 2000 with a three year timeframe in which to determine precise boundaries for reindeer breeding and winter grazing rights.

Norway has recognized reindeer herding as both a culturally and economically important activity of the Sami since 1854, however, once again the emphasis has been upon regulating the activity rather than seeing it as an aboriginal right. A special pension scheme was set up in 1990 to benefit those Sami who have had reindeer herding as their primary occupation for their entire working life or for a minimum of 15 out of 20 years. This scheme provides a guaranteed retirement pension for any Sami herders who meet this criteria upon reaching the age of 62. Although apparently not based upon the guaranteed income scheme for Cree wildlife harvesters under the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) as a treaty or an aboriginal right, it does bear some interesting parallels to that groundbreaking initiative.

The Sami have had very limited success before the courts in obtaining respect and recognition for their aboriginal rights and they are not generally seen as parties to treaties with the states. A plausible explanation for this limited recognition is that the Scandinavian governments and societies wish to avoid defining themselves as non-indigenous. One important exception can be found in a decision of the Swedish Supreme Court in 1981. In the *Taxed Mountains* case, the Court decided in favour of the Swedish state by rejecting Sami claims to ownership of certain lands and several types of limited rights of use. The Court did, however, say that Swedish law supported the principle that ownership of land and water could be derived from customary use since time immemorial; that it did not apply to the land claimed but might in more northerly regions; and that reindeer herding was a protected right for the Sami through immemorial use and that its termination or expropriation would give rise to a claim for compensation. This decision led the government to appoint the Sami Rights Commission the following year.

The Sami have had far less success in Norway, where the government has been particularly reluctant to recognize Sami ownership of any portion of their traditional territory or control over the extraction of natural resources. This has occurred despite the recognition that the Sami do have some level of land and water rights. The basis for the acceptance of the latter rights emanates from a decision of the Norwegian Supreme Court in 1862 in which the Court concluded that “a definite nomadic right for Norwegian Lapps [to use land and water] ensues from the 1751 Convention, on the basis of reciprocity with rights granted to Swedish Lapps in Norway.”

A more recent decision of the same court in 1982 was far less satisfying for the Sami as their attempt to halt the construction of a major hydroelectric dam, partly on the basis that the dam was alleged to interfere with their aboriginal rights, was rejected. Since the Court seemed to rely on an analysis of the evidence that led the judges to conclude that the risk of interference with the aboriginal rights of reindeer herding was insignificant, the government chose to respond in a conciliatory fashion. Ironically, this defeat for the Sami in the courts has led to a re-evaluation of Sami rights under national and international law as well as sparked new proactive legislation.

The Sami were successful, however, in two major cases before the Norwegian Supreme Court in 2001. The right to graze reindeer on privately owned land within the Selbu local authority was upheld in the *Selbdommen* case while the Court upheld Sami land rights through prescription in opposition to the state in the *Svartskog* case. Although a Sami defendant was convicted by this Court in September of last year in another test case (for the minor crime of failing to keep his dog on a leash), the Court indicated that it was prepared to accept that Sami customary law was part of the Norwegian legal system as a result of Article 8 of the International Labour Organization’s Convention 169, however, the evidence in that case as to the specifics of Sami customary law on this topic was too unclear.

The International Labour Organization’s Convention 169, Concerning the Rights of Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, has received particular

prominence in the Nordic countries since its approval in 1989. Norway was one of the first countries in the world to ratify the Convention within a year. The Finnish parliament has not yet ratified the Convention although a parliamentary committee had recommended doing so in 1990. Sweden has apparently decided not to ratify ILO 169 due to concern over article 14, which acknowledges rights to ownership and possession of land as flowing from traditional occupation, however it has acknowledged that the Convention does apply to its Sami population.

There have been some positive developments of note on the constitutional front. The Norwegian Constitution was amended in 1988 to affirm a special status for the Sami by declaring in section 110a that: “It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop its language, culture and way of life.” The Finnish Constitution officially protects Sami language rights (in section 17) and further buttresses legislation on the Sami by extending a level of recognition of the distinctness of the Sami through section 121(4). Sweden has no equivalent to these constitutional provisions.

The Sami have retained some level of practical influence over large portions of each country due to their location in the far north and the limited migration inward by other nationals such that the Sami occupy almost 40% of the territory of Sweden and Norway while the Sami homeland in Finland designated by Cabinet formally in 1973 reflects almost 10% of that nation. On the other hand, the Sami have yet to achieve success in any of the three Nordic countries concerning their efforts to have aboriginal title or natural resource rights recognized at law.

Greenland

The latest available data on the population of Greenland indicates that there are 55,983 residents of which 49,623 were born in Greenland, while the remainder are primarily Danes who were born in Denmark. The overwhelming majority of native Greenlanders are Inuit. The world’s largest island was a colony of Denmark for two and a half centuries before obtaining a form of self-government in a modern context. In 1979, with

the establishment of the Home Rule Government, Greenland became the first jurisdiction in the world in which the Inuit predominate to once again achieve a significant degree of autonomy. The Inuit of Greenland play an active role within the Inuit Circumpolar Conference, which brings together Inuit leaders and organizations from Alaska, Russia, Greenland and Canada to share experiences and formulate common strategies on issues of importance to them all. The Home Rule government has also been active on the international stage as it played co-host with Denmark to a United Nations meeting of experts, indigenous leaders and representatives from a number of countries sponsored by the UN Commission on Human Rights. This official gathering resulted in the *Nuuk Conclusions and Recommendations on Indigenous Autonomy and Self-Government*. The Greenland government directly participated in the formation of the Arctic Council in 1996 and has also developed links with the Nunavut and Canadian Governments.

The traditional economy of the Inuit has been based upon harvesting renewable resources, especially seal, whale, fish and fur-bearing animals. This harvest would provide both the primary source of food as well as cash income for more recent generations. Although the fishery has experienced rapid modernization of late, about 20% of the population still relies upon the hunting of sea mammals for their livelihood.

Greenland possesses the lowest life expectancy levels within Scandinavia as a result of a very high suicide rate, an elevated rate of crimes of violence, and a significant problem with alcohol abuse. Although increased emphasis has been placed upon education in recent years as a strategy to overcome social problems, it has proven to be difficult to encourage Inuit to move on to higher levels of training.

The success of the animal rights movement over the past 25 years has had a devastating effect upon the traditional economy of Greenland. The European Economic Community's ban on the importation of seal products into Europe in 1983 deprived Greenland of one of its major markets and sources of revenue. While the Home Rule government has responded by subsidizing the trade in sealskin pelts and promoting the diversification into other products to help compensate for the decline in sales and prices, most hunters are

simply no longer able to earn their living from this activity as the market has largely disappeared. The only major alternative was to expand the fishery in terms of increasing mechanization and capital expenditure, expanding the territory harvested, and the development of new resources such as shrimp. The fishing industry now employs almost one-third of Greenland's population and accounts for 94% of total exports. Mining exploration, shipping and tourism have become important elements of the economy in recent years. Exploration has also begun for oil and natural gas with a number of test wells being drilled in recent years. No production is currently underway.

1. Fiscal Expenditures

The Home Rule government has full authority to raise revenue through imposing a broad range of direct and indirect taxes. Nevertheless, the economy of Greenland is far too small and fragile to provide a tax base sufficient to meet all of the needs of the population. As a result, the majority of the government's budget comes from the provision of transfer payments annually as approved by the Danish Parliament. The latest budget information available indicates that the Greenland government was spending 6,331,200,000 Danish Kroner (DKK) per year [which is the equivalent of approximately \$1.2 billion CDN]. Over 1 billion DKK of the budget is devoted to education costs for the 88 schools of all levels located in Greenland. The schools system contains 1,109 teachers, of which 865 are Greenlandic and the balance are Danish.

The Home Rule government is, therefore, still very much financially dependent upon the generosity of Denmark to which it must demonstrate its fiscal responsibility for the funds transferred. Greenland also obtains much of its economic investment from the Danish government and the private sector, however, it is seeking to maximize revenue from renewable and non-renewable natural resources, as well as tourism, so as to become economically independent.

2. Governmental Structure

Although still officially a part of Denmark, the country was granted Home Rule by the Danish Parliament by ordinary statute in 1979. As a result, the people of Greenland now possess full control over education, culture, land use, the economy and internal political matters. The Danish Parliament retains control over foreign affairs, the military, currency and a limited range of subjects that directly affect the lives of Greenlanders (e.g., criminal law).

All Danes and Inuit have the right to vote for and to be elected to serve in the Parliament of Greenland. The territory is divided into 18 municipalities. These municipal governments, which are also elected, exercise limited jurisdiction over local matters. It is the Home Rule Government and the Parliament of Greenland, however, that have the dominant governmental role in the lives of the people. Somewhat similar to the situation in the Northwest Territories and Nunavut Territory of Canada, the bureaucracy still contains many Danes in senior and technical positions while the Parliament and Cabinet is far more representative of the ethnic make-up of Greenland as a whole. One of the unfortunate by-products of the difficulty in fostering higher education among the Inuit population is that there are not enough Greenlanders with the experience and expertise necessary to assume many of the senior positions within the bureaucracy that have heretofore been filled by Danes. This also impacts upon the degree to which Danish has retained much of its presence as the language of the senior civil service.

The Home Rule government is responsible for the overall administration of all primary and lower secondary schools through its Directorate of Culture, Education and Labour Market. Each municipality also exercises responsibility over public education for the lower grades. There is as well a three-year program of upper secondary courses regulated by the Home Rule government that leads to exams that will determine the potential for further education. Limited tertiary education is available in Greenland, however, more specialized studies require attendance at universities in Denmark or elsewhere. A growing number of students are now pursuing their studies in Canada and the USA.

Control over health services in Greenland was transferred from the Danish Ministry of Health to the Home Rule Authority on January 1, 1992. The Greenland Officer of Health is in charge of public hygiene, food control, environmental protection and the control of infectious diseases. The Greenland government is now responsible for the provision of medical services and hospitals, which are available to all free of charge.

All land in Greenland is considered public property. Formally held by the Danish government in the name of the Crown, the Home Rule Government now exercises full authority over the development and use of all land. Since construction costs are very high due to the small market, the high transportation costs due to the distance from the production of building materials, and the climate, substantial housing subsidies are available. The Home Rule Government provides a number of programs consisting of grants and low interest loans for the construction, acquisition, repair and improvement of homes, however, most housing is owned by the government.

3. Language

Inuktitut, or Greenlandic as it is called locally in English, is recognized as the main language of the population. Almost all Inuit have retained fluency in their own language. Both Greenlandic and Danish have the equivalent of official language status. While Danish remains the more common in many governmental circles, public services are required to be offered in both languages.

4. Legal Situation

The normal language of aboriginal and treaty rights does not truly fit the Greenlandic context. Since the Inuit are the majority population and control the government that has authority over almost all important internal matters, there is no need to obtain constitutional or legal guarantees of exemption from externally imposed laws [subject to the risk that the Danish Parliament could repeal the legislation that gave rise to the home rule regime]. Public ownership over all lands and resources also ensures that the Inuit

majority will be able to protect traditional interests and control development as they think best. The Inuit are themselves the legislators and the decision-makers such that they can readily protect their own cultural, linguistic, economic and political interests. This does not create a paradise as there are critical economic and social problems, which themselves give rise to an increase in crime. Nevertheless, through home rule the Inuit possess the opportunity to address these problems in their own terms and to determine their own future.

For the same reasons as in relation to the absence of aboriginal and treaty rights, the Inuit of Greenland do not have any particular guarantees or rights in relation to renewable or non-renewable surface and subsurface resources. As a public government, these resources are owned by the state and managed by the Home Rule Government for the benefit of all Greenlanders, both Inuit and Danes. There is, however, a great concern to protect the environment and to authorize land development only in ways that will not be disruptive to people who are living off the natural resources of the lands and seas.

New Zealand

The indigenous population of New Zealand are the Maori. Although belonging to many different tribes residing on two of the three major islands, they speak a single language and are all derived from the original seafarers who came to Aoteroa (the Maori name for what is now called New Zealand) over a thousand years ago. There are now estimated to be over 600,000 Maori in New Zealand, which represents more than 15% of the total population. They possess the fastest growing birth rate in the country. Most of the remainder of the citizens are of British ancestry who began to settle in the country in the late 1700s with a growing population of more recent immigrants from around the world, and especially from other islands in the South Pacific. The Maori regard any person of Maori ancestry who chooses to self-identify as being Maori. There has never been a legal system of sub-dividing Maori through registration or otherwise such that some are excluded from being members of Maoridom.

Similar to the position of Aboriginal peoples in North America, the Maori suffer from chronic unemployment, poverty, lower education levels, higher rates of incarceration and poorer health. Life expectancy for the Maori is seven years shorter, their rate of diabetes is twice the national average and they have higher rates of asthma, heart disease and obesity. They are twice as likely to smoke and are less likely to be moderate drinkers (ie, they have higher rates of both abstinence and alcoholism). They are more than twice as likely to experience single parent families and three times more likely to be unemployed. They have a much higher rate of school suspensions with a lower tertiary education participation rate. This bleak situation has begun to undergo dramatic and positive change in recent years, however, there is still a long way to go before their position is on a par with the pakeha (non-Maori) population. There is even growing evidence that real median income for Maori has fallen since 1986 as lesser skilled and unskilled labour positions disappear.

A growing number of programs and educational institutions are committed to promoting and respecting the Maori language. The first major initiative in this regard was the development by Maori people of what are called Maori language nests. These are day care and pre-kindergarten programs, most of which are self-financed, in which Maori elders are the primary staff and the sole language in use is Maori. As a result, the number of Maori youth and children who are speaking their language fluently has skyrocketed in recent years, thereby reversing what had been a long-term decline in the use of the language. The latest data suggests that 36% of Maori students are in immersion or bilingual education programs. Performance in schools overall has dramatically improved with many elementary and secondary schools now function at least in part in Maori as the language of instruction. As a result, over one-quarter of urban Maori and one-third of rural Maori are able to converse in te reo Maori. In addition, the rate of Maori going on to higher education has been growing rapidly and now exceeds one-third in comparison to 47% of non-Maori.

The health care system is only just beginning to incorporate traditional practices and to develop community based approaches geared toward prevention and targeted toward the

Maori under their control. The Ministry of Health has recently increased spending on Maori health care and has emphasized the importance of research on Maori health needs.

One of the particularly positive initiatives of late is the enhancement of a Maori media. There are now well over a dozen radio stations that operate under local Maori control and broadcast to a large degree in their language. A national Maori news service has been created, Maori TV programs are broadcast regularly, and the most popular radio station in the largest city (Auckland) is Maori owned.

1. Fiscal Expenditures

The Government of New Zealand has vacillated back and forth over the past few decades in pursuing policies that solely emphasized integration and later switching to approaches that tempered an integrationistic flavour with strategies designed simultaneously to respect Maori legal rights and political aspirations. The budget for the Ministry of Maori Development (Te Puni Kokiri) in the 2001/2002 fiscal year was just over \$43 million NZ [or \$28.86 million CDN]. A number of line departments also have some specific programs targeted at improving conditions for Maori as well as general services available to all such that it is not possible to clearly identify total expenditure levels. The government has, however, recently announced that it has committed \$258 million NZ [\$173.15 million CDN] over a four year timeframe to focus on “closing the gaps” between the situation of the Maori and the rest of New Zealand society.

2. Government Structure

As a unitary state, the primary level of government in New Zealand is the national government operating under a parliamentary system augmented by municipal and regional councils with delegated powers of a local nature. A Department of Maori Affairs, headed by a cabinet minister, existed for many years as the focal point for relations between the Maori and the state. The Labour Government of David Lange in the late 1980s launched a major revision that was designed to transfer virtually all

governmental programs and funds related to the Maori directly to regional *iwi* (a Maori expression roughly equivalent to tribe). This resulted in the dissolution of the former Department and its replacement with the Ministry of Maori Affairs - to serve as a co-ordinating and policy arm of the national government - and the Iwi Transition Agency. The latter was, as its title indicates, given a mandate to implement the complete devolution of governmental services and to serve on a temporary basis as the vehicle for this fundamental change. A variety of initiatives were launched, such as the development of Maori agencies to deliver child welfare, educational, health and social services.

The National Party government elected in 1990 substantially reversed this process. A new Ministry of Maori Development was created in January of 1992 to replace both the former Ministry and the Iwi Transition Agency. The new policy was to promote “mainstreaming” through which the Ministry would merely facilitate the linkages between the Maori and large government departments. As a result, whatever funding the Maori received would come primarily from the normal state authorities, such that distinctions based on the unique political position of the Maori as the original inhabitants was de-emphasized from the perspective of governmental structures.

The Labour Party came back into power in late 1998 and has reoriented government thinking somewhat. While it has not returned to the prior self-determination approach of the Lange government of the 1980s, it has also not entirely sustained the “mainstreaming” idea either. The new policy has been labelled “Closing the Gaps” and its focal point is to recognize that Maori are lagging behind on the socio-economic front which requires increased fiscal resources yet it does not really contain a drive to empower the Maori as a distinct people.

A far older element of the New Zealand situation is the presence of guaranteed representation in Parliament. A minimum of four seats was reserved for the Maori when the New Zealand Parliament was first created. Individual Maori can choose to register to vote either on the exclusive Maori list or on the general list for their district. Although this scheme was implemented initially to restrict Maori voting strength solely to four

seats at a time in which they were the majority population, this guarantee has served as a bulwark against assimilation while ensuring that the Maori voice is heard in Parliament. This minimum was increased to five seats before the October 1996 election. Maori voting strength through the general list coupled with a charismatic Maori leader of a new party (who was formerly a National Party MP from the general list) led to the overall election of 17 Maori Members of Parliament and control of the balance of power in a minority government with the National Party. The last election saw the guaranteed Maori seats increase to six with a total of 17 Maori MPs being elected, 10 of whom sit with the majority Labour government.

One of the major political forces within Maoridom is the National Maori Congress. It consists of representatives from all of the Maori tribes or *iwi* who meet regularly to develop national strategies and positions. Its objectives include the general advancement of the Maori, the exercise by each *iwi* of its own authority, and the provision of a national forum in which tribal representatives can promote their economic, social, cultural, legal and political interests.

3. Legal Rights

The British and a number of the Maori chiefs of the North Island negotiated the *Treaty of Waitangi* in 1840, which was subsequently adhered to by many other chiefs throughout the country. The Treaty is widely regarded as the founding document of the new land as it structured the original relationship between the British Crown and the Maori people. The Treaty was negotiated and recorded both in English and in Maori, however, the significant differences between the two versions has been a source of continuing controversy ever since its signing. The Treaty not only created a strong link between the two societies and their political representatives, but it has also come once again to symbolize the partnership and commitment to mutual understanding between the two cultures. Great debate has ensued, however, over whether the chiefs surrendered complete sovereignty or merely control over external affairs while preserving internal sovereignty (their *tinio rangatiratanga*). At the very least, both sides agree that it

confirmed the continued land and traditional economic rights (especially over fisheries) of the Maori people.

The Treaty was not properly respected or implemented for many years, even though the courts ruled early on (in *R. v. Symonds* (1847), [1840-1932] N.S.P.C.C. 387 (N.Z.S.C.)) that the Treaty as well as the common law recognized the aboriginal title of the Maori. Part of the rationale for this deficiency was the failure of the Treaty to be ratified by Parliament coupled with the absence of any written constitutional guarantees in a unitary state such that the Diceyan view of parliamentary supremacy allowed the government to ignore its treaty obligations. The Chief Justice of New Zealand subsequently ruled in 1877 that the treaty was unenforceable as he refused to recognize the Maori as possessing sufficient legislative sovereignty to enter into binding treaties (*Wi Parata v. Bishop of Wellington*, 3 JUR. (N.S.)).

This unfortunate history began to change with the passage of the *Treaty of Waitangi Act* in 1975. This statute created an independent and bicultural tribunal to receive complaints and hold hearings into alleged treaty violations. Although the tribunal's jurisdiction was not invoked for sometime thereafter, the Waitangi Tribunal has become very active over the past fifteen years. Its primary mandate is to examine any disputes, determine the appropriate interpretation of the Treaty's terms within the context of the complaint, and to recommend practical resolutions. The Tribunal conducts its own research, hears evidence and receives legal submissions based upon which it issues a specific report with its recommendations. The experience to date is that almost all of its proposed solutions has been accepted by government even though its decisions are not binding. (The Tribunal does possess limited authority to render binding judgements in relation to certain Crown assets, but this has not yet been invoked.) Its major conclusions have included providing a guaranteed share of the fisheries for the Maori (through the Muriwhenua Fishing Report (1988) that led to the passage of the *Maori Fisheries Act* 1989 that set 10% of the total available catch for exclusive Maori use through negotiations), the rejection of a pipeline that would have damaged the beds of a traditional shellfish harvest area and upholding several major land claims. In recent years

it has also been pursuing claims for water rights, ownership of river beds and petroleum resources.

The Tribunal's report of treaty fishing claims led to the creation of the Maori Fisheries Commission under the Maori Fisheries Act 1989 with an initial 10% commercial quota. This later sparked the enactment of the *Treaty of Waitangi Fisheries Commission Act*. Under this Act, the Commission of Maori leaders was appointed by the government to manage the commercial fish quota allocated to the Commission for exclusive Maori use as well as the corporate entities created or purchased by the Commission to use or lease out the Maori quota. Some of the iwi have also established their own fishing companies. As a result of very effective management and the purchase of the largest fishing company in New Zealand (Sealords), the Maori now directly or indirectly control over half of the commercial fishing quota while becoming global exporters. On the down side, the allocation of quota and the provision of NZ\$170 million to purchase an initial half interest in Sealords along with a guarantee of 20% of any new species made available was in return for the extinguishment of a general commercial fishing right under the Treaty.

Several of the Tribunal's reports upholding land claims of Maori iwi or *whenua* (somewhat akin to a sub-tribe or band) caused the government to establish a treaty claims branch and to agree to engage in land claims negotiations. A compensation fund capped at NZ\$1 billion (although increased annually based on the national inflation rate) has been created to settle all claims. Several major settlements have been reached over the past seven years involving the return of significant amounts of Crown land, assets and cash. The Office of Treaty Settlements has paid out \$635,722,000 NZ to date in cash compensation for land claim settlements along with providing some Crown lands. These payments have ranged from very small settlements (e.g., the Te Ngae farm claim of the Ngati Rangiteaorere for \$0.76 million) to very large ones (e.g., the Ngai Tahu settlement of \$170 million). The Tribunal continues to receive 50-80 claims per year with 869 claims registered as of September 2000. One of its major difficulties has been that the process has been relatively slow with new claims filed at a much faster rate than the

Tribunal has been able to handle resulting in a growing backlog and recent efforts to streamline the process.

The former Lange Labour Government had established four principle objectives to guide all policy, namely:

1. to enable Maori to achieve standards of excellence comparable to the best international standards;
2. to ensure Maori are able to participate fully in decision making;
3. to ensure that the Maori language and culture is preserved and enhanced;
- and;
4. to deal speedily and fairly with outstanding grievances.

Although governments have changed on several occasions over the intervening years, these principles still appear to guide national policy. One of the methods used to meet these objectives was to include an interpretive clause in all relevant statutes whereby it is directed that the legislation is to be interpreted in accordance with the terms of the *Treaty of Waitangi* and to advance its purpose. Another highly interesting statutory initiative was the passage of official language legislation through which New Zealand recognized both English and Maori as having equal status (the *Maori Language Act 1987*). In doing so, senior New Zealand officials closely studied the Canadian experience with official languages and adopted bilingualism based largely upon the Canadian model.

A further important achievement was the passage of the *Resource Management Act, 1991*. It is designed to promote sustainable development of both natural and physical resources. Among its many provisions it defines the relationship of the Maori and their culture and traditions with their ancestral lands, water sites and sacred sites as matters of national importance. The Maori interest in natural resources must be considered in the development of all regional land use plans and in the review of major economic or other development projects likely to impact upon Maori environmental interests.

Another 19th century initiative designed for a colonialist purpose was the creation of the Maori Land Court. Its *raison d'être* was to facilitate the leasing or sale of remaining Maori lands to *pakeha* (non-Maori). These lands were declared by statute to be held in tenancy in common and to pass on to future generations through inheritance by will or intestacy. As the number of descendants increased in relation to any particular property it became progressively more difficult to find suitable uses agreeable to all legatees such that conveyances and leases to *pakeha* became favoured as the most viable means of creating assets that were easily distributable among large numbers of beneficiaries in the form of cash. The Maori Land Court still exists, however, its standing in Maori eyes has dramatically improved over the last fifteen years as many of the judges are now Maori and those *pakeha* on the bench are very knowledgeable both in this branch of the law as well as in reference to Maori customs and aspirations. In many ways, this Court played an instrumental role in the latter half of the 20th Century in keeping intact what remained of Maori lands still under Maori control. Several members of this Court, including its Chief Judge and Deputy Chief Judge, are members of the Waitangi Tribunal.

The final point to mention is the passage of the *Runanaga a Iwi Act* in 1990. This legislation was designed to extend legal authority to the *iwi* or to structures they designated so that they could receive and distribute government funds as well as formally enter into contracts. The Act would also have given full effect by legislation to *tino rangatiratanga* (the governmental authority of the chiefs referred to in the Treaty), thereby allowing the *iwi* authorities to take complete control of their resources. Much of the tribal lands at present are instead in the control of Maori trustees elected by the beneficiaries. The Act would have, in effect, created a form of Maori local government. It was, however, never fully implemented as it was repealed in 1991 after a change in government. As a result, there is a broad array of Maori corporations, boards, and trusteeships but no recognized governments similar in nature to the North American experience. The Ngai Tahu of South Island did obtain special legislation modelled in large part on the *Runanaga a Iwi Act* that comes closest to American Indian tribes and Canadian First Nations in that they possess an elected political structure with a statutory basis that confirms certain limited powers. The Ngai Tahu has been extraordinarily

successful in rebuilding their tribal identity while also creating a powerful economic foundation over the past decade.

Australia

The indigenous population in Australia is comprised of two major groups, namely, the Aboriginals of the mainland and the Torres Strait Islanders of the islands to the north of Queensland neighbouring the southern islands of Papua New Guinea, to whom the Torres Strait Islanders are related culturally, racially and economically. These two groups are completely distinct with relatively little in common other than having shared the ravages of colonization. The combined population of the two groups totalled 386,500 people according to the 1996 census, or 2% of the total population. The latest estimates suggest the population has now grown to approximately 427,000 people of Aboriginal and Torres Strait Islander descent. The Aboriginals are by far the larger group and are in fact subdivided into many different linguistic, political and cultural societies living in some cases dramatically different lifestyles with quite divergent aspirations for the future. The indigenous population is much younger than the national average and is growing almost twice as fast (with a 2.3% annual growth rate in comparison to 1.2% for the whole country). In addition, many more people have been self-identifying as indigenous with almost half of the growth from the 283,560 people in the 1991 census stemming from non-demographic factors.

The Aboriginal population is extraordinarily poor and disadvantaged to an extent that is unknown in any of the other countries under discussion. In addition, the level of racism is completely unparalleled in these other nations. For example, the pattern of openly shooting Aboriginal people in the northwest part of Western Australia for sport or spite (in the Kimberley Mountain region in particular) only disappeared a few decades ago, as did the virtual enslavement of Aboriginals as drovers in many cattle stations.

Therefore, it is not surprising that the Aboriginal people suffer from extremely high unemployment (17.6% in February 2000 versus 7.3% for the non-indigenous population),

low levels of educational achievement, inadequate health and social services (with infant mortality rates 3-4 times the national average, maternal mortality rates 10 times higher and a life expectancy 17 years lower), extensive discrimination, extraordinarily high rates of incarceration (especially for non-payment of fines and alcohol offences with 20% of the total inmate population as of 2000 being indigenous prisoners thereby reflecting an overrepresentation rate of ten times what it should be), tragically high levels of suicide and accidental death (particularly shortly after being placed in jail), a far greater likelihood to suffer from contact with the child welfare system, and far too little control over their own affairs. The report of the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, in reference to the sudden deaths of over 100 Aboriginals in the custody of prison, police or juvenile detention institutions in all jurisdictions across Australia since 1980, provides graphic evidence of the degree to which the justice system has failed to respond properly to the needs of Aboriginal people even when accused of the most minor offences - and the level of racism that has become institutionalised. Although the Royal Commission did not conclude that any of the deaths were a direct result of violence by guards, it did find an extraordinarily high rate of incarceration of Aboriginals and numerous deficiencies in governmental policies.

Although there is no system of legal subdivision whereby Aboriginals or Torres Strait Islanders are differentiated between those who are accepted as Aboriginal by law and those who are excluded, there are many other similarities with the Canadian experience, in addition to the disastrous consequences of colonization and dispossession. Australian law in some states used to distinguish among Aboriginals based upon the level of European ancestry, through using terms such as quadroon and octoroon rather than Métis/half-breed and non-status Indian. Fortunately, the indigenous population has generally overcome this part of their history as they have developed a three part definition, which has received almost universal acceptance by the laws and governments within Australia. The constituent elements of the definition are that the individual must:

1. be of Aboriginal ancestry [although no precise percentage or blood quantum is required];

2. choose to self-identify as Aboriginal; and
3. be accepted by the Aboriginal community as being Aboriginal [although this can be from any Aboriginal community rather than solely from the one from which the person's Aboriginal ancestry is derived].

This approach effectively avoids the debate over proving entitlement or seeking recognition for entire communities as in the USA and Canada as well as avoiding a statutory process of segregating Aboriginals into categories of those who are legally recognized from those who are not. Nevertheless, a person must be accepted by the specific Aboriginal group that possesses title to specified Aboriginal lands or the rights of residency on a particular reserve in order for that individual to acquire rights in relation to that territory. The same holds true in relation to acquiring a share in the royalties or other funds that might emanate from these lands. This can lead to some internal conflicts between those Aboriginals on traditional lands and others who have urbanized.

The Commonwealth Government has initiated a number of programs over the past 25 years to attempt to redress the terrible socio-economic position of the Aboriginal population. There are approximately 75 Aboriginal and Torres Strait Islander health organizations throughout the country that are controlled by the local Aboriginal communities. They have helped to launch national efforts to immunize all children against hepatitis B, improve health and hearing services, and attack substance abuse. A similar effort was commenced in 1989 to redress the very poor educational success rates of Aboriginal students in the public school system and the small numbers who were enrolling in tertiary institutions. The National Aboriginal and Torres Strait Islander Education Policy of the federal government is designed to ensure that:

1. Aboriginal people are involved in educational decision-making;
2. equality of access is provided to all educational services;
3. participation of Aboriginal people is improved; and
4. indigenous history and culture is part of the educational system.

It has met with some success as the numbers pursuing higher education have risen from almost none in the late 1960s to 7,460 indigenous students by 1997. The participation rate is still lower and the success rate is about 20% lower than for other Australians. The existence of a special financial aid scheme has helped considerably.

Particular inroads have been made in the broadcasting field. Aborigines are involved in a range of enterprises in both the commercial and public sectors of television and radio. This is a particularly vital source of information and community development in the Outback of central Australia.

Since over 17% of the Aboriginal labour force is unemployed (which itself reflects a major improvement from over one-third less than a decade ago), in part due to the fact that almost half live in rural and remote regions of the country, the federal government has emphasized the importance of job training. Some of the state governments are also supporting this approach with complementary programs.

One of the areas in which the Commonwealth has been particularly innovative has been concerning the delivery of legal services. Aboriginal groups have been funded for almost three decades to operate their own legal aid programs using staff lawyers and Aboriginal field officers. The American experience with Indian legal services organizations created under the former Office of Economic Opportunity created by President Johnson in the 1960s was the inspiration for these agencies. The latter perform a somewhat more limited version of the role of native court workers in Canada. There are 23 different and independent Aboriginal Legal Services corporations providing criminal and civil legal assistance in almost all parts of Australia. Somewhat surprisingly, these Aboriginal legal service programs have sponsored relatively little in the way of test case litigation (although there have been some very important exceptions, such as the development of the *Anunga Rules* governing appropriate methods for police interrogation of Aboriginal accused persons and the *Mabo* land rights case) and have not made as significant an impact upon how the justice system operates as one might expect after 30 years of existence.

A number of Aboriginal child care agencies have also been financially supported over the past twenty years. They are having some success in reversing the extraordinarily high rate of apprehension of Aboriginal children and in obtaining recognition for the importance of relying upon the extended family of Aboriginal people as foster parents where removal from the home is absolutely necessary.

1. Expenditures

The Commonwealth Government allocated AUS\$2.39 billion in the 2001 fiscal year for indigenous programs reflecting an increase of \$327 million over the prior year. This included funds for education (19%), approximately 11% on health care, and roughly \$700 million on employment and job training. The Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), received almost \$1.2 billion in federal allocations during the fiscal year ending June 30, 2001, or 47% of the total federal expenditure expressly for Aboriginal and Torres Strait Islander people. ATSIC is the primary vehicle for delivering funds to over 2700 non-profit Aboriginal organizations incorporated under the federal *Aboriginal Councils and Associations Act, 1976* and others established under state or territorial legislation.

The individual state and territorial governments spend an unknown amount of funds directly on programs targeting the indigenous people as well as providing grants and contributions to their associations.

2. Governmental Structure

The Australian Constitution of 1901 only addressed the indigenous population in a negative fashion. It declared that the requirement to conduct a regular census did not mean the inclusion of Aborigines and the ability of the federal government to enact laws for specific races explicitly did not encompass the Aboriginal race. The latter provision was judicially interpreted as meaning that only the state governments could pass laws

specifically designed to affect Aboriginal people. As a result, the federal role in this sphere was limited to the territories or to affecting Aboriginal people through general legislation. This state of affairs was changed by a constitutional amendment in 1967 that obtained an overwhelming endorsement from the voters through a referendum.

The current constitutional situation is that both levels of government are able to pass laws expressly in relation to Aboriginals. Where co-operative federalism is not possible, then a federal law prevails in case of conflict. Nevertheless, the Parliament has been highly reluctant to engage in direct clashes with state governments wherever possible. The sole exception to this policy of avoiding confrontation was in reference to the former National Party government of Joh Bjelke Peterson of Queensland. Even in this case, one federal law designed to override state legislation was never proclaimed. In another more dramatic situation, former Labour Party Prime Minister Bob Hawke backed down on an election promise to pass national land rights legislation due to the opposition of the Labour Premier of Western Australia.

Therefore, both levels of government frequently operate programs intended to ameliorate the conditions facing Aboriginal people. The Commonwealth remains very active on the legislative front in reference to the Northern Territory and concerning racial discrimination while traditionally leaving aboriginal and land rights issues largely to the states. This has obviously meant that there is no uniform system of law or programs in existence. It has also too often resulted in a situation in which the state government, which is the one that faces the most direct consequences of recognizing any special legal rights for Aboriginal people, has dominated the debate and has adopted policies contradictory to the interests of Aboriginal people.

Both levels of government have also maintained their own departments of Aboriginal affairs. The federal government has also pursued the approach of establishing special semi-independent commissions to operate at some distance in the areas of sponsoring economic development, providing housing grants and purchasing land for Aboriginal communities. The latest initiative is the establishment of ATSIC in 1990 under the

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act, 1989. This agency was formed through the merger of the Department of Aboriginal Affairs and the Aboriginal Development Commission. ATSIC is a significant effort to give the Aboriginal and Torres Strait Islander people the direct power to control the programs that most affect them. The 18 Commissioners are all Aboriginals or Torres Strait Islanders with 17 of them elected by their constituents in the 17 zones, one of whom is then elected by the Commissioners to serve as Chair and be replaced by his or her region, such that they can ensure that their cultures, values and aspirations are reflected in the design and delivery of services as well as in the allocation of priorities. ATSIC originally included two Commissioners appointed by the Commonwealth Minister responsible but these positions have been abolished. ATSIC's regional base is maintained through 35 regional councils of locally elected indigenous representatives. These regional councils are increasingly taking over decision-making and budget spending authority.

ATSIC is an unusual entity with a multiplicity of roles. It advocates indigenous issues vigorously at the regional, national and international level (and is a recognized non-governmental organization with the United Nations) while at the same time providing advice to the federal Minister of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs. It monitors the performance of other federal government departments while serving as the main federal agency in delivering programs and services directly or indirectly to the indigenous population concerning community development, employment, housing and related infrastructure, legal aid, native title representation, and in promoting cultural and identity, while expressly having no mandate concerning education and health care. It can advise any government in Australia on request or exercise particular authority granted to it by state or territorial governments. While the Commissioners are elected by the constituents for whom they serve, their autonomy is constrained by fiscal controls in the hands of the government along with the power of the Minister to issue requests to the Commission. A separate Torres Strait Regional Authority was established on July 1, 1994 to assume ATSIC's functions within that region such that the Commission's functions are now solely aimed at Torres Strait Islanders not residing in their home area.

Another relatively new federal initiative directed toward providing a new climate in which the goals of Aboriginals can be advanced arose through the creation of the Council for Aboriginal Reconciliation in 1991 through a unanimous vote in both houses of Parliament. The intention behind the Council was to promote a deeper appreciation among the citizenry of Aboriginal culture, as well as a greater understanding of the effects of their dispossession and continuing disadvantages within Australian society. The Council consisted of highly regarded Aboriginal and non-Aboriginal Australians who were attempting to create bridges between the cultures. The Council tabled its final report and recommendations in 2000.

3. Legal Rights

Aboriginal and Torres Strait Islander people are generally subject to the same laws as all other Australians. There has been no history of negotiating treaties between the Crown and the original owners of the land, despite repeated directions to do so in the 19th century by the Colonial Office in England. Only one treaty was actually signed (the *Bateman Treaty*), however, it was voided by the Colonial Governor of what is now Victoria as the treaty was signed by a private individual for his own benefit without prior approval or authority from the Crown.

British settlement of Australia started in 1788 with the landing of the ships in Botany Bay containing prisoners transported to build a new colony. The subsequent development of disparate colonies in parts of the continent and Tasmania resulted in the dispossession and dispersal of Aboriginal peoples from their coastal and other lands that were viewed as productive by the colonists. Although there was active resistance by the Aboriginal people, their military skills and equipment were no match for the newcomers. In addition, Aboriginal societies were structured in a relatively loose fashion with people primarily residing within extended family groupings of small numbers such that it was not possible for them to organize a large scale fighting force to counteract the invasion of their territory.

The first British explorer in this region, Captain Cook, was under explicit instructions to pursue a policy of creating peaceful relations with any indigenous peoples that he encountered. Subsequent colonial representatives were regularly instructed to respect the land rights of the Aboriginals and to negotiate treaties to ensure peaceful relations and to acquire land for settlement. These instructions were repeatedly ignored or resisted by local officials.

Eventually, after almost a century of colonization, the doctrine of *terra nullius* was invoked to justify the colonial practice that had been followed. That is, the land was treated as if it had been vacant or desert so as to be available for claim by any nation that established settlements upon it. The fact that the land was not empty of people was discounted by the assertion that the Aboriginal people were so primitive that their occupation was inconsequential. Since they had not cultivated the land in a fashion similar to European methods of farming, and since they were believed to have no system of law or government, they could be regarded as little more than wild animals. The debate that was undertaken within Australia was so racist that the more enlightened viewpoint was represented by the perspective that Aboriginal people were in fact humans and in need of protection under British law so as to ensure that they would not simply be exterminated by settlers with impunity. This argument was ratified by the colonial courts, which also ruled that Aboriginals were subject to the common law whether they understood it or not while their systems of laws, that had been in existence for perhaps as much as 40,000 years, were ignored. Reserves and church missions were created by state governments as a means to segregate Aboriginals from general society while efforts at assimilation through boarding schools and the like could be pursued. These reserves did, however, provide at least some protection for the people and a small portion of their original territory.

The courts have historically played a very negative role in dealing with aboriginal rights questions in Australia. Even the Privy Council chose to distinguish between the Canadian and Australian situation when it delivered its judgements in *St. Catherine's Milling and Lumber Co. v. The Queen* in reference to aboriginal title and Treaty No. 3 in

Ontario and in *Cooper v. Stuart* in reference to Queensland only months apart. The Australian courts had been little better until the 1990s. The Northern Territory Supreme Court rendered judgement in 1971 in *Malirrpum v. Nabalco Pty. Ltd.* ((1971) 17 F.L.R. 141) in which it ruled that the doctrine of aboriginal title did not apply in Australia even though Aboriginals have maintained organized societies for thousands of years with their own legal systems and intricate uses of the land. Despite the fact that this was only a trial court decision from the Northern Territory, it had acquired a status as the ruling decision on this issue for the whole country. It is worth noting that this decision of Mr. Justice Blackburn relied upon the *Calder* decision of the British Columbia Court of Appeal, which was subsequently reversed on its interpretation of the law by the Supreme Court of Canada on appeal. The *Malirrpum* decision has also been rejected by the Canadian courts, while the Australian High Court expressed a willingness in its decision in *Coe v. Commonwealth* ((1979) 53 A.L.J.R. 403) to consider the aboriginal title issue in the future in an appropriate case, while clearly rejecting any assertions to sovereignty in that decision.

Despite the lack of success before the courts in the past, the issue of Aboriginal land rights received great public support starting in the 1970s and some very concrete results through legislative recognition. The first such initiative was the *Land Rights (Northern Territory) Act*, 1976 passed by the Commonwealth Parliament in reference to its responsibility and ultimate authority over this region. This Act enables the traditional Aboriginal owners to make claims to unalienated Crown land by lodging a formal claim with a judge who has been appointed as the Commissioner under this Act. The Commissioner conducts a formal hearing in which the claimants have to prove their direct spiritual and physical attachment to the land while others may challenge the validity of the claim or the eligibility of the land for this process. The Commissioner then renders a report to the federal Minister of Aboriginal Affairs with recommendations for action. Although the Commissioner's decision is not binding, virtually all of the reports since the creation of this process have been implemented. As a result, over one-half million square kilometres of land within the Northern Territory have been conveyed to Aboriginal trustees in inalienable freehold title to hold for the traditional owners. This

consists of all of the remaining Aboriginal reserves and missions, as well as huge tracts of land including the Uluru (Ayers Rock) National Park, which has been leased back to the Australian Parks Service, reflecting one-third of the entire Territory. There was no compensation scheme under this Act to redress the historical loss of use or regarding non-Crown land that is ineligible for claim. The Aboriginal owners must rely upon mining royalties for surface exploration rights or other means to raise funds to meet their economic needs.

The Government of South Australia also responded in a positive fashion to the land claims of the Aborigines in the northern part of that state. Legislation was passed to grant inalienable freehold title to the Pitjantjatjara, and later for another adjacent region to the Maralinga people, which comprises virtually the entire top end of the state other than one mining district or approximately 176,000 square kilometres. Similarly to the federal statute for the Northern Territory, these Aboriginal groups did not receive title to the subsurface and are still subject to the general laws in force in the state. They do, however, have a statutory right to propose the adoption of regulations designed to protect the environment within their region.

Limited land rights legislation has been passed by the state legislatures in New South Wales and in Victoria. The statutes in the latter state refer solely to certain former reserves whereas in New South Wales, not only was title to all reserves conveyed but local and state-wide Aboriginal land councils were created to receive a portion of the state property tax revenue annually (7.5%) for a period of 15 years for the Aborigines to purchase other lands on the open market and to develop the lands acquired.

The legal position of the indigenous population changed dramatically on June 3, 1992 with the decision of the High Court in *Mabo v. Queensland (No. 2)* ((1992) 107 A.L.R. 1) as it declared that Australian common law did recognize aboriginal or Native title, thereby overriding *Malirrpum* and turning Australian law on its head. Although *Mabo* was in relation to the Torres Strait Islanders, it was accepted as applying on the continent. The Court also stated that the Crown could exercise its sovereign power through

legislation or express executive act to extinguish native title interests. Unless and until that occurred, however, the native title interest would still exist.

After extensive public debate, the federal Parliament passed the *Native Title Act 1993*. Its purpose was to address the consequences of *Mabo* through imposing a compromise. The Act sought to recognize and protect all native title rights that had not yet been extinguished while at the same time ensure that all non-Aboriginal interests in land were sustained. These somewhat contradictory objectives led to the determination that fee simple titles would be fully protected as they were declared to have extinguished native title. The Act further declared that mining leases granted before October 31, 1975 extinguished native title where the lessee was granted exclusive possession of the land. Mining leases without exclusive possession and leases granted after that date (when the *Racial Discrimination Act* was promulgated) may only impair native title that would be fully restored upon the expiration of the lease. Pastoral leases in effect on January 1, 1994 were statutorily deemed to be valid and could be renewed, regranted or extended by the Crown but with compensation to the native title holders. The High Court subsequently ruled in *Wik Peoples v. Queensland* ((1996) 141 A.L.R. 129) that certain longstanding pastoral leases in northern Queensland did not extinguish native title rights as at least some aspects of those rights could co-exist with the lessees' rights. The Court did declare that where conflicts exist between the lessees and the native titleholders, the rights of the pastoralists would prevail. The High Court has also declared that the *Native Title Act* was not discriminatory for creating a special legal regime concerning indigenous land rights in *Western Australia v. Commonwealth* ((1995) 183 C.L.R. 373). The legislation was subsequently watered down in 1998.

The National Native Title Tribunal came into existence on January 1, 1994 pursuant to the *Native Title Act, 1993* to facilitate the making of agreements among Aboriginals and Torres Strait Islanders, governments, industry and third party interests. It is not a court and has no power to decide whether or where native title exists. It does formally receive claims filed, it monitors the decisions of the Native Title Registrar whether to accept the claim or not, it offers mediation services to the parties where the claim has been accepted

by the Registrar and monitors agreements reached regarding proposed uses of lands and waters in areas where native title may exist. Where mediation is unsuccessful, the Tribunal must refer the application to the Federal Court for a decision on the merits. The Tribunal can award compensation for any native title extinguished since the federal *Racial Discrimination Act, 1975* took effect. As of June 30, 2001 there were 576 claims underway across the country.

For many Aboriginal groups, especially those whose traditional territory has been taken through settlement, there are no land rights. Even for those who have been fortunate in obtaining recognition for their historic ownership, they possess only the most limited powers of local self-management rather than true self-government. Since there is no constitutional protection for aboriginal rights, Aboriginal landowners are always vulnerable to a change in governmental policy or legislation that might reduce or eliminate their rights. The *Land Rights (Northern Territory) Act* has repeatedly been amended by Parliament since its passage in 1976, thereby demonstrating this vulnerability very graphically. The *Mabo* decision does provide some legal brakes upon a government that may wish to disregard or eliminate native title generally or repeal claim settlements. On the other hand, some commentators suggest that the thrust of the government response to land rights over the past decade has been to validate non-native title interests.

Even with the severe limitations of the Australian approach to land rights pre-*Mabo*, it is important to note that almost 15% of the country had been set aside for the exclusive use of the original inhabitants of the land. This occurred even though there was no legal compulsion on governments to act before the *Mabo* decision. Due to the prior lack of judicial support and the failure of the national government to demonstrate true leadership and commitment to this issue, the experience has been highly varied. Many Aboriginal groups have no land whatsoever while others have only postage stamp size communities, yet some have a huge land base consisting of virtually all their original territory. The latter is far more true for the far north and the outback - that is, in regions that settlers have not historically desired until the arrival of mining interests. As a result, Aboriginal

landholdings vary widely: from a low of 0.01% in Tasmania and Victoria and 0.19% in New South Wales and the Australian Capital Territory to 1.85% in Queensland, 8% in Western Australia, 19.2% in South Australia up to 40% of the Northern Territory.

Although there is no system of discriminating among Aboriginal people based upon status or ancestry in blood quantum terms, the people of the cities, country towns and farming areas have received limited benefit from land rights recognition. The limited statutory rights for wildlife harvesting do, however, apply to all Aboriginal people within that jurisdiction.

One of the other interesting statutory initiatives in Australia has been the passage of sacred sites legislation in many parts of the country. These statutes are designed to: confirm the right of those Aboriginal people who possess a spiritual connection to certain land to travel to and upon the land regardless of who holds title to the land; ensure that sacred sites are not destroyed; and empower the relevant Minister of the Crown to prohibit development that might damage or disrupt these places. Some of these statutes also provide protection to sacred and spiritually important objects. One example demonstrating this type of legislation is the *Aboriginal and Torres Strait Islander Heritage Act* passed by Parliament in 1984.

Canada

The Aboriginal peoples of Canada, who have occupied this territory for over 40,000 years, consist of three broad but very distinct groupings, namely, the Indians, Inuit and the Métis. Each of these three constitutional labels mask considerable diversity within their ranks in terms of linguistic, cultural and spiritual differences as well as concerning their lifestyles, traditional and modern economies, political structures, histories, land usages and current realities. Among the Indian people alone there 52 nations or cultural groups possessing 11 different language families with more than 50 distinct dialects.

Data regarding the Canadian situation is far from clear. The 2001 Statistics Canada census results have not yet been reported nor has the special Aboriginal Peoples Survey II

that was conducted last Fall. The total Aboriginal population has been estimated by the federal government as consisting of approximately 1.4 million people or over 4% of the entire country. The 1996 Census only recorded 779,790 as self-identifying as Aboriginal while 1,101,960 people indicated they possessed Aboriginal origins. Unfortunately, the 1996 census had a number of implementation difficulties, including the refusal by some First Nations to participate. As a result, it only recorded 488,040 people as being Status Indians at a time when the Indian registry maintained by DIAND included 593,050 registered Indians as of December 31, 1995 and 610,874 as of the end of the year in which the census was taken. It has been suggested that the census obviously underreported well over 100,000 registered Indians and may, therefore, similarly have underreported many Metis, non-status Indian and Inuit peoples. Adding somewhat to possible sources of confusion is that over 40% of First Nations control their own membership lists and many individuals now only identify themselves in terms of their original national identity or through the name of their First Nation rather than as an 'Indian' at all.

According to the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), there are approximately 65,000 Inuit in Canada, the vast majority of which live in the Northwest Territories, Nunavut, Quebec and Labrador. Due to the *Indian Act*, the Indian population has been divided into those who are registered, or have status, under that Act and those who are not recognized as legally being Indians for the purposes of that statute or the services made available by DIAND and Health Canada. DIAND's latest statistics recorded 659,890 registered Indians as of December 31, 1999, of whom 112,482 individuals gained status through the 1985 amendments to the Act (Bill C-31), while it estimated the Métis and non-status Indian population at 632,800 people at the end of 1997. The Congress of Aboriginal peoples estimates the latter two groups as comprising 750,000 to 1.25 million people.

The Aboriginal population has been growing at a rapid and varied rate over the past 15 years. The Indian population had an annual growth rate of over 7% from 1986 to 1991 according to Statistics Canada, which then fell to 1% from 1991-1996. On the other hand

the INAC data demonstrates an annual growth rate of almost 4% for the latter five-year period. The data from Statistics Canada indicates that the Metis population kept increasing throughout the ten-year period while the Inuit numbers were falling. Demographically speaking the annual growth rates for Indians from 1986-91 and Metis from 1991-96 were more than double the world's highest national rates and even higher than the theoretical maximum natural population increase rates. Thus shifts in population have been affected by legal changes [with over 100,000 non-status Indians and Metis moving over to become registered Indians by 1995] and relatively high natural growth rates. In addition, however, there is obviously a growing number of Canadians who are self-identifying as being Aboriginal [and particularly as being Metis]. Even if this trend is not sustained to the same degree, projections from DIAND indicate that the registered Indian population should rise to over 810,000 people by the end of this decade. In Saskatchewan it is projected that the on-reserve Indian population will grow by 37.2% from 1998 to 2008 compared to 1.5% for the province as a whole. Over two-fifths of the status Indian population is under the age of 19 compared with just over one-quarter for the country as a whole such that it will continue to grow at a faster rate than the rest of the citizenry.

The changes in the demographic data are also reflected further in place of residence. There are 275,112 registered Indians who resided outside of reserves as of the end of the last century, or 41.7% of the total status Indian population. The on-reserve Indian population had grown from 218,270 people in 1979 to 384,778 Indians by the end of 1999. In percentage terms, however, they reflected an ever-diminishing portion of the overall status Indian population, which stood at 70.5% of the total as residents of reserves in 1979 that had fallen to 58.3% of the total over a twenty-year period.

Although great progress has been made over the past three decades, the Aboriginal population in Canada remains the poorest of the poor with lower life expectancies, educational levels, employment rates, etc. as well as extraordinary over-representation in the prisons and child welfare agencies across the country. For example, there were 6483 status Indian children in the child welfare system across the country as of 1999-2000,

which reflects a massive overrepresentation in numbers. Although it had looked by the end of the 1980s that the situation was improving considerably in this area, the numbers are growing fairly rapidly once again as there were only 4533 in the child welfare system in 1992/93 that had grown to 5448 by 1997/98. The number of Aboriginal Child and Family Services Agencies receiving some federal financial assistance has also increased from 54 in 1993/94 to 79 in 1997/98, thereby reflecting an increase by 46%. The number of children being raised outside of their parental homes had also increased by 18% from 1994/95 to 1999/00.

Similarly, Aboriginal people encounter Canada's criminal justice system in hugely disproportionate numbers. Last year there were more than 2100 Aboriginal men and women in federal correctional facilities with 70% of them either previously urban residents or having committed their offences while off-reserve. While Canada already possesses one of the highest incarceration rates among developed countries at 129 per 100,000 Canadians, adult Aboriginal people are imprisoned more than eight times the national rate. Saskatchewan is at the extreme end of the spectrum with an adult Aboriginal incarceration rate of over 1600 per 100,000 compared to a non-Aboriginal rate of 48 per 100,000 residents of that province.

Housing conditions within reserve communities is improving in some spheres as 97% of all homes had water and 93% had access to sewage disposal systems by 2000. The number of dwelling units had also increased from 67,000 in 1991/92 to over 87,000 by 1999/00 with 2313 new units built during that last fiscal year. On the other hand, the number of units being built annually had fallen during the last decade from an average of 3156 units/year and a peak of over 4000 homes per annum. While the conditions of the homes seem to be improving, it is important to note that only 54% of them were considered to be adequate without need for significant repair or renovation as of March 31, 1998.

First Nations continue to experience severe rates of unemployment and underemployment. While the numbers of small businesses located on reserves has been

improving, this has been insufficient to keep up with the growth in the labour force. It is not uncommon for many First Nations to have less than 20% of their able-bodied work force with full time jobs. The number of social assistance recipients has been growing dramatically. There were 110,202 social assistance beneficiaries living on reserve in 1989/90, which had grown to 156,629 people by 1997/98 before declining modestly to 151,737 beneficiaries by 1999/00. Thus, approximately 40% of all residents on Indian reserves in Canada are dependant upon social assistance payments for their livelihood. To this number can then be added the people who rely upon other forms of income support programs like pensions and employment insurance.

There are now, however, some 448 First Nation managed schools serving over 60% of the status Indian students who live on reserve with only 8 schools still administered directly by DIAND as of 2000. Post-secondary enrolment has mushroomed from almost nothing 30 years ago to 11,170 in the 1985-86 academic year to over 27,000 students during the 2000-01 fiscal year, with 35% of them over the age of 30 and two-thirds of them being women. Total enrolment of registered Indian youth in elementary and secondary schools has grown over 20% from 1993 to 2000. Day care and pre-school attendance rates have also been growing with over 4000 young children enrolled in on-reserve programs. Success in education is clearly being achieved, however, the employment opportunities for the graduates within reserve communities remains limited and may further encourage people to leave home for work and advanced education.

Health care has also improved in some ways for Aboriginal people in recent years. The gap in life expectancy has shrunk from over 11 years in 1975 down to 6.5 years for Indian males and 4.8% for Indian females as of 2000. Registered Indians in Canada, however, continue to suffer from far higher rates of diabetes, heart disease, hypertension, arthritis, infant mortality, tuberculosis, violent deaths and suicide than the national average, with youth suicide rates in particular being some of the highest in the world.

It is without question that conditions remain deplorable in far too many First Nations communities. While discrete data is generally not available for Inuit and Metis

communities, these situations appear similarly tragic. The urban reality for Aboriginal peoples is often just as bad.

1. Financial Expenditures

The Department of Indian Affairs and Northern Development's budget for the 2001-2002 fiscal year estimates expenditures of \$5.11 billion. This total includes \$1.165 billion for social assistance and welfare services, \$1.03 billion for education, \$292 million for post-secondary education support, \$638 million for the settlement of comprehensive and specific land claims, \$125 million for self-government initiatives, \$842 million for capital construction, \$148 million for economic development encouragement, \$175 million for housing costs and \$364 million for Indian government support. DIAND now has almost 3500 employees such that a significant portion of its budget is for operational expenses in dollar terms but it reflects less than 2% of the total. DIAND funds 612 First Nations and 80 tribal councils who administer approximately 85% of the department's annual budget with a further 10% transferred directly to provincial governments for contracted services.

Other federal departments allocate almost \$2 billion more in funds targeted directly to Indian, Inuit and Metis peoples. The Department of Justice launched a modest new initiative to support programs designed to improve the position of Aboriginal peoples within the Canadian justice system in August of 1992 through \$25 million over five years, which was renewed effective April 1, 1997. The Solicitor General's budget for Indian policing on reserves doubled in 1992-1993, as a result of the transfer from DIAND of funding for this program, initially to about \$30 million. These funds reflect the 52% federal share that is matched by a 48% contribution from provincial governments to support 127 policing agreements that have been negotiated over the years throughout Canada concerning both on and off reserve First Nations policing.

Heritage Canada maintains responsibility to fund the core operations budgets of friendship centres in urban areas and off-reserve Aboriginal political representation

organizations. It also has specific programs to offer financial support for Aboriginal language initiatives, Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres (UMAYC), Aboriginal television and radio broadcasting and Aboriginal Women's programs. It now provides approximately \$30 million annually through a block grant to the National Association of Friendship Centres to distribute to the over 100 friendship centres in Canada.

Health Canada projected budget for 2001-02 included \$1.323 billion to the First Nations and Inuit Health Branch to fund all health initiatives on reserve, as well as providing uninsured health care for status Indians and the Inuit wherever they reside. A range of other departments or federal agencies (for example, Central Mortgage and Housing Corporation provided \$278 million in 1997 for urban and on-reserve Aboriginal housing while Department of Human Resources Development Canada (HRDC) has committed \$41 million annually to meet child care needs for First Nations and Inuit parents who are working or in employment programs) also fund specific programs that are of importance to all Aboriginal people. HRDC developed the Aboriginal Human Resources Development Strategy in 1999. This is a five-year, \$1.6 billion initiative to provide funds directly to Aboriginal organizations to develop and deliver job and skills training, labour market enhancement as well as programs geared toward Aboriginal youth and persons with disabilities.

All of these different initiatives are further augmented by relatively small but significant contributions by the Departments of Fisheries and Oceans, Industry Canada, Natural Resources, National Defence, the Privy Council Office and others. All told this results in a total federal expenditure in programs solely directed toward Aboriginal peoples of over \$7 billion in the current fiscal year. Over 70% of this sum emanates from INAC and well over 90% of the funds are earmarked for First Nations and the Inuit, such that the Metis and non-status Indians receive a very small portion of federal funding.

It is estimated that provincial governments likely spend approximately \$5 billion per annum in providing Aboriginal specific and general programming to their Aboriginal residents, with the vast majority of this in the form of non-targeted funding.

Federal data suggests that the on-reserve Indians, who are exempt from income and a number of taxes on goods consumed on reserve as a result of sections 87 and 90 of the *Indian Act*, pay an unknown amount of taxes for goods consumed off reserve or for those buried within the purchase price of goods and services. The Inuit, Metis and non-status Indians are fully taxable while status Indians residing or working off-reserve are eligible for very few tax exemptions.

2. Land Base

There were 2,617 reserves across the country as of 1999-2000 totalling 2,995,490.4 hectares held by the Crown in trust for 610 recognized bands or First Nations. Over the prior ten-year period there had been an increase of 354 reserves totalling 364,000 hectares, most of which flowed from the Saskatchewan Treaty Land Entitlement Agreement of 1992. While these numbers do involve a large number of parcels of land this still reflects less than 0.3% of the landmass of the country for the original owners even though they represent 4% of the total population. These reserves, which are virtually all south of the 60th parallel, are solely for First Nations recognized under the *Indian Act* and do not assist the Inuit, Metis or non-status Indians. The latter have no lands held for their exclusive use whatsoever, while the Metis only possess six large settlements in Alberta. The Inuit were seen officially as squatters on Crown land in the eyes of Canadian law for many decades until the modern era of land claims negotiations has confirmed a portion of their traditional territory for their exclusive use (except in Labrador where the Inuit are still negotiating their comprehensive land claim having reached an agreement-in-principle signed on June 25, 2001).

Fifteen comprehensive land claims have been settled across the North over the last 27 years, starting with the James Bay and Northern Quebec Agreement of 1975, that have

provided a very different picture for the Aboriginal groups affected. Large tracts of land as well as cash, resource rights and other benefits have been guaranteed in return for the relinquishment of aboriginal title over the remainder of their traditional territories. These agreements to date in Québec, Nunavut, Northwest Territories, Yukon and British Columbia have confirmed exclusive use or title to the Aboriginal parties regarding 545,000 square kilometres, or approximately 6% of Canada. Although seen by some as generous settlements, it must be realized that the Aboriginal party to each of these agreements has generally surrendered over 80-90% of its original land base in order to achieve an agreement.

It should also be noted that DIAND had 452 specific land claims from First Nations under review as of September 30, 2001 with a further 118 claims in negotiations, 48 in active litigation and 47 claims appealed to the Indian Specific Claims Commission. A further 12 comprehensive land claims were in active negotiation in various parts of the country along with 47 claims involving 127 *Indian Act* bands in British Columbia and 6 claims in Yukon. At least another six comprehensive claims are either in other processes or awaiting a decision by the federal government. The land claims process is an extraordinarily slow and frustrating one that often creates a new sense of grievance but will result in many further settlements in coming years.

3. Legal Status and Constitutional Structure

The *Constitution Act, 1867* assigned exclusive responsibility to Parliament under section 91(24) for *Indians, and Lands reserved for the Indians.*[@] This gave Parliament two heads of legislative jurisdiction as it could enact laws for both the people referred to in the Constitution as *Indians*[@] and also in relation to all of the lands that remained unceded territory (which is not the same as Indian reserves set aside under the *Indian Act.*) Parliament has exercised this authority since 1868 by passing legislation in relation to some of the Indian people and some of their lands.

The jurisdiction of Parliament regarding "Indians" was determined by the Supreme Court of Canada to include the Inuit (in *Reference re Eskimos* in 1939) and has been used by Parliament to vary the definition of Indians narrowly or broadly over the intervening years. While the federal s. 91(24) jurisdiction was traditionally viewed as permissive rather than mandatory, this may have changed as a result of the development of the fiduciary obligation doctrine by the courts upon the Crown in right of Canada since the *Guerin* decision in 1984 and the terms of s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. It is also possible that the hints from the judiciary about a provincial sphere to fiduciary obligations concerning Aboriginal peoples may temper suggestions that the existence of the s. 91(24) head of power requires federal action.

What is clear is that the Parliament of Canada has not exercised its legislative jurisdiction in reference to the Inuit anywhere in the country, although the federal government has assumed the financial aspects of the authority in practice in Québec by taking over certain expenditures for health and social services for the Inuit after the Supreme Court's decision.

The position of the Métis in regards to s. 91(24) has remained a subject of legal and political debate for many years with the federal and Alberta governments taking the view that the Métis do not fall within s. 91(24) while all other provinces and most commentators, as well as the Métis, assert the contrary perspective. The Government of Alberta has expressed concern over the years about this issue as it has maintained Metis legislation since the 1930s regarding a number of settlements set aside for exclusive Metis use during the Depression and it has not wanted this regime to be struck down as *ultra vires*. During the Charlottetown Round of constitutional negotiations in 1992 it endorsed an amendment that would confirm the inclusion of the Metis within s. 91(24) coupled with a further amendment that would protect its Metis settlements legislation. Although in my opinion the Métis are within s. 91(24), the continuing uncertainty in this regard has left the Métis as a political football passed back and forth between the two levels of government resulting in limited special legislation outside Alberta and few governmental initiatives designed to meet their needs. The Government of Saskatchewan

has recently broken the mold somewhat by enacting the *Metis Act* and proclaiming it into force in February 2002. This new statute recognizes the contributions of the Metis to that province and creates a vehicle for future bilateral initiatives. Its preamble makes clear, however, that “nothing in this Act is to be construed as altering or affecting the position of the Government of Saskatchewan that legislative authority in relation Metis people rests with the Government of Canada pursuant to section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.”

In addition to the *Indian Act*, the federal government has absorbed the role formerly reserved to the Imperial government of negotiating treaties in the name of the Crown. Literally hundreds of treaties were negotiated with the Indian nations in the pre-confederation era in what are now the Atlantic provinces, southern Québec, southern Ontario, and Vancouver Island. Since 1867, the Crown in right of Canada has entered into 11 numbered treaties in northern Ontario, the Prairie Provinces, northeastern British Columbia and parts of the Yukon and NWT as well as the 1923 Treaty in southeastern Ontario. These treaties and their subsequent adhesions, along with those from the earlier era in Upper Canada, on their face share in common the surrender of exclusive land rights to the Crown by the Indian parties in return for annuities, confirmation of wildlife and fishing harvesting rights, the preservation of certain lands for exclusive Indian use as reserves, and other specific commitments (e.g., promises of ammunition, agricultural implements and a tax exemption in Treaty No. 8 and a medicine chest clause in Treaty No. 6). The Indian version of many of these treaties and their surrounding oral negotiations, however, differs dramatically from the written version in English.

The Inuit, with a few minor exceptions, did not sign any treaties as there was little interest in their traditional territories until the latter part of the 20th Century.

The land rights of the Métis were sporadically recognized as, for example, through signing the adhesion to Treaty No. 3 in Ontario as a distinct indigenous people. The more common approach was for the Métis frequently to join in the treaties with their Indian relatives or to take scrip under the *Manitoba Act* and subsequent Dominion land

legislation. As implemented under federal laws, which are currently being contested before the Manitoba courts in the *Dumont* case by the Manitoba Métis Federation and the Native Council of Canada, scrip entitled the holder to exchange this certificate for a specified number of acres of land to be held in fee simple by the individual rather than collectively, as in the case of reserve lands. Much of the scrip issued was exchanged with land speculators for cash and has given rise to allegations that the federal government participated in or turned a blind eye to a widespread pattern of extensive fraud through which very few Métis indeed received their allotted land.

The *Constitution Act, 1982* has dramatically changed the relationship between all Aboriginal groups and the rest of Canada. Not only does s. 25 of the Charter protect Aboriginal, treaty or other rights or freedoms of the Aboriginal peoples from being abrogated by the remaining provisions of the Charter, but s. 35 confirms the existing Aboriginal and treaty rights as part of the supreme law of Canada (s. 52(1)). Aboriginal peoples is also defined in s. 35(2) so as to clearly include the Indian, Inuit and Métis peoples, while their unique rights have been guaranteed equally among female and male Aboriginal persons through the 1984 amendments adding s. 35(4). These latter amendments also made certain that prior and future land claims settlements will receive the same constitutional status as treaties (through ss. 25(b) and 35(3)) so as to encompass the two settlements reached in the 1970's in Québec. The *Constitution Act, 1982* was further altered in 1984 to ensure that no future amendments to the constitutional provisions that explicitly apply to Aboriginal peoples can occur without the Prime Minister previously having convened a First Ministers' Conference to which Aboriginal representatives will be invited (s. 35.1).

The effect of these provisions has had a profound impact upon the jurisprudence as well as upon the political stature and public profile of the Aboriginal peoples in Canada. The precise nature of the changes in the case law that has occurred over the past twenty years outstrips the scope of this paper but suffice it to say that our perceptions of what constitutes a treaty has been broadened considerably by the decisions of the Québec Court of Appeal and Supreme Court of Canada in the *Sioui* case while it is now clear as a

result of the latter court's decision in *Sparrow* that aboriginal and treaty rights can render federal and provincial laws inapplicable to Aboriginal people in appropriate situations. The Court also recognized in *Sioui* that Aboriginal peoples at least once constituted independent, sovereign nations (without commenting upon their current status) who could enter into treaties as such with the Crown and its representatives.

The Supreme Court of Canada has further developed a new doctrine called fiduciary obligations in the *Guerin* and *Sparrow* cases and stated that it applies to restrain the behaviour of both federal and provincial governments in the way they deal with Indian, Inuit and Métis peoples. The Supreme Court in the *Simon* case also made it clear that treaty rights are not limited to status Indians but can apply to any descendant of the treaty beneficiaries. The Court further elaborated a test and an approach to interpreting treaties that requires that they be given a liberal interpretation from the perspective of the Aboriginal party in light of all the evidence surrounding the negotiations of the treaty concerned. This position in *Simon* has been repeated on a number of occasions subsequently including the *Sioui*, *Badger* and *Marshall* decisions. A similar liberal approach to statutory provisions conferring benefits upon Aboriginal peoples was declared to apply in the *Nowegijick* case.

Our highest court has issued a number of other critical pronouncements in the 1990s. The judges declared that aboriginal rights exist across a spectrum from aboriginal title granting exclusive possession at one end of the spectrum to land based rights exercised within traditional territory to practices or customs that are "integral to the distinctive cultures of aboriginal peoples" but are non-site specific rights at the other in two cases arising from Québec (*Adams* and *Côté*). The Supreme Court jettisoned any lingering questions concerning the continuing relevance of aboriginal title in the modern era in *Delgamuukw* while suggesting that the test for aboriginal title may have to be modified to accommodate the post-contact reality of the Métis. On the other hand, the court also declared that aboriginal rights must be grounded in the specific factual context of a particular Aboriginal Nation which must prove that the rights in question were and

continue to be integral to their distinct identity today (in *Van der Peet*, *Gladstone*, *Pamajewon* and others).

In 1999 the Supreme Court had its first opportunity to grapple with the interrelationship between s. 15 of the Charter and aboriginal legal issues in the *Corbiere* case. The Court accepted that “aboriginality-residence” was an analogous ground to those specified in s. 15(1) and the *Indian Act* election rules excluding off-reserve members from voting was discriminatory and unconstitutional. On the other hand, the Court made clear in *Lovelace* that an Ontario government scheme to share profits from an on-reserve casino among all First Nations recognized under the *Indian Act*, thereby excluding Metis and unrecognized Indian communities, was not a violation of s. 15 as favouring one somewhat similarly situated disadvantaged group with an ameliorative initiative over another was not discriminatory within the sense of s. 15 at the expense of the groups omitted as more than mere economic prejudice was required since the more restrictive accommodation did not truly exclude the Plaintiffs from “access to a fundamental social institution” or “a basic aspect of full membership in Canadian society (e.g. voting, mobility).” The Court did, however, determine that s. 15 applied not merely to “laws” but to government programs as well.

Federal legislation has also been used on occasion to advance the Aboriginal agenda in recent years. The *Kanesatake Interim Land Base Governance Act* was passed and received Royal Assent on June 15, 2001 to implement an agreement reached between the Mohawk Council and the government that recognizes certain lands as falling within s. 91(24) although not being reserve lands under the *Indian Act*. It also provides statutory assurance that the Kanesatake Council has a legal foundation on which to adopt its own laws and regulations over land-related matters on its land base, as well as the necessary authority to enforce those laws. In addition, the Act sets out a framework intended to foster a constructive dialogue on harmonization between Kanesatake and the Municipality of Oka.

The Parliament of Canada has also enacted the *British Columbia Treaty Commission Act* in 1995, the *Mi'kmaq Education Act* in 1998, the *First Nations Land Management Act* in 1999, and a large number of individual land claim settlement implementation statutes over the past decade concerning First Nations in Yukon, Northwest Territories, Manitoba, Saskatchewan, and Nova Scotia. With approximately 80 self-government negotiations underway across the country, one would anticipate that the face of governance in Canada will continue to change in the years ahead.

Canadian law has, therefore, evolved quite dramatically indeed over the past two decades concerning First Nations and the Inuit. The appeal by the Ontario government of the *Powley* decision to be heard later this year by the Supreme Court of Canada may give rise to similar breakthroughs for the Metis.

B. Overall Assessment Among States

From a Canadian perspective, how do these countries compare? There is no definitive answer possible. No doubt one's national origin will influence any such comparative assessment. Furthermore, engaging in any type of ranking exercise immediately leads to subjective elements of prioritizing among competing values. Is possessing constitutionally protected rights (Canada) more important than having a much larger land base yet vulnerable to disappearance (Australia)? How important is a longer life span (Canada)? For example, one might say that Canada looks very enlightened and positive in relation to Scandinavia and Australia but far less so when examined in comparison to many aspects of American and New Zealand policy. Even these statements are crude, however, as there are aspects of the Canadian experience that are better than other countries under inspection as well as facets that are far worse. It is necessary, therefore, to examine certain key points of analysis more closely.

The existence of constitutional protection for aboriginal and treaty rights is unique to Canada among the countries studied, although constitutional guarantees of rights for indigenous peoples are also present in the new constitutions of Brazil, Columbia and

Nicaragua, among other countries. On the other hand, the right of Aboriginal peoples to govern themselves and determine their own futures under their own laws has yet to be fully recognized in Canada as it has been in the United States for over 200 years. This has occurred even though the Canadian doctrine of aboriginal title has been based largely upon the same decisions of the US Supreme Court that articulated the Adomestic dependent nation@ concept of residual Indian sovereignty at the same time as confirming the existence of aboriginal rights and title as part of the common law. Indian tribes in the USA, therefore, have clear jurisdiction to enact all civil laws to apply to anyone within their territory along with criminal laws over Indians, except for 16 major crimes.

Aboriginal peoples may have the same or similar sovereign status in Canada protected by s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, but Canadian courts have not yet declared that Canadian law incorporates this aspect of the American jurisprudence. No legislature has yet enacted a general statutory confirmation of self-government or sovereignty either, although the federal government has adopted a policy that an inherent right to self-government is contained within s. 35(1). The official position of the federal, several provincial and all three territorial governments is that the right of self-government or internal sovereignty exists without a further requirement for a constitutional amendment. These governments are seeking to negotiate self-government agreements with First Nations to establish the scope of Aboriginal governments and conflicts of laws rules rather than agreeing to blanket general recognition of jurisdiction.

The Nisga'a Nation Treaty represents the first such confirmation of the right to self-government as being constitutional in nature and elaborates the jurisdiction of the Nisga'a Lisims Government. This Treaty has been implemented through complementary British Columbia and federal statutes. The Nisga'a Lisims Government has now been functioning for almost two years during which time it has enacted a number of laws. A series of self-government statutes have also been enacted by Parliament and the Yukon Legislature over the past ten years for seven First Nations, however, they rights contained therein are not yet protected by s. 35.

The majority of provincial governments, however, continue to refuse to accept an inherent right of self-government as an existing right under the Canadian Constitution. Instead, they assert that no Aboriginal government can exercise any jurisdiction beyond what is delegated under positive law that includes the required approval of the effected provincial government.

The Indian and Inuit peoples in some parts of Canada are clearly seen as having a legally recognized interest in their traditional lands such that land claims settlements have been reached in recent years or are under active negotiation. These settlements look reasonably good in comparison with the position of indigenous peoples in the other countries examined. On the other hand, the Métis are excluded from land claims negotiations in Canada except in the NWT (and possibly in Labrador where a claim has been filed with the federal government by the Labrador Métis Association and is under review by the federal Justice Department), while non-status Indians are likewise left out except in the northern territories and in Labrador concerning the Innu. From the perspective of southern Métis and non-status Indians, the Canadian policy appears to be one based on aspects of segregation and inequality tied to federal recognition solely of bands and Inuit communities that renders Canada worse than all of the other countries under review. The colonialist inspiration for the *Indian Act* still plays a significant role in 2002 in defining the nature and content of federal and most provincial policies on land claims.

If one considers aboriginal questions from the vantage point of total land quantum that is currently in the hands of or dedicated for the exclusive use of the original owners of the land, then Australia has the best record by far even though its courts had failed to accept the application of the common law doctrine of aboriginal title to that nation until 1992. Nordic treatment of the Sami would then deserve the worst rating with New Zealand a close second. Greenland would be poorly assessed if the criteria was exclusive possession of land but would be the highest ranked if one focussed instead on effective indigenous control over territory as the key.

The American Indian tribes are also in the best position in terms of recognition of their rights over natural resources within their reservations as well as in their treaty areas. They have further obtained the most recognition for their aboriginal rights to water and the beds of waters. Congress has been pursuing a number of positive legislative initiatives over the past 30 years that are in keeping with its recognition of the sovereign status of the tribal governments and their needs for economic and social assistance in order to become fully strong and self-sufficient communities. On the other hand, Congress has most recently been imposing severe budget cuts on the BIA while also starving statutory mandates (such as in the area of tribal justice) and threatening to roll back certain advances gained in recent years (e.g., in gaming).

Canada does, however, appear to make the largest devotion of fiscal resources to the indigenous population of any of these nations on a per capita basis, while the USA has the largest bureaucracy employed on aboriginal affairs. Canada is achieving the best success in secondary education and improved health care while the USA has had the most success in post-secondary education training of professionals. Interestingly, the United States even with its emphasis on private medicine has devolved less control over health care matters than has either Australia or Canada. On the other hand, there are 25 colleges under tribal control in the United States, which far surpasses the situation in any other nation.

C. Quebec vis-à-vis other Provinces

Since the federal government has the lead constitutional role in reference to Aboriginal peoples, there is nothing resembling uniformity in the policies or practices of the provincial governments in this realm. Some are very active in reference to the provision of services and legal issues while others have done almost nothing and rely upon the federal government to pursue any policy thrusts in these areas. Rather than reviewing each province separately, I have chosen to examine a number of themes that are of particular relevance to Quebec in order to determine how its response compares to that taken by other provincial governments.

Before exploring certain specific issues in detail, let me provide some relevant data. According to the 1996 census, which has been widely accepted as an underestimate even by Statistics Canada, the total Aboriginal population in Quebec at that time was 71,975, or less than 1% of the overall Quebec Population. This indicates that the population actually had fallen from 80,945 people recorded in the census ten years earlier. The 1996 census clearly gives an inaccurate presentation overall as the people of Wendake (1462), Kahnawake (8544), Kanasatake (1992) and the Quebec portion of Akwesasne (approximately 3500) did not participate in the 1996 census.

The Statistics Canada figure is subdivided into 47,600 registered Indians (although official DIAND data recorded 58,640 status Indians in that year), 8300 Inuit and 16,075 Metis and non-status Indians. This data reflects almost a fourfold increase in the Inuit population since 1986 (from 2270 Inuit) while those self-identifying as Metis and non-status Indian people dropped by two-thirds in the same period (from 47,785). Therefore, the reliability of this data can readily be called into question, especially when one realizes the dramatic increase in those self-identifying as Aboriginal and Metis in particular nationally.

The Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) has recorded 68,440 status Indians within the province as of 2001 along with a further 9,397 Inuit for a total of 77,837 but they do not have data for non-registered Indians or Metis living in the province.

The DIAND registry data for 2000 recorded 63,315 status Indians of which 43,046 were residing on their own or another reserve and 19,041 off reserve, with a further 1228 living on other Crown land. This translates into a ratio of 70% living on reserve or Crown land, or a much higher ratio than the 58.3% average in Canada. Quebec thus has the highest on-reserve resident population. As is true across the country, the percentage of registered Indians living outside of reserves is continuing to grow; for example, almost 82% of all status Indians were living on reserve in Quebec in 1976 such that over 10% of this population has migrated away from reserves in the past 25 years thereby moving primarily into the realm of provincial jurisdiction and fiscal responsibility.

The registered Indian population in Quebec as of December 31, 1999 represents 9.4% of the Canadian total in comparison with 3.9% in the Atlantic, 22.8% in Ontario, 15.8% in Manitoba, 15.7% in Saskatchewan, 12.5% in Alberta, 16.5% in British Columbia, 1.1% in the Yukon and 2.3% in the NWT. As this data makes apparent, the largest registered Indian population in Canada lives in Ontario followed by B.C. with Quebec ranked 6th. Quebec contains the lowest social distance, in accordance with socio-economic criteria, of any province between the Aboriginal and non-Aboriginal populations.

Lands exclusively dedicated to Aboriginal use cover 14,770 square kilometers of Quebec. Almost 95% of this total have been set aside under the James Bay and Northern Quebec Agreement in reference to the Cree (5,544 square kilometers of Category I lands) and the Inuit (8,151 square kilometers) and under the Northeastern Quebec Agreement regarding the Naskapi. The remaining 5% is allocated as reserves and settlements to the other two-thirds of registered Indians in the province, while the Metis and non-status Indians have no lands exclusively set aside for their use. Nevertheless, the amount of land recognized as belonging exclusively to Aboriginal people in Quebec is much higher than in any other province as a result of the two land claims settled in the 1970s.

1. Aboriginal Languages

There are 53 distinct languages and dialects that have survived centuries of colonization and linguistic suppression in Canada with numerous dialects emanating from 11 major language families. Tragically, many experts predict that up to 40 of these languages may disappear within the next two decades with some having only a few living speakers left. Only three of these languages are on a reasonably solid foundation (Inuktitut, Cree and Ojibway), and even they are not adapting sufficiently quickly to develop new words to respond to increasing consumerism and technological change.

The importance of language to self-identity and transmission of knowledge cannot be overstated. Basil Johnston, an Ojibwa writer from Ontario, has stated that when

languages disappear Aboriginal peoples “lose not only the ability to express the simplest of daily sentiments and needs, but they can no longer understand the ideas, concepts, insights, attitudes, rituals, ceremonies, institutions brought into being by their ancestors; and, having lost the power to understand, cannot sustain, enrich or pass on their heritage.” This means that “no longer will they think Indian or feel Indian.” It almost goes without saying that there is no homeland other than North America for these languages. They cannot be revitalized by immigrants or through returning to a mother country. Thus, when they disappear here they truly vanish from the face of the earth. Aboriginal languages can sometimes cease to exist within a region while still surviving elsewhere. For example, Malecite and Huron are no long spoken by these Nations within Quebec but the former survives (albeit barely) in New Brunswick while efforts are underway by linguists and the people of Loretteville/Wendake to revive the latter.

Overall, the situation in Quebec is far better than most regions of Canada as 8 languages are still spoken. Fortunately, Inuktitut (spoken in 14 Arctic communities), Cree (spoken on 9 communities), Montagnais (spoken in 11 communities), Attikamek (spoken in 3 communities), Algonquin (spoken in 9 communities), and Mi’kmaq (spoken in 3 communities) have a significant degree of use. The Mohawk language is undergoing a renaissance at Kahnawake through the efforts of the Mohawk Survival School (Karonhia-Monhnha). The Abenaki language is facing extreme jeopardy and there are serious concerns about the future of Attikamek.

One of the major achievements emanating from the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) has been the strengthening of formal instruction in Cree and Inuktitut by the Cree and Kativik School Boards respectively. The JBNQA provided a clear commitment that the education systems in Northern Quebec would be radically changed to accommodate the aspirations of the Cree and Inuit for curriculum that would more effectively meet their needs, including the preservation and promotion of their languages. The Quebec Department of Education has supported this development actively as well as concretely through financial assistance. The Assemblée Nationale has also played a positive role through enabling legislation.

Although French has been declared to be the dominant language of the province through the passage of the Charter of the French Language (Bill 101), the Preamble of the Charter expressly recognizes the right of Indians (“Amerinds”) and Inuit to preserve and develop their own languages and cultures. The Charter expressly exempts reserves from its application, while formally ensuring the Cree and Inuit communities of their authority to provide instruction to their children in their respective languages (s. 87). The Cree and Kativik School Boards are compelled by the Charter, however, also to pursue the use of French as a language of instruction to enable students to have the opportunity for post-secondary education in French language institutions within Quebec and to develop the capacity to conduct their administrative affairs in French (s. 88).

There has been some resistance to the application of the Charter among certain Aboriginal groups. There is no exemption for the off-reserve population and their languages such that they are treated as if they were immigrants in reference to their own languages with schooling options determined in the same manner as for long resident French and English speaking peoples. Those First Nations and the Inuit who have relied upon English as a second language have voiced some concern over the possible removal in the future of the limited exceptions in the Charter that currently apply to them unless they obtain federal or constitutional assurances. Tensions over language issues have, however, declined dramatically over the last decade.

No other provincial government has made the limited yet relatively concerted efforts to support the survival of Aboriginal languages on a par with Quebec, although the Province of Ontario has provided some financial help to encourage Aboriginal language broadcasting. The governments of the Northwest Territories and Nunavut continue to lead the way within Canada for their fostering of indigenous languages while also respecting official bilingualism requirements of the federal government.

2. Education

The Government of Quebec has in general been far more supportive of educational initiatives, particularly for the Cree and Inuit, than any other provincial government in Canada. The government of Quebec allocated \$152,446,483 in the 1999-2000 fiscal year toward the education of Aboriginal peoples, or 2.2% of its total educational budget of \$6.4 billion, with the vast majority of this committed to the Cree and Inuit by virtue of provisions within the JBNQA. This represented an increase in over 60% from nine years earlier and appears to be dramatically higher than any other province in Canada. It should be realized, however, that this greater expenditure is a result of provincial obligations negotiated through the JBNQA and some of which are cost-shared with the federal government.

There were 14,341 registered Indian and Inuit students attending elementary and secondary schools in 1996-97. This total is comprised of 3146 attending schools administered by the Cree School Board, 2649 in the Kativik School Board system, 186 in the Naskapi school, 6154 in First Nations schools, 126 in federal schools and the remaining 2080 in provincial and private schools. There has been a huge shift over the past two decades with federal schools almost completely disappearing (down from 21% to less than 1% in the last ten years) and First Nations and Inuit operated schools completely assuming the former federal role as well as absorbing over two-thirds of those who previously attended the provincially regulated system. Less than 15% of status Indian and Inuit students are now enrolled in provincial schools through tuition payment agreements with DIAND (reduced from 48% a decade earlier). While First Nations and Inuit control has permitted the design of more culturally relevant curriculum and the recruitment of more Aboriginal teachers, there continues to be a severe problem of attrition with a high dropout rate and too many falling behind. Retention and graduation rates have improved somewhat in recent years.

There has also been increasing rates of success at the post-secondary level. 328 Inuit and registered Indian people graduated from tertiary institutions during the 1998-99 fiscal year out of 3681 graduates across the country, thereby placing Quebec fifth overall.

3. Health and Social Services

The Quebec government devoted \$100,272,689 during the 1999-2000 fiscal year, which reflected an increase of over 80% since 1990-91, through the Ministry of Health and Social Services to providing services directly or via Aboriginal organizations. A number of the latter have been established to operate as an adjunct to the existing provincial social service network. These expenditures also did not include the expenses paid by the Regie de l'assurance maladie or those paid for out-of-province services.

The Government of Quebec has not been seen as a leader in facilitating the development of autonomous Aboriginal organizations in the health care and social services sector, although its record is far superior to that of many other provinces. Manitoba has been in the forefront in co-operating in the creation of Indian controlled child and family services agencies in conjunction with DIAND since 1980. This lead has now been followed to a lesser degree in Ontario, British Columbia and Alberta.

One of the more innovative efforts of Quebec has been through enacting An Act to Ratify the Agreement Concerning the Building and Operating of a Hospital Centre in the Kahnawake Territory in 1984. This statute authorized the Mohawks of Kahnawake to construct the hospital and to receive provincial funds for its operation as a private establishment completely administered by the Mohawks. To the best of my knowledge, this legislation and arrangement remains unique in Canada.

4. Economic Initiatives

Quebec has been a leader among provinces in sponsoring economic development within Aboriginal communities and First Nations through provision of special grant programs. One of the most innovative initiatives is a direct result of provisions contained within the JBNQA and the Northeastern Quebec Agreement. An income support programme was negotiated under the JBNQA to encourage and perpetuate the traditional hunting, fishing and trapping lifestyle and economy of the Cree and Inuit. This commitment has been

further implemented by An Act Respecting the Support Program for Inuit Beneficiaries of the James Bay and Northern Quebec Agreement for their Hunting, Fishing and Trapping Activities of 1982. The total amount allocated to meet this purpose in 1990-91 by the province was \$2,725,743, which was spent for assisting these activities through the provision for funds for, equipment, travel, courses, marketing, wildlife studies and other related matters.

The province also devoted over \$11 million under An Act Respecting Income Security for Cree Hunters and Trappers Who are Beneficiaries Under the Agreement Concerning James Bay and Northern Quebec of 1989 to subsidize these harvesting activities for individuals who were unable to earn a sufficient income from the commercial aspects of this labour while seeking to maintain this traditional lifestyle. Again, this positive initiative is somewhat tempered by the realization that it reflects obligations undertaken as part of the JBNQA through which aboriginal title was surrendered for the benefit of the province by the Cree and Inuit to a territory the size of France.

Another interesting effort of the Government of Quebec: was the passage of An Act Respecting the James Bay Native Development Corporation in 1980 to stimulate investment and economic activity within the Cree territory.

The Government further created an Aboriginal Development Fund (ADF) in June of 1999 with a commitment of \$125 million over five years (\$5 million of which is reserved for non-First Nation Aboriginal communities or by Aboriginal peoples living outside a designated community while the remaining \$120 million is segregated on a community-by-community allocation) to encourage improvements to capital infrastructure, promote job creation and foster an increase in the number of Aboriginal entrepreneurs. A minimum of 20% of the funds allotted to each nation or community must be devoted to economic development purposes. The funds available also must be twinned with other sources. The ADF will provide seed funds for local start-up investments, to sponsor the creation of community venture capital funds and to respond to priority needs that do not fit within normal provincial government programs. A formal agreement flowing from the

ADF was signed between the Kativik Regional Government and the Government of Quebec on June 29, 1999 through which \$25 million of the ADF was earmarked exclusively over five years for the Inuit communities.

5. Overall Fiscal Expenditures

The Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) is the coordinating agency established in 1979 by the provincial government is the focal point for all interactions with the Aboriginal population. It has maintained an annual compilation of all disbursements, support and expenditures by the government since 1987 in relation to the Aboriginal peoples of the province. It has recorded total allocations in the 1999-2000 fiscal year by the provincial government for Aboriginal peoples in the amount of \$516, 946,371.

6. Land Claims

The Government of Quebec was the first province in Canada to accept the continued existence of aboriginal title under Canadian law and to respond to this recognition through seeking to negotiate land claims settlements. This was not due to altruistic reasons or a function of a change in political perspective as it reflected the decision of Mr. Justice Malouf in the *Kanatewat* Case of 1973. Nevertheless, the Province did quickly respond to the substance of this decision positively rather than rely upon the vacation of the injunction granted by Mr. Justice Malouf one week later by the Court of Appeal. The Court of Appeal subsequently reversed Malouf J. two years later.

The James Bay and Northern Quebec Agreement of 1975, followed by the Northeastern Quebec Agreement three years later, presented an historic breakthrough in the relations between Aboriginal peoples and other levels of government in Canada. Although both Agreements have been criticized over the years for a broad range of reasons, it must be appreciated how significant they were for their time and how they represented a dramatic change with prior policy. Their significance remains as profound today over a quarter of a century later.

This willingness to negotiate aboriginal title rather than pursue endless litigation, as was historically the approach of British Columbia where these issues were equally as lively in the 1970s, has clearly been a far more enlightened policy. It is currently being followed in relation to the ongoing negotiations with the Atikamekw Nation as well as with the Innu (formerly called the Montagnais) represented by the Mamuitun Tribal Council (three First Nations) and those represented by the Mamu Pakatatau Mamit Assembly (four First Nations) in the North Shore. The same approach has not, however, been consistently applied when it comes to the Mohawks, Algonquins, Mi'kmaq and many off-reserve Indian and Metis groups. Nevertheless, in comparison to the attitude of other provinces, Quebec has adopted an overall position that can be perceived as far more favourable to Aboriginal peoples and their interests within their traditional territory.

This more positive approach has been evidenced in the vast array of agreements involving Crown land that have been entered into by the provincial governments with First Nations over the years since the JBNQA. A Common Approach agreement was reached among the Mamuitun Tribal Council, Quebec and Canada on July 6, 2000 that sets the stage for negotiations to conclude a final comprehensive land claim settlement that would involve the three First Nations receiving \$250 million from Canada and \$90 million from the provincial government as well as confirming exclusive title to 535 square kilometers and wildlife harvesting rights throughout their traditional territory. The principles accepted for further negotiations guarantee Innu a share in royalties deriving from resource development in the area, participation in planning and environmental management decisions and involvement in the creation of new parks and protected heritage sites. If a final settlement is reached along these lines then it should assure the Innu that they will be major players in any future development of their traditional territory.

Another historic entente was reached between the province and the Grand Council of the Crees on February 7, 2002 when Prime Minister Bernard Landry and Grand Chief Ted Moses signed a fifty-year, multi-billion dollar agreement. This final document was

developed rather rapidly as the agreement in principle was only reached on October 23, 2001 and has already been ratified by the Cree citizens of the nine Cree communities. The document commits the two parties to a “nation-to-nation” foundation for their relationship. The Cree agree to withdraw a number of lawsuits challenging proposed hydroelectric projects and not to bring any further ones during the lifetime of the agreement or to seek redress for past application of the JBNQA by Quebec. As a result, work on the Eastmain 1 power station and the Eastmain 1-A/Rupert diversion will proceed this Spring. The agreement includes the transfer of all provincial responsibility for economic and community development under the JBNQA directly to the Crees. The Crees will receive \$23 million in 2002-03, \$46 million in 2003-04 and \$70 million in 2004-05 with subsequent years indexing the \$70 million to a formula reflecting “the evolution of activity in the James Bay territory in the hydroelectricity, forestry and mining sectors.” The parties also agree to adapt the provincial forestry management regime to involve the Crees more extensively in management processes and better reflect their traditional way of life and concern for sustainable development.

7. Self-Government

The Government of Quebec has also been the provincial leader in fostering the desires of Aboriginal people to exercise greater control over their lives and the affairs of their communities. The JBNQA once again has showed the way to some degree through its provisions guaranteeing the creation of new regimes and modifications to existing ones in a large number of spheres of human endeavour. The commitments contained in this Agreement resulted in provincial legislation (e.g., the *Northern Villages and Kativik Regional Government Act*, *An Act to establish the Makivik Corporation*, and the *Cree Villages Act*) as well as the *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* by Parliament. Although these statutes merely provide delegated powers to the Cree, Naskapi and Inuit, as opposed to implementing the widespread Aboriginal desire for recognition of an inherent right to self-government, they still represented a significant advance over the prior situation. Only the Sechelt First Nation of B.C. had obtained any enhancement of the powers available to bands under the *Indian Act* at the time my original report was prepared, and

even this was obtained solely in 1986 through federal legislation coupled with a provincial statute acknowledging the federal law as part of a broader government for the Sunshine Coast District.

The Assemblée nationale took a further bold step forward on March 20, 1985 with the adoption of a resolution recognizing the existence of most of the Aboriginal nations within the province (it did not initially include the Malecite Nation, which was similarly recognized by a Resolution of the National Assembly passed on May 30, 1989) and in favour of forging a new relationship with these nations. The Metis and non-registered Indians have not received the same group recognition. The Resolution of 1985 endorsed the acceptance of the ancestral rights of the Aboriginal peoples, their “right to their own language, culture and traditions,” the “right to own and control land,” and their “right to self-government within Quebec.” These rights were recognized based on the historical legitimacy of their claims and on the value to Quebec society to have harmonious relations with the indigenous population. The Resolution demonstrates a significant degree of respect and active support by the government for the goals and unique position of the identified Aboriginal groups as well as to ensure that the Aboriginal nations would “participate in, and benefit from, the economic development of Quebec.”

While the Government of Ontario has signed a Declaration of Political Intent with the First Nations in that province in 1985, and subsequently a Statement of Political Relationship in August of 1991, these have been accords with the government rather than resolutions of the Legislature. It should be noted, however, that the latter document does pledge the provincial government to respect and recognize the inherent right of the first nations to self-government, whereas the Resolution of the Assemblée nationale does not. None of these policy thrusts provide similar recognition to off-reserve Indians and Metis. These initiatives have not been replicated to date by any other provincial legislature or by the Parliament of Canada.

The latest effort of the Government of Quebec was to develop a new policy on Aboriginal matters. This was pursued through a series of symposia in four regions of the

province and various other discussions over several years. Premier Lucien Bouchard formally released the Quebec Government's Guidelines on Aboriginal Affairs, "Partnership - Development - Achievement" in 1998.

8. Recent Negotiated Agreements

The Government of Quebec has been extraordinarily busy on a number of fronts in recent years. It has been particularly active in negotiating new agreements with First Nations and the Inuit. As an example, more than fifteen separate agreements were announced in 2000 while ten sectoral agreements were signed with the Mohawks of Kahnawake on March 30, 1999 alone (covering policing; child care; taxation issues; administration of justice; registration of marriages, births and deaths; transport; liquor permits; economic development and combat sporting permits). A number of these agreements are specifically to promote economic development and emanate from the establishment of the Aboriginal Development Fund in 1999. Others stem from different aspects of the Government's approach announced in 1998, such as the self-government framework agreement reached between the Micmacs of Gesgapegiag and the province on February 11, 1999, or the tripartite agreement to establish the Nunavik Commission on November 5, 1999 that resulted in the tabling of its proposals on April 5, 2001 for the creation of a Nunavik Assembly that is currently under discussion among the three parties.

The Government has also been proactive on the legislative front, for example, the *Youth Protection Act* was amended through Bill 166 (proclaimed into force on June 21, 2001) that enable the government to enter into agreements with First Nations and Inuit communities to create special Aboriginal youth protection programs.

Conclusions

The policies and attitudes of the Government of Québec in relation to Indian, Inuit and Metis peoples have been the subject of great controversy within as well as outside the province. The sense of negativity that has often been directed toward the provincial

government by some has, in many ways, been triggered by a handful of incidents of great import rather than by the overall approach of the government. The events at Kahnawake and Kanesatake of 1990, as well as the overwhelming changes introduced to the lifestyle and territory of the Cree through massive hydroelectric projects, have created an image of the province as one that resists Aboriginal aspirations. The active resistance of the Cree to La Grande Baleine fueled this sense of animosity as had the frequent expression of hostility toward this opposition by senior officials of Hydro-Québec and other representatives of the provincial government. The fact that the Grand Council of the Crees has regularly been compelled to initiate court action to obtain recognition of the environmental provisions of the JBNQA and their applicability to La Grande Baleine, and the judicial approval of their arguments, has, further enhanced the image that the Province is willing to ignore the concerns of the Cree to meet the interests of the southern majority. The possibility of separation, coupled with the assertions by some MNAs over the years that there is no requirement to obtain the consent of the Aboriginal population within the borders of Québec, has only further inflamed passions. Developments over the past four years suggest that a major turn for the better has occurred in the relations among First Nations, the Inuit and the Government of Québec.

If one attempts to examine objectively the record of the federal government in comparison with other countries, and of Québec in relation to other provinces within Canada, one cannot help but conclude that the performance of both Québec and Canada has been superior, relatively speaking, in most areas. This is not to suggest that the record has been outstanding, as the effects of colonization and dispossession of the Indian, Inuit and Metis peoples have been tragic beyond belief. Our history has been one in which our European ancestors at an early stage pursued positive and respectful policies toward the Nations they encountered due to economic, political and military self-interest. This attitude, however, was quickly jettisoned when the motivating forces disappeared and our self-interest switched to favour oppression and assimilation so as to facilitate the purchase - or theft - of their lands and its resources as well as the denial of their inherent rights to maintain their ways of life, traditions, cultures, religious beliefs, laws and governments. The history of colonization in the land now called Canada has been an

unmitigated disaster from the perspective of Aboriginal peoples and from the view of any neutral observer.

It has only been over the past three decades that as a society we have moved away from the policies of complete assimilation that was championed in the federal White Paper of 1969. This has not been an easy transformation in the thinking and attitudes of non-Aboriginal peoples - nor has this change been accepted by all. This change has, however, been made far more difficult for federal and provincial governments that have vigorously resisted the development of a new relationship based upon mutual respect and the sharing of the bounty of this land that was at the cornerstone of the original relationship symbolized by the treaties of peace and friendship of the Atlantic and the Two Row Wampum of the Iroquois Confederacy of the 1600s and 1700s.

Significant progress has been made over the last thirty years spurred on as a result of a number of major court cases, the constant pressure of Aboriginal peoples and their political organizations, the receptivity of the Canadian public to Aboriginal demands, the constitutional changes of 1982 recognizing and affirming the “existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada,” the perception that prior policies were a disaster, numerous inquiries and parliamentary reports and the acceptance by at least some governments that justice and Canadian law required the negotiation of new arrangements. This progress should not be underestimated as we have come a long way in the legal and political arenas.

On the other hand, governments should not be quick to pat themselves on their collective back for doing what they are often compelled by the courts to do in order to honour their legal obligations. Likewise, the fact that Québec and Canada appear reasonably progressive when compared to a number of other western economically developed countries says more for how poor the track record is in those other regions than serving as a commendation for our performance. It must also be noted that our “achievements,” if they can truly be called that, have been regionally limited within both the country as a whole and within Québec. While Québec has a very impressive record in comparison to

other provinces when examining province-wide data, the achievements decline dramatically when the effects of the James Bay and Northern Quebec Agreement and its aftermath are excluded. Other major initiatives on the legal and policy fronts within Québec and within Canada as a whole are similarly limited to particular Aboriginal groups or regions of the country and province.

Therefore, there is still a very long road to travel before the Governments of Canada and Québec can properly claim to be global leaders in developing a new relationship with indigenous peoples that throws off the remaining shackles of colonialism and apartheid policies. Far too many Aboriginal people continue to live in third world conditions confronted by little more than poverty and despair despite the richness of their original territory and the achievements reached by generations of immigrants to their lands. We have yet to accept fully that a proper basis for our future is mutual respect of our differences, including the Aboriginal desire for autonomy or self-determination, while forging true partnerships for the enjoyment of this territory and in the decision-making that will regulate our collective future for the betterment of all.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 353 à 374

Auteur : Henri Dorion

Titre : Les frontières du Québec : l'état de la question

MISE À JOUR

Auteur : Henri Dorion

Titre : Les frontières du Québec : l'état de la question

Mise à jour de l'étude intitulée
"Les frontières du Québec : l'état de la question"

Résumé

Après un rappel du contexte de l'étude initiale, notamment quant au cadre constitutionnel de la problématique et à des précisions terminologiques, la présente mise à jour fait le point sur chacune des six frontières qui séparent le Québec des territoires qui l'entourent. Pour trois d'entre elles (frontières avec le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et les Etats-Unis), la situation n'a guère changé. Quant aux trois autres (frontières septentrionales, frontière dans le Labrador et dans le golfe du Saint-Laurent), même si pratiquement rien n'a été fait pour en venir à une délimitation et à une démarcation définitives, diverses interventions de la part des gouvernements concernés sont venues souligner la nécessité d'entreprendre études et négociations pour enfin résoudre les problèmes relatifs aux frontières du Québec depuis longtemps en suspens, d'autant plus que, du moins pour ce qui concerne les frontières septentrionales, les négociations impliquant les Inuits du Nunavut et du Nunavik constituent une occasion favorable pour un éventuel règlement.

ANNEXE «A»

Mise à jour de l'étude intitulée
«Les frontières du Québec : l'état de la question»

produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la
souveraineté

Par : Henri Dorion

Le 7 décembre 2001

Table des matières

Introduction

- 1. Le cadre constitutionnel**
- 2. Précisions terminologiques**
- 3. Frontière Québec/Nouveau-Brunswick**
- 4. Frontière Québec/États-Unis**
- 5. Frontière Québec/Ontario**
- 6. Frontière Québec/Nunavut**
 - 6.1 Frontière et territoire
 - 6.2 Le constat de 1991
 - 6.2.1 La dérive des îles
 - 6.2.2 Qu'est-ce que la rive ?
 - 6.3 De 1991 à 2001
 - 6.3.1 Une indéfinition persistante
 - 6.3.2 Une démarcation en suspens
 - 6.3.3 Quelques éléments vers une délimitation plus précise
 - 6.3.3.1 La toponymie
 - 6.3.3.2 Les négociations entre les Inuits et le gouvernement fédéral
 - 6.4 Les enjeux actuels
 - 6.4.1 La démarcation
 - 6.4.2 Les îles de la zone extracôtière
 - 6.5 Pour la suite des choses

7. La frontière Québec/Terre-Neuve

- 7.1 Le constat de 1991
- 7.2 Jusqu'à ce jour, répétition des mêmes arguments
- 7.3 La représentation cartographique de la frontière du Labrador
- 7.4 Un détail cartographique qui a son importance
- 7.5 L'indémarcabilité de la frontière
- 7.6 À qui appartient le Labrador?
- 7.7 Où en est-on avec le Labrador?

8. La frontière dans le golfe du Saint-Laurent

9. Considérations générales sur l'état des frontières du Québec

Introduction

Il nous a été demandé de mettre à jour le document que nous avons présenté en 1991 à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (ci-après désignée *Commission B-C*). Ce document, intitulé *Les frontières du Québec : l'état de la question*, constituait lui-même une mise à jour des conclusions auxquelles était arrivée, une vingtaine d'années plus tôt, la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (*CEITQ*). La Commission avait cependant traité certaines questions territoriales non directement liées aux frontières du Québec, comme le statut de la partie québécoise du territoire de la Commission de la capitale nationale du Canada, les revendications territoriales des Amérindiens et les droits territoriaux fédéraux au Québec.

Notre étude de 1991 ne traitait que les questions reliées aux frontières du Québec. Après avoir apporté quelques précisions d'ordre constitutionnel et terminologique, nous avons résumé la situation relativement à chaque segment de frontière correspondant respectivement à chacun des territoires limitrophes. Le présent rapport reprendra la même séquence d'analyse de façon à faciliter la comparaison avec le document antérieur et à permettre une continuité dans le traitement de cette délicate question.

Le constat qui se dégage de l'analyse des différents problèmes liés aux frontières du Québec est que la situation générale a peu changé en ce qui concerne les initiatives québécoises visant à résoudre les problèmes qui s'y rattachent. Certains éléments de la conjoncture ont cependant évolué, notamment en ce qui concerne les frontières septentrionales.

Nous présenterons ici une brève analyse de ce qui s'est passé à l'égard des frontières du Québec depuis 1991, en ajoutant quelques considérations qui renvoient à des éléments antérieurs lorsqu'ils sont susceptibles d'éclairer des actions récentes.

1. Le cadre constitutionnel

Les études présentées à la Commission B-C avaient été faites dans le contexte d'une réflexion sur les conditions d'accès du Québec à la souveraineté. Notre contribution, qui portait spécifiquement sur les frontières, avait été facilitée par le fait qu'une éventuelle sécession du Québec de la Confédération canadienne n'aurait pas d'impact, selon nous, sur la définition du territoire concerné par ce changement de statut ni, donc, sur la localisation des frontières du Québec. La théorie de l'*uti possidetis*, en vertu de laquelle le changement de statut d'un territoire n'a pas d'impact sur sa délimitation, bien que remise en question par certains, jouit en effet d'une reconnaissance internationale non équivoque. Notre tâche s'était donc, en 1991, limitée à exposer la problématique frontalière du Québec telle qu'elle se présentait alors, en tentant de qualifier le statut et l'état de chacun des segments de frontières entourant le Québec.

Comme l'annonçait l'intitulé de la Commission B-C, certains aspects liés à l'hypothèse d'une souveraineté politique du Québec avaient fait l'objet d'une brève référence. Ainsi, nous avons évoqué la discontinuité géographique qui affecterait le Canada si le Québec s'en séparait. Or, cette situation, tout en imposant des arrangements de transit, n'aurait pas de liens directs avec les frontières du Québec, qui demeureraient inchangées pour la raison mentionnée précédemment. Il s'agirait de *problèmes frontaliers*, et non pas de *problèmes de frontière* (voir chapitre 2, Précisions terminologiques).

L'hypothèse de la discontinuité géographique d'un Canada sans le Québec a néanmoins soulevé diverses réactions dont plusieurs s'appuyaient sur le raisonnement que si le Québec avait un droit de sécession envers le Canada, des régions du Québec auraient le même droit envers le Québec. Certaines personnes sont allées très loin en ce sens, jusqu'à préconiser une série de scénarios de découpage territorial, dont Scott Reid qui, dans un livre publié *Canada Remapped*, en donne un catalogue relèvant de la géopolitique-fiction. Cet ouvrage n'est qu'un exemple des nombreuses prises de position exprimées par des individus, associations, communautés et groupes divers qui ont alimenté la thèse «partitionniste». Il n'est pas de notre compétence de discuter de cette question. Toutefois, force nous est de reconnaître que les résultats du référendum d'octobre 1995 ont attisé les deux camps qui s'opposent à l'égard de cette problématique.

Au-delà de l'atmosphère politique induite par le dernier référendum, atmosphère qui, au dire de nombreux analystes, rend désormais tout projet d'ajustement territorial plus difficile à négocier, peu d'événements sont venus modifier le contexte constitutionnel canadien. Il faut cependant attacher une attention particulière à l'évolution des régions nordiques, car il est évident que l'émergence de nouveaux territoires comme le Nunavut et le Nunavik, qui relèvent d'autorités dotées de juridictions importantes en matière de gestion territoriale, aura un impact certain sur les questions relatives aux frontières. Nous aborderons cette question au chapitre 6, consacré à la frontière entre le Québec et le Nunavut.

2. Précisions terminologiques

Pour la compréhension de l'analyse qui suit, rappelons brièvement quelques précisions terminologiques apportées lors de notre étude pour la Commission BC.

Ainsi, il importe de bien faire la distinction entre les deux étapes du processus d'établissement d'une frontière. La *délimitation* consiste à déterminer le principe de localisation de la frontière. C'est à cette étape qu'il est décidé, par exemple, que la frontière suivra la ligne de partage des eaux, la ligne de rivage, une ligne géodésique, ou encore qu'elle aboutira à tel accident topographique. La *démarcation* est une opération subséquente qui consiste à placer sur le terrain les références concrètes de la localisation de la ligne frontière ou, à défaut (en milieu liquide par exemple), à les représenter sur des cartes précises à grande échelle. Cette étape ne peut se concrétiser qu'une fois le principe de délimitation établi de façon précise et complète. Ce n'est donc qu'une fois établi que la frontière suivra telle ou telle ligne de rivage, ou que l'accident topographique mentionné dans le texte de délimitation aura été clairement identifié, que l'opération de démarcation peut avoir lieu.

L'état des frontières du Québec varie selon les différents segments qui les composent. On peut en présenter schématiquement la situation de la façon suivante :

Frontière Québec/Nouveau-Brunswick : délimitée et démarquée;
Frontière Québec/États-Unis : délimitée et démarquée;
Frontière Québec/Ontario : délimitée et en grande partie démarquée;
Frontière Québec/Nunavut : imparfaitement délimitée, non démarquée;
Frontière Québec/Terre-Neuve : délimitée, non démarquée;
Frontière Québec/golfe du Saint-Laurent : ni délimitée ni démarquée.

La *reconnaissance d'une frontière* est un concept qui mérite précision. Il faut en effet distinguer la *déclaration de non-reconnaissance* et la *reconnaissance de fait* (qui peut être explicite ou implicite).

Comme nous l'avons répété à différentes occasions depuis plus de 30 ans, les gouvernements successifs du Québec ont régulièrement *déclaré ne pas reconnaître* et *reconnu explicitement ou implicitement* la frontière entre Québec et Terre-Neuve au Labrador, telle que définie par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1927.

La terminologie utilisée en matière de frontière fait une distinction entre un *problème de frontière* et un *problème frontalier*. Le premier désigne un processus d'établissement de frontière qui n'a pas encore atteint son terme, à savoir la reconnaissance, par les autorités compétentes des deux États concernés, de la frontière telle que délimitée et démarquée de façon précise et complète. Le second est de nature complètement différente : il s'agit d'un problème causé par la présence d'une frontière dont le statut n'est pas remis en cause. L'empiètement sur un territoire voisin et la construction d'ouvrages chevauchant une ligne frontière sont des problèmes frontaliers. Ce type de problème n'est pas examiné dans la présente étude.

Enfin, il est une précision terminologique d'un tout autre ordre qu'il y a lieu d'évoquer ici, même si une décision politique récente est venue confirmer une appellation qui s'était insérée dans l'usage depuis quelques années et qui constitue pourtant une erreur terminologique flagrante. Il s'agit de la nouvelle appellation de la province de Terre-Neuve : *Newfoundland and Labrador / Terre-Neuve et Labrador*. Nous discuterons de cette question au chapitre consacré à la frontière Québec/Terre-Neuve (voir 7.6, *A qui appartient le Labrador?*).

3. La frontière Québec/Nouveau-Brunswick

Le constat fait en 1991 au sujet de ce segment de frontière vaut encore aujourd'hui, à savoir qu'aucun problème particulier ne s'y pose. Le seul élément d'imprécision alors mentionné concerne le point d'aboutissement de cette frontière du côté est, c'est-à-dire à l'endroit où elle rencontre la frontière de l'Île-du-Prince-Édouard.

Cette question est en suspens parce que le statut du golfe du Saint-Laurent est encore incertain, comme on le verra au chapitre 8. Selon la position du gouvernement du Canada, qui estime que le golfe est un territoire fédéral n'étant donc pas divisé entre les provinces riveraines par des lignes d'équidistance, la frontière Québec/Nouveau-Brunswick se terminerait à une certaine distance de l'embouchure de la baie des Chaleurs, là où elle aboutirait à la limite du «territoire maritime fédéral». Le gouvernement du Québec n'a jamais admis ce point de vue.

4. La frontière Québec / États-Unis

Seuls des *problèmes frontaliers* sont susceptibles de se poser le long de cette frontière, délimitée et précisément démarquée. L'intégrité territoriale du Québec n'est pas concernée quant à ce segment, pas plus maintenant qu'en 1991 ou au moment des travaux de la CEITQ.

Cela dit, une surveillance étroite de la zone frontalière devrait constituer une préoccupation du gouvernement du Québec, puisque les marges d'un territoire politique constituent toujours des zones sensibles. Le respect de la clause *non ædificandi*, en vigueur depuis 1924, l'état des constructions en position frontalière (édifices, voies de communication, ouvrages divers), l'accès à toutes les parcelles de

territoire le long de la frontière, voilà des éléments afférents à la gestion de la zone frontalière.. Le mandat de suivre la situation à cet égard devrait être spécifiquement confié à l'unité administrative chargée de l'intégrité du territoire québécois. Nous y reviendrons dans le chapitre final, où nous formulons quelques considérations sur l'état des frontières du Québec.

5. La frontière Québec / Ontario

Autour des années 1970, la situation était confuse quant à l'appartenance de plusieurs îles du lac Saint-François et du fleuve Saint-Laurent (environ 18). La CEITQ, après l'examen de la situation à cette époque, a proposé des solutions qui ont été, par la suite, étudiées par des représentants des deux provinces. En 1980, une entente ministérielle a été signée, laquelle convenait d'un échange de territoires. Or, il s'agissait d'une entente administrative qui, subséquemment, n'a pas été «constitutionnalisée» par des lois.

L'absence de finalisation du processus de fixation définitive de la frontière a, à quelques occasions, amené des personnes ayant contrevenu à des règlements relatifs à la chasse et à la pêche à choisir l'interprétation de la situation de la ligne frontière qui leur était la plus favorable. Depuis lors, il y a eu harmonisation des règles régissant ces activités, de sorte que cette conséquence d'un statut frontalier non définitif est maintenant écartée.

Cela étant, la situation de la frontière entre le Québec et l'Ontario est la même en 2001 qu'en 1991.

6. La frontière Québec / Nunavut

6.1 Frontière et territoire

À certains égards, le problème de la frontière septentrionale du Québec est lié au statut territorial de cette région. Le processus de reconnaissance des droits territoriaux des populations autochtones qui a été engagé depuis quelques années rencontre inévitablement la question de la délimitation des territoires concernés. Or, les étapes d'établissement des frontières n'ont pas toutes été franchies, loin de là. La délimitation du territoire québécois dans ses confins septentrionaux a été entreprise par les lois d'extension territoriale de 1898 et de 1912, mais est restée étonnamment en suspens depuis cette date. Nous en avons déjà fait l'observation lors des travaux de la CEITQ en 1971. Nous avons de nouveau constaté cette indéfinition lors de notre étude sur les frontières du Québec déposée à la Commission B-C, mais force nous est d'affirmer que, depuis cette date, les progrès ont été fort minces.

Dans le cadre de ces études, nous n'avons pas traité la question du statut des territoires concernés, sauf pour rappeler en 1991 que, dans le cas hypothétique où le Québec deviendrait un État indépendant, le principe de *uti possidetis* s'appliquerait, à savoir que les frontières ne seraient pas

modifiées par le changement de statut du territoire québécois. Cependant, on peut s'interroger sur l'effet que pourrait avoir la reconnaissance de droits territoriaux aux communautés autochtones sur leur nécessaire participation au processus, ce qui, selon certains, serait susceptible de modifier la frontière septentrionale du Québec. Cet aspect de la problématique n'est pas analysé dans le présent document.

6.2 Le constat de 1991

En 1912, les lois parallèles canadienne et québécoise de l'extension du territoire québécois ont adopté le même principe de délimitation de la frontière que celui retenu par la loi de 1898, qui fixait la frontière nord-ouest du Québec à la ligne de rivage depuis l'aboutissement nord de la frontière Québec-Ontario jusqu'à l'embouchure de la rivière Eastmain. La loi de 1912, qui a prolongé la frontière entre le Québec et les Territoires-du-Nord-Ouest jusqu'à ce qu'elle rencontre la frontière entre Québec et Terre-Neuve au Labrador, se trouve donc à se référer à un principe de délimitation en apparence extrêmement simple puisque, d'une part, le seul élément de référence géographique utilisé pour fixer l'assiette de la frontière a été «la rive» et que, d'autre part, ce principe s'applique à l'ensemble de la frontière littorale du territoire nouvellement acquis au Québec.

Ce principe de délimitation de la frontière impliquait cependant un double questionnement. La référence «à la rive» («*along the shore*») posait le problème technique de définir l'assiette précise de la frontière aux fins de démarcation ; comme on le verra plus loin, ce problème n'est aujourd'hui que partiellement résolu. Par ailleurs, le fait de ne pas inclure dans le territoire québécois des îles qui sont en profonde symbiose avec les territoires côtiers occupés par les Inuits constituait dès lors un problème latent dont on assiste aujourd'hui à la résurgence, à l'occasion de la délimitation des territoires et des juridictions du Nunavut et du Nunavik.

6.2.1 La «dérive des îles»

Nous avons rappelé, dans notre étude de 1991, que la frontière septentrionale du Québec a été fixée, lors de l'extension territoriale de 1912, «à la rive» et cela pour des raisons que près d'un siècle d'histoire n'a pas réussi à élucider. Nous avons souligné le caractère ambigu, pour ne pas dire futile, des motifs alors invoqués pour justifier la décision du gouvernement fédéral de ramener à la côte la frontière qui, jusque là, délimitait le district d'Ungava par une ligne située bien au large dans la baie d'Hudson. On s'était alors référé à la difficulté de dénombrer les îles littorales et à des «raisons d'ordre stratégique».

Cette décision a défini une frontière qui constitue un cas exceptionnel, pour ne pas dire aberrant, par rapport à la pratique internationale des frontières. On ne connaît pratiquement aucun autre cas de frontière étatique qui reconnaisse à une autre autorité étatique une juridiction s'étendant jusqu'à la rive de l'État concerné. Le cas des îles grecques le long de la côte turque, parfois apporté en exemple, est bien différent : les frontières de la Turquie ne sont pas fixées à la rive, mais au large de celle-ci, et englobent de nombreuses îles dans le territoire turc. D'ailleurs, l'archipel constitue une constellation d'îles continue depuis la Grèce continentale jusqu'aux confins de l'Anatolie. La situation est tout à fait différente dans les baies d'Hudson, James et d'Ungava.

Le rattachement aux Territoires-du-Nord-Ouest des îles entourant la péninsule du Labrador a donc constitué un cas exceptionnel. Ce qui ajoute au caractère particulier de cette situation dans les baies James et d'Hudson, situation partagée par les trois provinces en position littorale, c'est-à-dire le

Manitoba, l'Ontario et le Québec, c'est que les îles situées au large des territoires de Terre-Neuve (y compris la côte du Labrador) et de la Colombie-Britannique font partie des territoires provinciaux. On aurait pu s'attendre à ce qu'une préoccupation «stratégique» porte davantage sur les îles ponctuant la mer territoriale face aux eaux internationales que sur celles situées dans les eaux intérieures canadiennes.

Cela dit, il n'est pas question de contester la validité des lois fédérale et provinciale qui ont donné un caractère officiel à cette frontière. Il reste tout de même que cette frontière contredit non seulement la coutume internationale, mais également, ce qui est plus grave, la réalité des relations humaines qui se sont établies entre les différentes composantes de ce territoire.

6.2.2 Qu'est-ce que la rive?

Les lois de 1898 et de 1912 ont établi la frontière septentrionale du Québec «à la rive», sans préciser ce que l'on entendait par la «rive», terme qui, pourtant, crée un problème puisqu'une frontière se doit d'être une ligne précisément localisée, alors qu'une «rive» est une zone en position littorale, un espace où la couverture maritime joint la masse continentale. Cet espace est plus ou moins large, selon la configuration du terrain et l'amplitude des marées, qui, dans cette région, sont les plus importantes au monde. La conséquence en est que l'estran, c'est-à-dire la bande de littoral ennoyée à marée haute mais découverte à marée basse, peut atteindre dans cette région plusieurs kilomètres de largeur. Ces estrans sont parsemés d'un très grand nombre d'îles, dont certaines ont de grandes superficies.

La question était donc d'établir, d'après les lois de 1898 et de 1912, de quelles autorités relevaient les îles d'estran, c'est-à-dire les îles rattachées au continent à marée basse. La CEITQ avait proposé, en 1971, d'établir l'assiette de la frontière à la ligne de basse mer. À la signature de la Convention du Nord-Est québécois, en janvier 1978, ce principe a été reconnu dans les textes qui se réfèrent au régime foncier et à la sélection des terres. Or, aucune loi ne vient, sur le plan constitutionnel, consacrer ce principe aucunement contesté par les autorités territoriales ou fédérales. On peut donc considérer que la frontière septentrionale du Québec est aujourd'hui reconnue comme suivant la ligne des basses eaux qui entoure le territoire du Nouveau-Québec.

Le problème n'est pas résolu pour autant, et cela pour deux raisons. D'abord, comme nous le verrons à la section 6.3.2, il existe plusieurs manières de définir la «ligne des basses eaux géographique». Par ailleurs, le tracé d'une frontière ne peut, pour de simples raisons de bon sens, suivre dans toutes ses circonvolutions une ligne géographique qui pénétrerait à l'intérieur des terres chaque fois qu'un cours d'eau aboutit à la mer. La démarcation d'une frontière littorale résulte toujours d'une simplification de la ligne géographique de référence, et il convient, comme l'a reconnu la pratique internationale, de «composer» une frontière simplifiée en traduisant la ligne de basse mer par une série de segments de ligne droite. Nous exposerons plus loin le détail de cette technique.

6.3 De 1991 à 2001

Durant les dix dernières années, certains éléments de la conjoncture ont évolué sans que l'on ait démarqué précisément la frontière septentrionale du Québec. Les négociations relatives aux revendications territoriales des Autochtones replacent la question frontalière dans une perspective nouvelle; le gouvernement du Québec serait bien avisé d'y porter sans tarder une attention particulière.

6.3.1 Une indéfinition persistante

À l'instar de la frontière du Labrador, les frontières septentrionales du Québec continuent à nager dans une indéfinition qui ne manque pas d'étonner. En effet, dans dix ans, cette frontière aura été délimitée depuis un siècle sans qu'aucune démarcation précise n'en ait encore été entreprise. Aucune négociation sérieuse n'a été menée soit pour préciser la frontière telle que délimitée, soit pour en modifier le principe de délimitation, ce qui, d'un point de vue géopolitique, constitue pourtant une double nécessité.

6.3.2 Une démarcation en suspens

Comme il a déjà été dit, la précision apportée à l'occasion de la signature de la Convention de la Baie James n'a été que partielle. En effet, la «ligne de basse mer» constitue, lorsque utilisée dans un contexte de délimitation de frontière, une ligne théorique qui se superpose à l'une des nombreuses lignes que peut marquer le contact de la mer avec le continent aux moments des basses marées; la situation de ce contact varie, par endroits assez considérablement, avec les saisons, les années et même avec les temps géologiques à cause du phénomène du relèvement isostatique.

Pour démarquer une frontière par référence à la ligne des basses eaux, il importe de préciser s'il s'agit de la ligne des plus basses mers ou de la ligne moyenne des basses mers et, dans ce dernier cas, si le calcul est fait sur la moyenne des plus basses mers annuelles ou bimensuelles et sur quelle période est établie cette moyenne, ou encore sur la moyenne de toutes les basses mers. À cet égard, le droit et la pratique internationale n'offrent pas d'éléments de doctrine ou de jurisprudence directement applicables au cas qui nous occupe, car il n'existe aucun autre cas où la frontière d'un État a été établie à la ligne de rivage d'un autre État situé au-delà d'un espace maritime. Nous le répétons, la frontière septentrionale du Québec constitue un cas exceptionnel et aberrant. Une des autorités les plus compétentes en matière de frontières, Stephen B. Jones, dans un ouvrage publié par le Carnegie Endowment for International Peace, à Washington, a nettement indiqué que ce genre de frontières était «à éviter». Quoi qu'il en soit, l'acte de délimitation de la frontière septentrionale du Québec, tout imprécis qu'il soit, est juridiquement valide. La définition de la ligne de basse mer constitue donc un élément qu'il restera à préciser pour peu que les parties en présence veuillent consacrer officiellement le principe de la frontière à la ligne de rivage.

Le choix d'une définition de la ligne de basse mer n'est cependant pas la seule précision à apporter aux termes de la délimitation. Il existe un autre aspect, sans doute plus important encore : celui de la transposition de la ligne de basse mer géographique (appelée «ligne de base normale») en termes de démarcation frontalière. Nous avons noté précédemment que le droit et la pratique internationale ne recèlent pas de jurisprudence établissant à laquelle des différentes lignes de basses eaux il y a lieu de se référer pour démarquer une frontière ainsi délimitée. Il en va de même pour l'application du principe aux situations concrètes des configurations côtières, notamment dans les cas, extrêmement fréquents, où de nombreux fleuves et rivières aboutissent au littoral en formant de profonds estuaires et où la côte est composée d'un grand nombre de baies, d'anses, souvent d'ailleurs parsemées d'îles, reliées ou pas à la rive à marée basse.

On peut cependant se référer aux conventions et aux pratiques courantes en droit international en matière d'établissement de limites de la mer territoriale, dont la largeur se calcule à partir de lignes droites qui simplifient les contours littoraux, en général extrêmement complexes et sinueux. Cette ligne virtuelle, appelée *ligne de base droite*, a été consacrée, par une jurisprudence tout à fait conséquente, comme principe de base pour délimiter de la mer territoriale. L'arrêt de la Cour internationale de Justice

de La Haye, dans la cause *United Kingdom vs- Norvège*, après avoir rappelé que «la base de délimitation de la mer territoriale, c'est la laisse de basse mer et non la laisse de haute mer ou une moyenne entre basse et haute mers», a stipulé que la limite doit être établie «à partir des lignes de base droites et qu'elle ne doit pas s'écarter de la direction générale de la côte». Quand au choix de la ligne correspondant à la basse mer, on pourra s'inspirer des références faites par les nombreuses conférences du droit de la mer, qui ont, à l'occasion, précisé que l'on peut prendre pour référence une ligne apparaissant sur des cartes suffisamment précises, ligne «ne s'écartant pas sensiblement de la laisse moyenne des plus basses mers bimensuelles et normales».

La méthode retenue consiste à fermer les indentations de la côte par des lignes droites tirées à partir des avancées du littoral (pointes, caps...). Le résultat de cette méthode est de reconnaître au territoire riverain l'espace maritime et les îles situés entre ces lignes droites et la côte. L'établissement de ces lignes doit s'appuyer sur deux éléments convenus entre les parties : il s'agit de s'entendre sur le choix des points d'appui des lignes de base droites ; il faut aussi établir la longueur maximale des segments de droite.

Quant aux points d'appui des segments de droite, il convient de les choisir de façon à ce que le tracé ne s'écarte pas de façon appréciable de la direction générale de la côte. Ce critère étant fort général et subjectif, une des Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer a établi, en 1960, que, pour qu'une baie ou quelque autre rentrant de côte puisse être séparée de la masse maritime par une ligne de base droite, il faut que sa superficie soit égale ou supérieure à celle du demi-cercle ayant pour diamètre la ligne tracée entre les points limitant l'entrée de l'échancrure.

Quant à la longueur maximale des lignes de base, ni les Conférences du droit de la mer ni la Cour internationale de justice n'ont fixé de normes strictes, à cause de la très grande variété des situations géographiques. Il n'y a donc pas de convention internationale que l'on pourrait appliquer systématiquement aux frontières de la mer territoriale et, par voie de référence, à une frontière littorale comme celle du Québec septentrional. Cependant, on peut raisonnablement penser qu'une longueur de 10 à 15 milles serait conforme à l'esprit des spécialistes du droit de la mer, si on en juge par les considérations apportées à et par la Cour internationale de justice, qui avait songé recommander la norme de 10 milles, à condition que les îles ne soient pas distantes de la côte de plus de cinq milles. Par ailleurs, lors du règlement du différend qui les opposait, le Royaume-Uni et la Norvège se sont mis d'accord pour la norme de 10 milles. Le Royaume-Uni a appliqué ailleurs la même norme. La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1960, s'est, pour sa part, référée à une norme de 15 milles en précisant que, dans les baies dont l'ouverture, de pointe à pointe, dépasse cette distance, les lignes de base seraient tracées à l'intérieur des échancrures.

Nous avons jugé opportun de rappeler ces quelques éléments de solution apportés par la pratique internationale parce que, tôt ou tard, il faudra s'y référer si aucun changement n'est apporté à l'acte de délimitation de la frontière septentrionale du Québec, telle qu'établie par les lois de 1912. D'ailleurs, pour pouvoir répondre à des besoins immédiats et spécifiques, des fonctionnaires fédéraux et québécois ont dû procéder, chacun de leur côté, à des simulations de définition de frontière en faisant référence à ces différents critères et méthodes.

6.3.3 Quelques éléments vers une délimitation plus précise

À diverses occasions, à vrai dire assez régulièrement, l'administration territoriale est confrontée à la question des limites du territoire. Nous nous référerons ici à deux domaines où il a été

effectivement nécessaire de faire l'exercice d'une définition théorique de la frontière du Nouveau-Québec, l'un impliquant le gouvernement du Québec, l'autre le gouvernement fédéral canadien.

6.3.3.1 La toponymie

De par sa loi constitutive, la Commission de toponymie du Québec a le mandat de colliger et d'attribuer officiellement des noms à toutes les entités géographiques situées en territoire québécois. Ainsi, elle fournit les noms qui figureront sur les cartes publiées par les services fédéraux et provinciaux compétents. Depuis quelques années, la production, par les agences fédérales et provinciales, de cartes topographiques couvrant les régions nordiques a requis de la Commission des constats toponymiques permettant d'identifier de nombreuses îles en position littorale.

Afin d'établir sur quelles îles elle avait juridiction, la Commission de toponymie s'est référée au Service d'intégrité territoriale du ministère des Ressources naturelles. Un exercice minutieux a été fait pour établir, sur une base cartographique à l'échelle de 1 : 50 000, une série de lignes de base droites en appliquant les critères les plus couramment admis en matière de délimitation de la mer territoriale, comme nous en avons fait mention aux sections précédentes. Ce travail a été accompli en s'appuyant sur le consensus qui se dégageait d'un échange de lettres entre le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec et le ministre de la Justice du Canada, en 1975 et 1976. Le premier échange concluait à l'opportunité de se référer à la laisse de basse mer, le second à la pertinence de retenir le principe de la fermeture des embouchures des rivières affluent à la mer.

C'est sur cette base que la Commission de toponymie a attribué des noms à un grand nombre d'îles qui, au terme du travail d'établissement des lignes de base droites selon les principes retenus (méthode des demi-cercles et longueur maximale de 10 milles), se trouvent situées entre ces lignes et la côte et, partant, sont considérées comme faisant partie du territoire québécois. Comme le veut la pratique établie, la Commission de toponymie du Québec transmet tous les noms de lieux qu'elle adopte à la Commission de toponymie du Canada, qui les incorpore dans sa banque.

Cette procédure a été suivie pour tous les noms géographiques concernés par cette opération, de sorte que les noms désignant des îles considérées comme faisant partie du territoire québécois selon le principe de délimitation indiqué font maintenant partie de la banque de noms fédérale. Évidemment, l'autorité toponymique fédérale n'a pas le pouvoir de décider de la situation de la frontière septentrionale du Québec; il reste toutefois qu'à ce niveau l'opération a été considérée comme valable, en principe, et que, vraisemblablement, elle pourrait servir de référence. Il faut cependant noter que les noms de certaines îles apparaissent à la fois dans la liste des lieux faisant partie des Territoires et dans celle du Québec. Là aussi, il y a ambiguïté.

Nous savons qu'un travail analogue à celui réalisé au Québec l'a été par des fonctionnaires fédéraux, mais aucune communication officielle entre les deux ordres de gouvernement n'est venue consacrer ou même simplement comparer les exercices menés de part et d'autre. Il est assez étonnant que cela n'ait pas été fait. Après quelque 90 ans d'indéfinition, il serait temps de régler la question.

6.3.3.2 Les négociations entre les Inuits et le gouvernement fédéral

Les négociations en cours entre des représentants des communautés inuites et le gouvernement fédéral exigent elles aussi une localisation précise de la frontière du Nouveau-Québec. Les Inuits du Nunavik, par la voie de la société Makivik, qui négocie en leur nom, réclament l'administration ou du moins la jouissance d'une grande proportion des îles de la baie d'Hudson faisant partie du Nunavut (la proportion de 80 % a été évoquée). Il est évident que pour identifier les îles censément comprises dans le territoire du Nunavut qui feront l'objet d'une reconnaissance de droits d'usage au profit des communautés inuites du Nunavik, il faut au préalable établir quelles îles font partie du Nunavut. Or, aucune entente n'est intervenue à cet égard entre les gouvernements concernés, même si, de part et d'autre, des lignes ont été tracées sur base cartographique, comme il a été mentionné.

Le Québec n'étant pas partie à ces négociations et n'ayant pas été en mesure, dans ce contexte, de présenter sa position quant à la localisation de la frontière, les choses en sont au même point où elles étaient lorsque nous avons présenté notre étude à la Commission B-C.

6.4 Les enjeux actuels

Les enjeux relatifs aux frontières septentrionales du Québec sont de deux ordres. La démarcation frontalière selon le principe de délimitation adopté en 1912 pourra impliquer la reconnaissance de la juridiction québécoise sur un grand nombre d'îles, dont certaines ont une superficie de plusieurs dizaines de kilomètres carrés. Ces îles sont pour la plupart régulièrement fréquentées par les Inuits du Nunavik, qui peuvent s'y rendre à pied sec l'été, à marée basse, de même que durant toute la période hivernale.

Il en va d'ailleurs de même pour d'autres îles, également très nombreuses, mais qui ne font pas actuellement partie du Québec. Ces îles, situées en face du littoral et dont certaines se trouvent à un jet de pierre de la côte, représentent certes des enjeux qui sont d'un autre ordre puisque les lois sont claires quant à leur situation hors Québec, mais rencontrent la même problématique quant à la symbiose îles-littoral qui caractérise le mode de vie des Inuits du Nord québécois.

6.4.1 La démarcation

On n'imagine pas toujours que l'écart entre la ligne des hautes eaux et celle des basses eaux peut représenter une différence de superficie de grande importance. La superficie totale des îles d'estran n'a pas fait l'objet d'un calcul précis, mais équivaut sans doute à plusieurs centaines de kilomètres carrés.

Si la reconnaissance de l'appartenance québécoise de ces îles ne fait plus de doute, même si l'entente de niveau administratif doit être confirmée au niveau légal et constitutionnel, tel n'est pas le cas pour les îles qui tomberaient sous juridiction québécoise si l'on convenait définitivement de la méthode des lignes de base droites, des demi-cercles dans les baies et de la fermeture des embouchures estuariennes. Comme il a déjà été dit, cela reste à être déterminé et à faire l'objet d'une entente entre les gouvernements concernés. Or, la superficie de ces îles totalise sans doute plusieurs autres centaines de kilomètres carrés. L'enjeu est important sur le plan quantitatif ; il l'est aussi sur le plan qualitatif, en ce sens qu'il affecte directement les habitudes de vie des Inuits de la côte, qui fréquentent régulièrement tant les îles d'estran que les îles estuariennes, littorales et, dans plusieurs cas, du large.

6.4.2 Les îles de la zone extracôtière

L'évolution des revendications territoriales des Autochtones est venue considérablement modifier la donne en ce qui concerne la définition territoriale des régions nordiques. La création du Nunavut en 1999 et le processus d'émergence du Nunavik mettent en lumière, non seulement la nécessité de procéder à une délimitation définitive du territoire québécois dans le Nord, selon les termes des lois de 1912, mais aussi l'inévitable rappel du caractère aberrant du partage des îles de la baie d'Hudson entre les Territoires-du-Nord-Ouest et le Nouveau-Québec.

À l'occasion des travaux de la CEITQ, une étude du géographe Benoît Robitaille, qui avait une expérience approfondie du Nord québécois et de la situation socio-économique des Inuits, avait illustré les rapports étroits que tissaient ces derniers entre le littoral et les îles dans leur vie quotidienne (volume 5.3 du Rapport de la Commission). Trente ans plus tard, la *Commission du Nunavik* reprenait, dans son Rapport de mars 2001, le sens des propos de l'étude de Benoît Robitaille :

«Le statut de la zone extracôtière est l'un des enjeux qui débordent le mandat de la Commission. Le mode de vie traditionnel des Inuits est étroitement lié à la mer et ceux-ci continuent d'en tirer une grande partie de leur chasse et de leur pêche de subsistance. En conséquence, beaucoup de participants aux audiences publiques ont souligné qu'il serait logique que la zone extracôtière tombe sous la compétence du gouvernement du Nunavik. Cependant, le mandat de la Commission stipule qu'elle ne peut faire de recommandations qu'à l'égard de la création d'un gouvernement au Nunavik ayant compétence sur le territoire décrit dans l'Accord politique. Ce territoire comprend la région au nord du 55° parallèle qui fait partie de la province de Québec, mais exclut la zone extracôtière qui est de compétence fédérale et nunavutoise. Il faut également noter que la compétence de l'ARK, de la CSK et des autres institutions créées dans le cadre de la CBJNQ ne s'étend pas à la zone extracôtière. En revanche, la Commission convient que la question du statut de la zone extracôtière est importante. Elle est également d'avis que cette question devrait être traitée par les parties concernées. La Commission note en outre qu'il se pourrait que certaines préoccupations exprimées lors des audiences publiques soient résolues par l'entente que la Société Makivik négocie actuellement avec les gouvernements du Canada et du Nunavut» (section française, p. 4).

Ces constatations relèvent de l'évidence. Aussi est-il étonnant que, sauf quelques interventions discrètes, dont au moins une au niveau ministériel, le gouvernement du Québec ait peu fait, depuis 1912, pour négocier un changement de définition de la frontière septentrionale du Québec. Il faut dire que l'état actuel des relations entre les deux ordres de gouvernement ne constitue pas le contexte le plus favorable à de telles négociations.

Faute de négociations, il faudra continuer à gérer une situation faisant que tout ouvrage côtier (quais, jetées, aménagements littoraux...) se trouve à cheval sur deux juridictions, avec tout ce que cela comporte de complications. La situation a de quoi faire sourire quand on sait qu'une personne se baignant à marée basse sort par le fait même du Québec...!

6.5 Pour la suite des choses

Il appartient au gouvernement du Québec de préciser sa position quant aux frontières septentrionales du territoire québécois, et cela, sur les deux aspects de la question. D'abord, le principe

de délimitation établi par les lois de 1912 et partiellement précisé par la suite recèle encore des imprécisions dans son application concrète aux fins de démarcation définitive de la frontière. Pour des raisons pratiques de divers ordres, il incombe aux autorités gouvernementales concernées d'en venir à une entente afin de permettre cette démarcation. Cette démarche n'implique pas que le Québec doive renoncer à faire réviser le principe de délimitation qui rattache les îles littorales (non pas celles d'estran) au Nunavut, une situation qui, nous ne le répéterons jamais assez, est tout à fait aberrante et fait fi des données élémentaires de la géographie humaine de cette région. Le premier volet de la problématique actuelle est d'ordre technique et devrait être confirmé sur le plan légal. Le second relève de la conjoncture et des stratégies politiques et il faut souhaiter que le contexte géopolitique se prête à une rectification de la situation.

7 La frontière Québec/Terre-Neuve

7.1 Le constat de 1991

Après avoir conclu que le Québec n'a aucune base juridique valable pour contester par des voies judiciaires la frontière du Labrador telle qu'établie par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1927, notre étude avait rappelé devant la Commission B-C, comme l'avait fait antérieurement la CEITQ en 1971, un certain nombre de motifs parfois invoqués pour contester la validité du jugement du Conseil privé et, partant, le caractère définitif du tracé reconnu par cette instance et confirmé par l'Union de Terre-Neuve au Canada en 1949.

Nous rappelons ici ces motifs, car il arrive assez souvent qu'ils soient encore utilisés pour émailler des prises de position, sans doute bien intentionnées, mais dénuées de fondement juridique, visant à conforter la non-reconnaissance de la frontière établie par le Comité judiciaire du Conseil privé :

- a) Le Conseil privé de Londres ne pouvait rendre un jugement équitable, étant à la fois juge et partie;
- b) Le jugement était entaché du fait que les juges londoniens avaient un intérêt pécuniaire dans «l'affaire du Labrador»;
- c) C'était le Canada et non le Québec qui était partie à la cause et, partant, le Québec n'est pas lié par le jugement;
- d) La décision du Comité judiciaire du Conseil privé n'était qu'une opinion et non un jugement ayant force de loi.

Il n'y a pas lieu de revenir ici sur la démonstration de la non-validité de ces arguments pour une éventuelle réouverture d'instance, car rien ne permet d'infirmer les conclusions auxquelles arrivait l'étude qu'en avait faite la CEITQ. Aucune analyse sérieuse de la question n'a été faite depuis.

Il existe cependant un autre argument maintes fois évoqué et sur lequel s'appuie le gouvernement du Québec pour revendiquer une partie du territoire reconnu à Terre-Neuve, par voie de représentation cartographique, argument que nous examinerons plus loin. Cet argument consiste à considérer que la portion de territoire située entre le 52° parallèle et la ligne de partage des eaux constitue un cas d'*ultra petita*, c'est-à-dire une attribution de territoire au-delà de la demande.

Cet argument, contrairement aux autres précédemment cités, pourrait à la rigueur être invoqué pour appuyer une révision partielle du jugement de 1927. Mais la route est longue, et l'issue, tout à fait incertaine. La question avait été étudiée par la CEITQ (*La frontière du Labrador*, vol. 3.1, *Rapport des commissaires*, Québec, CEITQ, 1971, p. 339-362); les commissaires avaient conclu que la référence au 52° parallèle pour en faire un segment de frontière était peut-être moins logique, à certains égards, qu'un tracé qui aurait fait directement le raccordement entre la ligne méridienne et la ligne de partage des eaux. Toutefois, la Commission n'avait pas vu dans l'écart dont souffre le jugement à cet égard un motif de réouverture de dossier, d'ailleurs impossible pour plusieurs autres raisons. Il faut ajouter que certains actes posés par le gouvernement du Québec constituent, à l'égard de la région dite d'*ultra petita*, une reconnaissance tacite du 52° parallèle comme frontière valide.

7.2 Jusqu'à ce jour, répétition des mêmes arguments

Outre ces arguments de nature juridique qui, à l'exception du dernier évoqué, sont, répétons-le, dénués de fondement et ne donnent ouverture à aucune contestation judiciaire du jugement, on s'est, plus souvent encore, référé à des considérations géographiques pour dénoncer l'aberration que comporte, de ce point de vue, le jugement de 1927. De telles interventions continuent à se manifester, sans doute encouragées par le fait que les gouvernements successifs du Québec ont régulièrement répété qu'ils ne reconnaissent pas le jugement de 1927.

Ainsi, d'aucuns considèrent aberrant qu'une côte ait été définie de façon à inclure des territoires situés à plus de 700 kilomètres du littoral, car il s'agissait bien de définir les limites intérieures de la *côte du Labrador* et non du *Labrador*; nous reviendrons sur cette question spécifique. L'histoire nous enseigne que des exemples analogues ont existé ailleurs et que le droit international ne répugne pas à accepter une définition aussi large du mot *côte* appliqué à un espace politique (Côte d'Ivoire, Côte d'Or, Côte des Somalis, etc.). Par ailleurs, il faut admettre que la ligne préconisée par le Canada et le Québec devant les juges du Conseil privé était immensément plus problématique et irréaliste sur le plan géopolitique, puisqu'elle aurait délimité un territoire absolument ingérable : un mille de profondeur sur plusieurs milliers de kilomètres de longueur. Les juges ont penché du côté le moins insensé.

Géographes et cartographes ont noté que l'établissement de la ligne de partage des eaux entre le bassin atlantique et celui du Saint-Laurent serait, par endroits, impossible puisqu'il existe, dans le Labrador central, des secteurs polyréiques (drainés vers deux versants différents) et des secteurs aréiques (situés sur la hauteur des terres et non drainés). Ce problème est réel; nous en traiterons plus loin.

Enfin, au-delà des arguments utilisés pour appuyer une non-reconnaissance de la frontière du Labrador telle qu'établie par le Comité judiciaire du Conseil privé, il a été dit et répété, y compris par les plus hautes instances politiques, que le Québec n'a jamais reconnu le jugement de 1927. Il est vrai qu'il n'existe pas de loi de délimitation territoriale reconnaissant expressément cette ligne. Il est également vrai qu'aucune autorité ministérielle, sauf erreur, n'a spécifiquement reconnu la valeur juridique et contraignante du jugement de 1927. Il faut cependant reconnaître que des lois (telle la Loi du développement minier de 1946), des arrêtés-en-conseil et surtout de très nombreux documents publiés par le gouvernement du Québec constituent des reconnaissances explicites de la localisation de la frontière interprovinciale à la ligne de partage des eaux et, dans plusieurs cas également, le long du 52° parallèle. Il faut ajouter que l'absence d'actes d'occupation du territoire, sur les plans physique, légal et administratif, peut aussi être considérée comme une reconnaissance implicite de cette frontière.

En résumé, nous avons établi, dans notre rapport présenté à la Commission B-C, que les arguments juridiques invoqués pour contester la validité du jugement du Conseil privé de 1927 ne sont pas recevables et que seule une révision partielle du tracé de la frontière (à savoir les segments du 52° parallèle et de la rivière Romaine) pourrait théoriquement être envisagée, encore qu'il s'agisse d'une éventualité fort problématique.

Tout porte à croire, d'ailleurs, que la position du gouvernement québécois, bien que cette position n'ait jamais été très clairement exprimée, est à l'effet que «le litige Québec–Terre-Neuve datant de 1927 concerne non pas la totalité du Labrador (sic), mais une portion de quelque 30 000 kilomètres carrés couvrant le bassin de la partie supérieure des rivières qui se jettent dans le golfe Saint-Laurent» (article de Norman Delisle, de la Presse canadienne, paru dans *Le Soleil*, le 7 décembre 2001).

7.3 La représentation cartographique de la frontière du Labrador

Au-delà des déclarations de non-reconnaissance de la totalité ou d'une partie de la ligne de 1927, une des rares manifestations concrètes de cette position a été la publication, par le gouvernement du Québec, de cartes géographiques remettant en question ce tracé. Il faut malheureusement constater que, depuis 1927 jusqu'à récemment, une certaine incohérence a caractérisé l'expression de la position du gouvernement du Québec. En effet, les représentations de la frontière du Labrador sur des documents officiels du gouvernement du Québec représentent des cas de figure étonnamment variés. Nous en mentionnons quelques-uns.

- a) Aucune frontière n'est indiquée, supposant que le Québec comprend un territoire se prolongeant jusqu'au rivage atlantique. Certaines cartes ajoutent la mention «La frontière Québec–Terre-Neuve n'est pas indiquée sur cette carte, pour cause»;
- b) Représentation de la frontière telle qu'établie par le Conseil privé de Londres en 1927, sans autre mention;
- c) La frontière est indiquée telle qu'établie par le Conseil privé mais avec une indication que cette frontière est «non définitive»;
- d) La frontière est représentée par la ligne de partage des eaux jusqu'au nord de la ligne méridienne Ance (sic) Sablon-52° parallèle ; le raccord entre la ligne de partage des eaux et la ligne méridienne se fait, sur les cartes, de différentes manières; plusieurs cartes prolongent la ligne de partage des eaux formant frontière jusqu'au sud-est du point vertex (ce point est discuté dans un paragraphe ultérieur);
- e) La frontière est doublement représentée, sur le côté sud, à savoir par la ligne de partage des eaux et par le 52° parallèle, avec ou sans la mention «tracé de 1927 du Conseil privé»;
- f) La ligne de partage des eaux est prolongée au delà du vertex méridienne/52° parallèle, le segment de la méridienne se terminant avant ce vertex;
- g) La ligne de partage des eaux est prolongée au delà du vertex méridienne/52° parallèle, le segment de la méridienne étant quant même représenté jusqu'au 52° parallèle.

On a relevé d'autres représentations dont certaines, assez fantaisistes, ne peuvent être, de ce fait, considérées comme des prises de position par rapport à la localisation présumée de la frontière.

Depuis un certain nombre d'années, et tout particulièrement depuis que, en 1997, une directive claire a été émise par le sous-ministre des Ressources naturelles concernant la représentation cartographique des frontières du Québec dans les documents officiels, les cartes publiées par le Service de cartographie du ministère des Ressources naturelles et, en principe, par les autres

ministères respectent une consigne qui a le mérite d'une certaine logique. Malheureusement, elle n'est pas rigoureusement suivie par tous les organismes gouvernementaux.

La directive émise en 1997 relativement à «l'illustration cartographique du Québec» est la suivante pour ce qui est de la représentation de la frontière du Labrador (il est d'ailleurs mentionné que ces éléments s'appliquent autant à une illustration sous forme de carte que sous forme de logo) :

- a) Le territoire du Labrador doit apparaître; il ne doit pas être nommément identifié et sa frontière doit, dans la mesure du possible, être composée d'un symbole différent des autres frontières interprovinciales et internationales du Québec;
- b) La couleur du Québec doit s'étendre jusqu'à la ligne de partage des eaux, alors que le reste du Labrador est de la même couleur que Terre-Neuve; lorsque la mention que l'on retrouve au paragraphe suivant ne peut être inscrite (logo et carte de petite dimension), la couleur du Labrador ne doit pas offrir un contraste trop grand avec celle du Québec;
- c) À l'exception d'un logo, la mention «tracé de 1927 du Conseil privé (non définitif)» doit apparaître, dans la mesure du possible, le long de la frontière; la frontière sur le 52° parallèle, qui doit également apparaître sur la carte, doit avoir cette mention;
- d) Lorsqu'il s'agit d'une carte thématique, il ne faut pas étendre l'illustration du thème au territoire du Labrador.

Cette directive présente l'avantage de limiter les représentations cartographiques inexacts, contradictoires ou compromettantes de la frontière du Labrador (dont on a vu bien des exemples depuis 1927) et de suggérer un mode de représentation qui traduit la position actuelle du gouvernement du Québec. Compte tenu de celle-ci, la directive comporte tout de même des ambiguïtés.

Au point a), le texte se réfère au «territoire du Labrador», alors qu'il devrait se référer à «la côte du Labrador». Il s'agit d'une erreur toponymique fréquente qui est à la base du changement de nom récent de la province de Terre-Neuve. La consigne veut évidemment dire que c'est «la côte du Labrador» qui ne doit pas être nommément identifiée. Le «territoire du Labrador» n'a pas de frontière reconnue; le Labrador est une entité géographique aux limites indéfinies que de nombreux atlas associent à l'ensemble de la «péninsule du Labrador» ou à la «péninsule Québec-Labrador».

Le point b) corrige partiellement la confusion terminologique du point précédent, en se référant au «reste du Labrador». Ce qui importe davantage, c'est que, ce «reste du Labrador» devant être représenté «de la même couleur que Terre-Neuve», cette référence constitue clairement une reconnaissance que le bassin atlantique fait partie de la province de Terre-Neuve. Il s'agit donc d'une limitation à la position officielle du Québec qui est de ne pas reconnaître la frontière telle que définie par le Conseil privé de Londres. En fait, le Québec se trouve à la reconnaître pour la plus grande portion, à savoir pour toute la portion située au nord et à l'est de la ligne de partage des eaux.

Le point c) suggère de faire apparaître la mention «non définitif» sur les cartes pour qualifier le tracé de 1927. En se référant aux deux étapes essentielles de l'établissement d'une frontière, à savoir la *délimitation* et la *démarcation*, l'interprétation logique de cette note est que la démarcation de la frontière n'a pas été effectuée, ce qui n'invalide pas la délimitation. Plus loin, on se réfère à «la frontière sur le 52° parallèle»; pourtant, le Québec conteste le fait que la frontière suive ce parallèle ; il s'agit plutôt, aux yeux du Québec, d'une «ligne» ou d'un «tracé» qui n'est pas reconnu comme frontière.

Le point d) exprime la même confusion entre «le Labrador» et «la côte du Labrador».

Cette consigne aurait avantage à être formulée de façon plus précise et cohérente; toutefois, elle a le mérite d'exister et de limiter les dégâts, si l'on peut dire.

7.4 Un détail cartographique qui a son importance

Il est un point que les parties ne pouvaient contester, tant à l'instance qu'avant et après : c'est l'existence du segment terminal sud de la frontière entre les deux territoires, à savoir la ligne méridienne tirée de l'Ance Sablon jusqu'au 52° parallèle. La position du Canada devant le tribunal de Londres contredisait cette réalité en préconisant une profondeur de côte d'un mille, ce qui, évidemment, a été rejeté par le Conseil privé. Or, dans toute contestation judiciaire relative à des frontières, il importe que la partie qui a recours à la «preuve cartographique» fournisse des documents qui soient en tous points cohérents avec les lois et autres documents non contestés ou non contestables. Il est donc important de s'assurer que les représentations cartographiques de la frontière par les autorités québécoises ne soient pas vulnérables à cet égard.

Les représentations cartographiques de la frontière du Labrador par les organismes officiels québécois visent souvent à revendiquer le territoire sis au-delà du 52° parallèle, le territoire dit d'*ultra petita*. Comme il a déjà été dit, la portion de territoire comprise entre le 52° et la ligne de partage des eaux constitue sans doute la seule partie du Labrador terre-neuvien sur laquelle le Québec pourrait théoriquement échauffer une argumentation pouvant appuyer une certaine revendication territoriale vis-à-vis de Terre-Neuve. L'on peut donc comprendre que les autorités québécoises, qui ont toujours hésité à reconnaître formellement la décision du Conseil privé (tout en reconnaissant son existence dans les faits), donnent, sur les cartes qui relèvent de leur juridiction, un signal d'une éventuelle réclamation de cette portion du territoire attribué à Terre-Neuve.

Sans porter de jugement sur cette stratégie, il y a lieu d'examiner comment, sur ces cartes, la ligne de partage des eaux est intégrée dans le tracé général de la frontière. Plus précisément, il s'agit de la jonction entre, d'une part, la ligne méridienne qui constitue le segment le plus méridional de la frontière et, d'autre part, la ligne de partage des eaux. L'on sait que la réclamation de Terre-Neuve et le raisonnement des juges du Conseil privé rencontraient un problème à vrai dire difficilement surmontable, car il était bien difficile de concilier des textes dès lors qu'il s'agissait de les traduire cartographiquement en toute logique et sans élément subjectif. La raison en est simple : le point terminal de la ligne méridienne établie par l'acte de 1825, dont on ne peut contester la validité, ne se situe pas à la ligne de partage des eaux, mais à environ 10 kilomètres de celle-ci. Pourtant, comme l'avait illustré le rapport de la CEITQ, plusieurs possibilités de raccordement s'offraient pour concilier les termes de la loi de 1825 et la référence à la ligne de partage des eaux.

Les cartes actuellement publiées par le gouvernement du Québec ne retiennent aucun des segments qu'il eût été possible d'utiliser pour raccorder les deux segments, comme l'avait proposé la CEITQ. Sur les cartes québécoises, on a au contraire prolongé la ligne de partage des eaux vers l'est et le sud au-delà du vertex méridienne/52°, ce qui se trouve à inclure dans le Québec une portion de territoire qui a été manifestement reconnue à Terre-Neuve par la loi de 1825. Le texte de cette loi était pourtant explicite :

«... Be it therefore enacted that so much of the said coast as lies to the westward of a line to be drawn due north and south from the bay or harbour of Ance Sablon, inclusive, as far as the fifty-second degree of north latitude with the island of Anticosti, and all other islands adjacent to

such part as last aforesaid of the coast of Labrador, shall be and the same are hereby re-annexed to and made a part of the said province of Lower Canada...»

Il n'est donc pas étonnant que l'Arpenteur du Québec ait reconnu, à la suite de cette loi, soit en 1826, que le 52° constituait dès lors la frontière du Bas-Canada.

La partie de territoire que les cartes québécoises rognent sur la partie terre-neuvienne par ce détail cartographique est peu étendue par rapport à l'ensemble de la Côte du Labrador : une centaine de km². Mais le problème réside surtout dans le fait que la jurisprudence internationale a maintes fois nié toute valeur à des cartes qui contredisent, même sur des détails, des données antérieurement convenues ou juridiquement valides, ce qui est incontestablement le cas si on se réfère à la loi de 1825. Il faut dire que la position canadienne/québécoise défendue devant le Comité judiciaire du Conseil privé en 1926 faisait pire en ne reconnaissant à Terre-Neuve qu'une étroite bande littorale d'un mille de profondeur. Cette position géographiquement et juridiquement indéfendable a sans doute joué pour amener les juges à rechercher une solution moins irrecevable géopolitiquement. Il est sans doute inutile, dans toute tentative d'appuyer une position de revendication territoriale, de répéter, même à échelle réduite, les inconsistances passées, surtout si l'on tient compte du fait qu'elles n'ont pas servi la cause que défendaient solidairement le Canada et le Québec.

Si les autorités québécoises tiennent à représenter la frontière du Labrador à la ligne de partage des eaux sur tout son tracé à partir du seul segment qui avait été défini par une loi préalable à la cause d'arbitrage, elles seraient sans doute bien avisées de corriger la représentation cartographique dans le secteur mentionné.

7.5 L'indémarcabilité de la frontière

Un des arguments utilisés pour contester la validité de la décision du Conseil privé a été «l'indémarcabilité» (relative) de la frontière à partir de la ligne de partage des eaux. L'argument s'appuie sur une réalité concrète, à savoir qu'il existe des régions traversées par le tracé de 1927 où la «hauteur des terres» est drainée dans les deux versants soit simultanément, soit alternativement selon les saisons, sous l'effet de divers facteurs (congères, colonisation végétale, barrages de castors). On a déjà dit que ce problème, qui se situe à l'étape de la démarcation, n'implique pas une remise en question de la délimitation.

Le problème, qui à la vérité peut affecter des territoires assez vastes (plusieurs dizaines de kilomètres carrés), relèvera des commissions de démarcation qui, un jour ou l'autre, devront s'atteler à la tâche de traduire sur le terrain ce qui aura été convenu au niveau de la délimitation et représenté sur des cartes géographiques. On peut apporter plusieurs exemples de cette situation géographique assez particulière, mais non exceptionnelle, puisque la langue montagnaise possède un mot (*tomami*) pour désigner spécifiquement les lacs qui se déversent dans deux bassins différents.

7.6 À qui appartient le Labrador?

Depuis le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé, la réponse à cette question est claire : le Labrador appartient pour partie au Québec et pour partie à Terre-Neuve. Pourtant, les récentes interventions du gouvernement de Terre-Neuve et du gouvernement du Canada concernant le changement de nom de la province de Terre-Neuve en celui de *Terre-Neuve et Labrador* laissent croire que c'est la totalité du Labrador qui, en 1927, a été reconnue à Terre-Neuve. Évidemment, il n'en est rien : c'est bien la *côte du Labrador* qui, en 1809, a été attribuée à Terre-Neuve, d'une manière

d'ailleurs floue, ce qui a donné lieu aux incertitudes qui ont conduit, au début du siècle, au différend qui a opposé le Québec et le Canada à Terre-Neuve, puis à l'arbitrage de 1927.

Le gouvernement de Terre-Neuve utilise depuis de nombreuses années et dans différents contextes l'expression *Newfoundland and Labrador* pour désigner son territoire. Il est assez étonnant que cette pratique n'ait soulevé aucune réaction officielle de la part du gouvernement du Québec, car cette désignation est incorrecte sur le plan toponymique canadien et tout à fait inusitée pour ne pas dire aberrante sur le plan toponymique international. La littérature géographique et la cartographie de toutes les époques ont clairement représenté le Labrador comme un vaste territoire qui déborde largement la côte, même dans l'acception excessivement généreuse de ce mot adoptée par les juges de Londres. Comme celle de la côte elle-même jusqu'en 1927, la délimitation géographique du Labrador n'a jamais fait l'objet d'une définition consensuelle. Certaines sources vont même jusqu'à considérer que tout le territoire compris entre le Saint-Laurent et la baie d'Hudson constitue la *péninsule du Labrador*. Le toponyme *Péninsule du Labrador* est d'ailleurs un nom géographique qui figure au *Répertoire toponymique du Québec*, après avoir fait l'objet d'une publication dans la *Gazette officielle du Québec*: de ce fait, il est officiel aux termes de la loi. Ce n'est que récemment que certains atlas inscrivent sur le territoire de la côte du Labrador politique le seul terme *Labrador*.

L'expression *Newfoundland and Labrador* ne correspond à aucune réalité, ni géographiquement ni géopolitiquement, puisque ni la géographie, ni l'histoire, ni le droit n'ont jamais reconnu à la colonie puis à la province de Terre-Neuve une juridiction sur l'ensemble du Labrador. Le faire par le biais de la toponymie constitue une distorsion de la réalité, car le Labrador se trouve, par la décision judiciaire de 1927, à avoir été partagé entre les provinces de Terre-Neuve et du Québec. Il serait donc tout aussi justifié, à partir de ce raisonnement, de désigner la province de Québec par l'expression *Québec et Labrador*.

Mais de telles expressions utilisées pour désigner les provinces de Québec et de Terre-Neuve contredisent les pratiques toponymiques internationales. En effet, même si l'on acceptait la dérive toponymique qui a amené certains à désigner la *côte du Labrador* par le seul nom *Labrador*, encore serait-il inapproprié d'utiliser l'expression proposée. La *côte du Labrador* et l'*île de Terre-Neuve* ne constituent pas deux entités juridiques et géopolitiques distinctes, puisque le Conseil privé a précisément établi que celle-là faisait partie de la province qui a nom Terre-Neuve. Le fait qu'une partie de cette province soit insulaire et une autre continentale ne justifie aucunement cette juxtaposition de deux toponymes qui ne sont même pas de même nature (l'un est topographique, l'autre est politique).

Si l'on tenait à ce que le nom de la province soit explicite quant aux éléments territoriaux qu'elle comprend, il faudrait, à la limite et pour être exact, la désigner sous le nom de *Province de l'île de Terre-Neuve et de la Côte du Labrador*. Le gouvernement du Québec devrait s'opposer à ce changement qui contredit une décision de sa propre Commission de toponymie sur l'extension du terme *Labrador* (rappelons que ses décisions ont force de loi). La raison en est simple : accepter que la province voisine s'appelle *Terre-Neuve et Labrador*, c'est reconnaître que le *Labrador*, dans son intégralité, appartient à Terre-Neuve, ce qui est faux. L'expression *frontière du Labrador* n'a jamais signifié la *frontière entre le Québec et le Labrador*, mais bien la *frontière entre Québec et Terre-Neuve au Labrador*, ce qui est complètement différent. D'ailleurs, le dispositif de la décision du Conseil privé était, à cet égard, on ne peut plus clair : «...the boundary between Canada and Newfoundland in the Labrador peninsula is a line ...».

À la limite, la consécration constitutionnelle de ce dérapage toponymique pourrait même justifier le raisonnement suivant: puisque Terre-Neuve revendiquait, devant le Conseil privé, la *côte du Labrador* et que celui-ci lui a attribué non seulement la côte mais *tout le Labrador*, il y *ultra petita* ; d'où, les conséquences qu'on connaît relativement à la validité de la décision. Mais qui oserait pousser aussi loin l'incohérence de la situation?

7.7 Où en est-on avec le Labrador?

Depuis 1991, rien de concret ne s'est passé pour sortir le Québec de l'ambiguïté qui est entretenue de façon pratiquement continue depuis 1927, à savoir la coexistence de déclarations de non-reconnaissance de la frontière telle que définie par le Conseil privé en 1927, d'une part, et de nombreuses reconnaissances tacites dont la liste s'allonge d'année en année, d'autre part. Rien, depuis 1991, n'est venu infirmer les conclusions auxquelles l'étude présentée à la Commission B-C avait abouti ni d'ailleurs celles auxquelles la CEITQ en était venue en 1971.

On peut évidemment se demander quelles sont les possibilités qui s'offrent encore au Québec pour modifier à son avantage le partage territorial du Labrador. Personnellement, nous ne pouvons que constater de nouveau que, l'avenue judiciaire étant sans issue, seules des négociations politiques pourraient déboucher sur une révision partielle de la frontière telle qu'établie par le Conseil privé de Londres en 1927. Il faudrait pour cela que le Québec ait quelque chose à offrir à Terre-Neuve en contrepartie. Mais quoi ?

Cela dit, pour la question de la frontière du Labrador comme pour tous les autres segments de frontière qui délimitent le Québec, il est important de continuer à monitorer de façon rigoureuse toutes les interventions relatives à cette frontière, et cela, avant que des prises de position officielles ne soient affichées. Cette remarque vaut pour les déclarations ministérielles, la publication de documents, le libellé des lois et règlements, bref toute intervention gouvernementale susceptible d'être interprétée comme une prise de position territoriale.

Cette vigilance est nécessaire, même pour des questions considérées comme anodines ou sans effet sur les droits territoriaux. Le récent changement de nom de la province de Terre-Neuve illustre bien cette nécessité. Les positions successivement exprimées par les autorités fédérales et québécoises révèlent le caractère douteux de l'interprétation que l'on peut donner à ce geste. Du côté terre-neuvien/fédéral, on a d'abord donné une connotation frontalière à la demande de changement de nom, pour ensuite déclarer qu'il ne s'agissait que d'un geste symbolique. Du côté québécois, la réaction a d'abord été fort négative; plus tard, le gouvernement a exprimé son accord. Ces hésitations ne font rien pour clarifier et conforter les positions des parties. A preuve, l'Agence France-Presse y est allée de son interprétation : « Cette décision du Parlement, qui s'impose à tout le pays, met un point final à une controverse avec la province voisine du Québec, qui a longtemps refusé de reconnaître l'autorité de Terre-Neuve sur la partie orientale du Labrador, région située entre la baie d'Hudson et le golfe du Saint-Laurent ». Au moins, l'Agence n'a pas répété l'erreur de confondre le Labrador et la côte du Labrador...

On peut qualifier la position du gouvernement québécois de la façon suivante: par de nombreuses interventions ou par l'absence d'interventions, le Québec a reconnu *de facto* la frontière telle que définie par le Conseil privé de Londres en 1927. Depuis deux décennies environ, le Québec a exercé une certaine prudence en qualifiant la ligne de 1927 comme non définitive et en représentant la zone d'*ultra petita* comme pouvant faire partie du Québec. Les gouvernements successifs du Québec

se sont par ailleurs abstenus de déclarer officiellement et solennellement qu'ils reconnaissaient la validité du jugement arbitral de 1927. Depuis trois quarts de siècle, l'ambiguïté est donc continûment entretenue.

8. La frontière dans le golfe du Saint-Laurent

Comme nous l'avions mentionné dans notre étude de 1991, la frontière du Québec dans le golfe du Saint-Laurent est la seule des frontières du Québec à ne pas avoir encore fait l'objet d'une quelconque délimitation. La question est donc complètement ouverte; elle se situe d'ailleurs à deux niveaux qui concernent respectivement le droit international et le droit constitutionnel canadien.

Il s'agit d'abord de savoir si cet espace maritime fait partie du territoire canadien ou constitue un espace assimilé à la haute mer, donc international. Nous avons alors rappelé que l'opinion majoritaire mais non unanime sur cet aspect de la question était à l'effet qu'il s'agit d'eaux intérieures canadiennes. Plusieurs arguments concourent à cette conclusion, dont la théorie des *baies historiques*.

Si le golfe du Saint-Laurent est territoire canadien, quel est son statut: un territoire fédéral ou un espace divisé entre les provinces riveraines? Les positions respectives des gouvernements fédéral et provinciaux sont diamétralement opposées. Le gouvernement fédéral estime, en s'appuyant sur des arrêts de la Cour suprême, que les territoires accrus au Canada après 1867 se sont incorporés non pas aux provinces mais à l'État fédéral canadien. En plus du fait que cette conclusion puisse faire l'objet de contestation, il faut rappeler que le golfe du Saint-Laurent est considéré par certains comme ayant fait partie du Canada dès avant 1867 (ce qui met en porte-à-faux l'argument précédemment cité), d'autres considérant que ce statut résulte de l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne, en 1949.

La position des provinces riveraines est que le golfe du Saint-Laurent constitue un espace que se partagent les provinces riveraines selon les lignes d'équidistance des côtes. La position du gouvernement du Québec a fait l'objet, auprès des autorités fédérales, de représentations dont certaines étaient solidaires avec celles des autres provinces concernées. L'argumentation juridique sur laquelle s'appuie cette position a été élaborée dans le Rapport de la CEITQ (tranche 7, qui comprend l'analyse des Commissaires étayées par des études juridiques sérieuses, intégrées au Rapport). Cette position est, depuis plusieurs années, clairement exprimée sur les documents cartographiques officiels, comme la directive émise en 1997 est venue le confirmer, en ces termes : «la représentation cartographique du Québec doit aussi contenir pour le golfe du Saint-Laurent l'élément suivant : la ligne d'équidistance établie avec les provinces maritimes en 1964 doit apparaître».

Le Rapport de la CEITQ avait signalé que l'incertitude liée aux juridictions concernées dans le golfe du Saint-Laurent a amené des compagnies pétrolières à s'adresser parallèlement aux gouvernements canadien et québécois pour obtenir des licences d'exploration. On nous a informé que, depuis que le gouvernement fédéral procède par appels d'offres, aucun appel n'a été enregistré pour des activités situées en-deçà des lignes d'équidistance délimitant le territoire québécois.

Par ailleurs, un contentieux s'est développé entre les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse au sujet de leurs droits *offshore* dans le golfe. Ce problème a été l'occasion de la réitération de la position du gouvernement fédéral qui estime que les discussions interprovinciales au sujet des droits d'exploration et d'exploitation des ressources sous-marines se font en marge d'une question

indiscutable, à savoir que le golfe ne constitue pas un territoire partagé entre les provinces riveraines. Autrement dit, ce contentieux interprovincial est venu confirmer le contentieux fédéral-provincial.

Tout compte fait, considérant la confirmation du contentieux fédéral-provincial, la situation est, eu égard à la frontière du Québec dans le golfe du Saint-Laurent, exactement la même qu'en 1991. Cette constatation nous amène à conclure que cette situation est le reflet de la situation générale quant à l'ensemble des frontières du Québec.

9. Considérations générales sur l'état des frontières du Québec

Au terme de ce nouveau tour du Québec, en suivant successivement les frontières qui le séparent de ses six voisins, force nous est de constater que la relative indéfinition du territoire québécois, quant à la localisation précise de ses frontières, est à peu près au même point que lors de notre étude déposée à la Commission B-C. Il faut signaler l'exception de la frontière Québec/Ontario qui, depuis lors, a été réglée, encore qu'il reste à rendre constitutionnelle par des lois appropriées l'entente intervenue entre les deux provinces. Il faut ajouter que, durant la période qui a séparé les travaux de la CEITQ (1966-1972) et les audiences de la Commission B-C, les choses n'avaient pas beaucoup évolué: pas du tout en ce qui concerne la frontière du Labrador et celle dans le golfe du Saint-Laurent et partiellement en ce qui concerne les frontières septentrionales. Quant aux frontières méridionales (avec le Nouveau-Brunswick et les États-Unis), elles ne représentaient, de toutes façons, que des problèmes mineurs.

S'il fallait apporter une conclusion qui s'applique à l'ensemble de la problématique frontalière du Québec, nous ne pourrions mieux faire que de reprendre la conclusion et le souhait que nous avons formulés au terme de notre étude présentée à la Commission B-C :

«On peut se demander quelle est la tâche qui s'offre aujourd'hui au Québec quant à ses frontières. Qu'il nous soit permis de souhaiter que le gouvernement du Québec, avec les appuis dont il dispose du point de vue scientifique et légal, éclaire ses positions sur toutes ses frontières et lève les ambiguïtés dont elles sont encore obérées. Le Québec se doit de consolider ses positions et sa politique par rapport à ses frontières et à leur gestion. Même s'il est exact que l'éventuel accès du Québec à une certaine forme de souveraineté n'aurait pas d'inférence directe sur le statut des frontières québécoises, des conséquences importantes et de divers ordres découleraient du fait que des frontières internes deviendraient en pareille situation des frontières internationales. Dans le cas d'une souveraineté complète, l'impact serait extrêmement important. Il serait donc approprié d'étudier les scénarios relatifs à ces frontières et les différents statuts que pourrait avoir le Québec dans un contexte géopolitique redéfini. »

Telle est, encore aujourd'hui, la conclusion que nous tirons du réexamen de la situation des frontières du Québec, dix ans après le constat antérieur que nous en avons fait. Aussi, qu'il nous soit permis de réitérer une recommandation qui nous semble aller de soi : le gouvernement du Québec doit traduire concrètement sa préoccupation de garantir l'intégrité de son territoire en dotant l'unité administrative concernée des ressources et de l'autorité qui lui permettront de bien remplir son rôle, celui de conseiller en toutes occasions les instances gouvernementales qui doivent intervenir ou se prononcer sur toute question impliquant l'intégrité territoriale, quant aux lignes frontières et quant aux zones les jouxtant. Cette juridiction existe de même que la compétence qui l'anime au Service du

développement et de l'intégrité territoriale du ministère des Ressources naturelles ; encore faut-il que celui-ci soit impliqué chaque fois qu'il est nécessaire et qu'à cette fin, il puisse disposer de l'information, des ressources et du statut qui lui permettent de remplir efficacement son rôle.

On aura compris que la présente étude, qui peut paraître critique à certains égards, ne vise strictement qu'à souligner l'importance de doter le gouvernement du Québec des moyens qui lui permettront de consolider la «conscience territoriale» devant servir de base à l'exercice de ses juridictions et surveiller tous les éléments pouvant avoir une incidence sur l'intégrité de son territoire.

Henri Dorion

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 377 à 461

Auteurs : Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, Christian Tomuschat

Titre : L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteurs :

Titre :

Commentaires : Malgré un intérêt de principe exprimé par certains des auteurs originaux, ces derniers n'ont pas donné suite à l'invitation du Bureau de coordination dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir, par ailleurs, les mises à jour de leur propre étude par Henri Dorion, Stephen A. Scott, Henri Brun et Jonathan I. Charney et traitant aussi du territoire.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 463 à 474

Auteur : Stephen A. Scott

Titre : Autodétermination, sécession, division, légalité : observations

MISE À JOUR

Auteurs : Stephen A. Scott

Titre : Autodétermination, sécession, division, légalité

Mise à jour de l'étude intitulée
Autodétermination, sécession, division, légalité

Produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'Études des questions afférentes à l'accession
du Québec à la souveraineté

Par Stephen A. Scott

En date du 5 décembre 2001

An Uncertain Sound

A decennial review, requested by the Government of Quebec, of my observations presented on 26th November 1991 to the

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

of the National Assembly of Quebec

entitled

Autodétermination, sécession, division, légalité

and later published by the *Commission* in the first of its four volumes of studies, entitled

**Exposés et Études Volume I
Les Attributs d'un Québec Souverain**

(Dépôt légal - 3 trimesre 1992 - Bibliothèque nationale du Québec - ISBN 2-550-26522-X)

Stephen A. Scott

**Of the Bar of the Province of Quebec and the Faculty of Law, McGill University
Montreal, December 5th, 2001**

An Uncertain Sound

**“For if the trumpet give forth an uncertain sound, who shall prepare himself to the battle?”:
*Corinthians 14:8***

I. Recapitulation of the 1991 study

Secession under constitutional and international law. In my 1991 study, I addressed Quebec secession both as a matter of Canadian constitutional law and as a matter of contemporary international law. As a matter of *Canadian constitutional law*, independence could only be achieved in one of two ways: either, on the one hand, in compliance with the Canadian constitution and Canadian laws, or, on the other, in violation of them,— that is to say, by means which were necessarily revolutionary, whether or not this revolution was accompanied by violence. So the first question to be asked was whether any given steps towards independence were being taken within a process of constitutional legality.

A distinct,— and in some sense parallel,— question was that presented by *international law*. Does contemporary positive public international law confer upon a part of the population of Canada a right of secession from the Canadian federation against the will of the people or institutions of that federation, with the correlative or consequential right to withdraw with them some part of Canadian territory?

Right to secession under international law. In addressing the question of a right to secession under international law, I quoted from some leading international instruments dealing with “self-determination” in international law, and from a few authors. I concluded that the right of self-determination in international law, so far as it was relevant to the territorial integrity of a state, belonged to *the whole people of a sovereign state* and to *colonial peoples*. International law does *not* confer on *groups of people*, whether or not concentrated in particular parts of a country, and regardless of ethno-linguistic attributes, the right to dismember the state. So the population of Quebec has no right of secession in international law. And even if a contrary conclusion were reached, that would still leave questions as to the divisibility of Quebec itself; in other words (1) whether other groups within Quebec enjoyed a similar right of secession (i.e., from the seceding entity), and, indeed, (2) what territorial redistribution would or should occur within the boundaries of the present province.

Necessity of constitutional amendment. As to Canadian constitutional law, I argued that from the standpoint of the Constitution of Canada, the secession of Quebec, if it is to take place lawfully, can only be accomplished through the procedures established by that Constitution for its amendment. The vast juridical transformation of institutions, powers, and territory, referred to as “access to sovereignty”, indeed constitutes *one of the greatest conceivable* changes in the Constitution, and the Constitution plainly requires that the amendment-procedures be employed to achieve it.

Choice of amendment formula. Nevertheless, though a constitutional amendment is clearly necessary, it is not possible (I argued) to choose with certainty,— as amongst the several constitutional-amendment processes established by Part V of the *Constitution Act, 1982*,^S the one or more mechanisms to which one *may*, or to which one *must*, have recourse to enact the necessary amendment.

Which one or more amendment procedures is, or are, necessary and sufficient to bring about Quebec’s independence? On the one hand, one can argue that recourse to s. 41,— which requires *inter alia* unanimous consent of *all* provincial legislative assemblies,— is necessary, on the grounds that matters governed by that section would inevitably be affected by an amendment effecting secession of a province. At the other extreme, one might conceivably defend the thesis that section 43 of the 1982 Act allows the change, in any manner whatsoever, of the extent of the territory of a Canadian province, so long as one obtains the assent of both Houses of the federal Parliament (or of the Commons alone if the Senate does not consent within 180 days), as well as the legislative assembly of every province whose territory is affected,— in this case, Quebec alone; and that it would then be possible for the Parliament and Government of Canada unilaterally to confer independence upon the territory formerly constituting the province of Quebec. Between these two extreme theses, the

intermediate thesis would have it that it is necessary and sufficient to employ the formula laid down by s. 38 of the 1982 Act,— the “general” procedure,— requiring, in addition to the federal houses (or the Commons alone, without the Senate, after 180 days), the legislative assemblies of two-thirds of the provinces having in the aggregate at least one-half the population of all the provinces.

Right of Canadian people as a whole; mode of exercise. Still, whichever be the relevant constitutional-amendment procedure, it remains the case that *any* decision to permit or to refuse the secession of Quebec *belongs to the people of Canada as a whole*, which may *speak* directly through a referendum, but which must *act* through the constitutional amendment processes, which at present prescribe amendment through federal and provincial representative legislative bodies. The Canadian population has the right, through its constitutional-amendment procedures, to say “Yes” or to say “No” to the dismemberment of Canada, or to say “Yes” *but upon such conditions as it thinks proper*. There is *no* right of unilateral secession: *not* as a matter of constitutional law; *not* as a matter of international law.

Consent to secession on terms and conditions. Territorial conditions. Northern Quebec. In particular, the Canadian people may refuse to agree to the secession of Quebec, save on the basis of territorial changes, such as removal from Quebec, and retention within Canada, of the territories added to Quebec in 1898 and 1912, these having been added to Quebec in order to be governed *as part of a Canadian province*. I noted that, long before the cession of New France in 1763, the French Crown, by the Treaty of Utrecht on 11th April 1713, had renounced all claim to the territories surrounding Hudson’s Bay (encompassing what is now the northern part of Quebec). These territories,— largely explored by the English Crown,— had indeed had no connection with New France or its people, nor indeed with France itself, save for the brief occupation of certain forts. Quite apart from the will of the population now inhabiting these territories, Canada would (in my view) be insane to agree to allow these territories to be torn away from her.

Quebec’s territory. Territorial changes. So long, then, as Quebec remains a province of the Canadian federation, the Canadian Constitution (in particular, sections 41 (e) and 43 of the 1982 Act) unquestionably protects Quebec’s territorial integrity, and prevents any part of her territory from being removed without the consent of her legislative assembly. If, however, it is Quebec itself which seeks a change in the constitutional and international status quo, Canada is entirely free (*both* as a matter of its own constitution *and also* as a matter of international law) to refuse the necessary constitutional change,— to refuse independence,— without such territorial changes as Canada thinks appropriate. Given the enormous extent of these territories, and their limited population, Quebec, even if it attempts to achieve independence by revolutionary means, is in no physical position to employ the force necessary to remove these territories from Canada without Canada’s consent,— to change by force, in other words, the status quo, under which these territories form part of Canada.

Divisibility of Canada and Quebec. Whether as a matter of constitutional or international law, or even as a matter of simple morality, no double standard could (I argued) be acceptable on the divisibility of Canada. Any argument whereby Canada was divisible must make Quebec divisible also. And any argument whereby Quebec was indivisible must make Canada indivisible too. If there is a “Quebec people”, defined by ties of language, culture or history, there are equally, within

Quebec, other “peoples” defined in the same manner. If some were said to have rights of “self-determination”, others must have them equally and in the same manner.

Sovereign rights of self-determination. Political subdivisions of states. Canadian provinces. But ultimately both constitutional and international law create only one relevant constituency for the assertion of sovereign rights of “self-determination” (in the sense of maintaining or dismembering a state). That constituency is the people of the state as a whole. Territorial subdivisions exist within states for many purposes. The fact that, within a state, a boundary line is drawn on the ground in itself proves nothing as to the rights or powers of the unit so established, or of the people within it. Their rights or powers are those conferred at any given moment by the Constitution and laws: no more; no less. In particular a Canadian province has no existence, no rights, and no powers, beyond or outside the Constitution of Canada. *The population of a province has the right, and only the right, to govern within the Constitution, respecting the Constitution, and in exercise of the powers given by the Constitution. No more; no less.*

Use of force; force is the original sin of states. *Force is the original sin of states.* In the last resort every government must have recourse to it to enforce its laws. The governments of Canada and Quebec do so daily. Any attempt to overthrow constitutional authority by revolutionary means is, in law, not only null and void, but criminal as well. Any unilateral declaration of independence, whether by members of a provincial legislature or government, or by anyone else,— with or without a referendum, and whether in their own names or in the names of existing institutions,— would have exactly that character. Such steps would indeed almost certainly constitute treason or steps towards treason; and the treason would be complete once force were used to resist the authority of the government and laws established by the Constitution. The institutions of the Canadian state, and the Canadian people as a whole, would be fully justified in employing force to resist revolutionary change. Doing so would, indeed, be no more than legitimate self-defence: meeting force by force.

II. Major developments since November 1991

Opinions reaffirmed. Nothing that has occurred since November, 1991, alters the opinions which I then expressed and which I have summarized above. I reaffirm them entirely. Indeed, events to which I shall refer below appear to me to have vindicated my opinions in important respects. But, in all that has happened in the last decade, three major legal developments appear to me to stand out and to call for some attention when one addresses the legal issues which I considered then.

Secession Reference. Of these, the first is the decision of the Supreme Court of Canada, on August 20th, 1998, in the *Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada* (commonly called the “*Secession Reference*” or “*Quebec Secession Reference*”, or “*Reference re Secession of Quebec*”), Record No. 25506, reported *inter alia* at 161 D.L.R. (4th) 385.

Federal “Clarity Act”. The second is *An Act to give effect to the requirement for clarity set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*, commonly

known simply as the *Clarity Act*, which is an Act of the Parliament of Canada which received royal assent on 29th June, 2000, as 48-49 Eliz. II, *Statutes of Canada* 2000, chapter 26.

S.Q. 2000, c. 46, sur «l'exercice des droits fondamentaux». The third is the *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*,— entitled, in English, *An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*,— being Bill 99 of the First Session of the Thirty-sixth Legislature of Quebec, and which received royal assent on 13th December, 2000, as *Statutes of Quebec* 2000, chapter 46, and whose provisions have since been brought into force in conformity with the terms of the Act.

Other events. In selecting these three I do not mean to disparage the interest and importance of many other events of the past decade, including, for example, the October 30th, 1995, referendum in Quebec (with its preliminaries and its *sequelae*), as well as various Government and Opposition motions, amendments, and resolutions both in the National Assembly of Quebec and in the House of Commons of Canada; not to mention ministerial statements and counter-statements; public debate in the media and elsewhere; and the like. Indeed, many of these result from,— or are themselves the causes of,— the three developments mentioned above, or, at any rate, they go far in explaining or illuminating them.

General perspective. I am tempted to say at the outset that the forces of Quebec nationalism have in my view, played with boldness and determination a weak, or even hopeless, hand (weak or hopeless, that is, at least from the juridical perspective of constitutional and international law). By contrast,— for the most part, and particularly until the *Clarity Act*,— the forces of Canadian federalism have shown weakness,— even cowardice, confusion, irresolution, and disarray, in playing what, at any rate from a legal perspective, is a winning hand. Particularly has this been evident in the postures of the present and the two preceding leaders, not to mention the caucus members, of the present Opposition party in Quebec. In Ottawa, the same seems to me to have been true in the case of two of the three “federalist” Opposition parties. Whether in Quebec City or in Ottawa, these “federalists” all have found it difficult or impossible to affirm such elementary propositions as the right of the Canadian state (like virtually any other state),— constitutionally and under international law,— to preserve its existence and territorial integrity, and, therefore, to reject any claim by any province, or by the people of any province, of any right to secede from Canada.

If, then, at least until very recently, federalist forces and institutions, including the Parliament and Government of Canada, have feared to try to “bell the cat”, it can be no surprise that the judiciary has been grudging and evasive when asked to do what should have been the work of the executive and legislative branches, and of the citizenry at large. Thus the judiciary,— whilst finally asserting the essential position that there is no right of secession in constitutional and international law,— has done so apologetically and with circumlocution, and has sought to ease or soften the law with factitious gestures, both cosmetic and substantive, plainly designed to placate proponents of secession and to make the indisputable law,— constitutional and international,— palatable to them. Hence my title, *An Uncertain Sound*. The judiciary thus does not show more resolve than does the country at large, or (in particular) than do federal political institutions. Perhaps

it cannot realistically be expected to do so, whatever might be appropriate in point of pure principle.

I shall address each of the three major developments in turn; the most important being the *Secession Reference*.

1. The Secession Reference

The decision in *Secession Reference* is in many respects quite straightforward and easily read. I wish to call attention to certain of its aspects rather than to rehearse or review it at length. Indeed, it has itself generated a considerable literature.

The reference, the questions, and the answers. The federal government's reference to the Supreme Court of Canada asked three questions:

1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?
2. Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?
3. In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada.

The Court in effect answered the first two questions in the negative, and declined to answer the third on the ground that there was no conflict between domestic and international law to be addressed in the context of the reference. The Court's answers were, however, to be understood in the context of its decision as a whole.

In sum and substance, then, the Court rejects any right, whether under the Constitution of Canada or in international law, to unilateral secession on the part of Quebec, or for that matter, on the part of any other province or part of Canada. Though the Court's answers reject any such right on the part of Quebec's political institutions, namely the "National Assembly, legislature or government of Quebec",— which are those referred to in the questions,— the reasons make it clear that the *population* has no right of secession, whether or not it acts through Quebec's institutions.

The Court's answers are given by reference to the Court's reasons, and it is in those reasons that some novel elements,— in particular the constitutionally-implied "duty to negotiate",— are found. Of these I shall say something in due course.

It may be noted that the Court could perfectly well, had it thought fit to do so, have answered the third question as well as the first two. The orthodox answer to Question 3,— at least in systems

whose public law is derived from English law,— would have been that, within a state and in that state’s courts, international law has only such effect as the domestic law of the state gives it; and that therefore, in Canada, the Canadian Constitution would prevail in any conflict with international law. It is not clear whether there is any special significance in the Court’s declining to answer the third question beyond the fact that, indeed, it was not, in strictness, necessary to do so.

Another course, too, might have been, but was not, taken by the Court. The Court, having answered the first question (on the constitutional position) as it did, could then have answered the third question to the effect that the Canadian Constitution must prevail in Canada in any conflict with international law. It could then have concluded that, this being so, it was unnecessary to answer the second question about international law. (This, however, would clearly have been unsatisfactory.)

Let me say that immediately that the Court’s conclusions against the existence of any right of unilateral secession (1) under the Constitution of Canada, and (2) under international law, are, in my opinion, utterly unremarkable.

As to the first, it must in my view be obvious to anyone capable of reading and understanding legal instruments (i) that Quebec’s secession would involve profound constitutional changes; (ii) that only recourse to the procedures for constitutional amendment could bring about the necessary changes in the terms and operation of Canadian constitutional texts; and (iii) that the constitutional-amendment powers of the Quebec legislature, set forth in s. 45 of the *Constitution Act, 1982*, are not even arguably,— not even remotely,— adequate.

As to the second,— the Court’s treatment of secession under international law,— this seems to me to be a thorough and workmanlike review and exposition of the relevant authorities, and in fact to be the part of the decision least open to dispute even on matters of form and expression.

Some underlying implications. But it may be asked, what is the condition of a state which requires such a Reference to its Courts? A Reference to ask questions,— questions whose answers are already self-evident and in large measure *even textually self evident*,— questions *inquiring of the Courts whether there is a right, on the part of the people or institutions of particular political subdivisions, to tear the state apart?* What is the quality of political leadership, in such a state, which brings it to a condition where such questions must be asked, as if their answers were, in any plausible way, genuinely debatable? What sort of state is this? And perhaps the answer is, “A state where the centrifugal forces are barely under control, and whose will to survive is, or has been, in question; where for much of the population and of the élites,— and (as we shall see) possibly even for those in charge of the judicial branch of the state,— there are more important values than the preservation of the state’s authority and territorial integrity, even against overthrow, or secession, by revolution.”

The opening words of the Court in its decision are these (para. [1]; 161 D.L.R. (4th) 385 at p. 393):

This reference requires us to consider momentous questions that go to the heart of our system of constitutional government. The observation we made more than a decade ago in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, 19 D.L.R. (4th) 1 (*Manitoba Language Rights Reference*), at p. 728, applies with equal force here: as in that case, the present one “combines legal and constitutional questions of the utmost subtlety and complexity with political questions of great sensitivity.”

Let me acknowledge at the outset that the members of the Court carry very heavy burdens and tirelessly discharge offices of great difficulty with complete dedication to the public good, as they see it, honourably and to the best of their abilities. But this cannot excuse members of the profession, and the public at large, from the duty to scrutinize, closely and candidly, the exercise of public authority. Especially is this so on matters of great import. My observations proceed in that light. And as I shall indicate, several aspects of the Court’s decision (where it ventures outside the strict scope of the questions and answers already quoted) give me great difficulty.

Even this rather portentous initial paragraph of the Court’s opinion, seemingly innocuous at first glance, appears to me in truth exceptionable. In opening his argument for the Attorney-General of Canada at the hearing, her counsel cited the quoted passage from the *Manitoba Language Reference*. I myself represented a number of individual interveners in the *Reference*. In an early draft of my notes for oral argument, I cited it too, in my opening remarks, but then submitted that, by contrast with the Manitoba case, the questions in the present Reference, though obviously of great importance and sensitivity, presented neither subtlety nor complexity, nor indeed real difficulty of any kind. Partly to avoid seeming facetious,—partly simply to save time,—I deleted these remarks from my draft. But the Court’s observations, just quoted, do seem to me, with respect, misconceived. For they appear calculated to suggest genuine room for debate on issues where in truth there is none and was none. Certainly none as to a province’s power, under the Constitution, to secede. None, really, on a right of secession under international law. Those Reference questions were and are, in my view, truly “open and shut”. That is exactly why the need for the Reference was so striking. To believe otherwise is (I think) to suffer misapprehension. To assert otherwise is, to me, an exercise of rhetoric.

The “cosmetics” of the decision. Before addressing certain aspects of the substance of the decision, I wish to speak briefly of what I call its “cosmetics”. The effort to express the decision in conciliatory terms is carried at times to great lengths in the Court’s choice of language, even at the expense of linguistic accuracy.. Particularly is this evident in its use of the word “negotiate” and its variants as verbs or nouns. The word is apparently perceived as a “soft” or comforting term,—one to be used as often as possible in the Court’s decision, even inaccurately.

Consider, for example, the Court’s conclusion (para. [97]): “Under the Constitution, secession requires that an amendment be negotiated.”

In ordinary language one would speak of “*enacting*” a piece of legislation,—“*enacting*” a statute, say, or a constitutional amendment,—when one was referring to making it law. Negotiations might or might not occur before the legislation was made, or whilst it was being made. *But to make legislation is to “enact” it, whatever might or might not occur by way of negotiation.* Nor could it be doubted that, so long as a constitutional amendment was made in compliance with the

requirements of Part V of the *Constitution Act, 1982*, it would have the force of law, whether negotiations had, or had not, previously occurred. Indeed, legislative bodies may well authorize the enactment of an amendment without ever dealing with other participants in the amendment process,—leaving it to those other participants to reach their own decisions as to whether or not to authorize the amendment in question. Had clear and accurate expression been its object, the Court would have said, “Under the Constitution, secession requires that an amendment be *enacted*”. Perhaps (for example) “be *made*” would also have been an apt, though softer, phrase, than “be enacted”. At all events, “negotiated” may be *intelligible* in this context as a synonym for “enacted”, but it is highly inapt.

This is not an isolated instance. Again (at para. [86]): “Rather, what is claimed by a right to secede “unilaterally” is the right to effect secession *without prior negotiations with the other provinces and the federal government* [my emphasis]”. Or again (at para. [104]): “Accordingly, the secession of Quebec from Canada cannot be accomplished by the National Assembly, the legislature, or the government of Quebec unilaterally, that is to say, *without principled negotiations*, and be considered a lawful act.” [The emphasis is mine.]

Clearly,— as the Court itself says plainly,— what is needed for secession is *a constitutional amendment*,— not merely *negotiations, however successful*, towards one. Since an amendment is indisputably needed, all the negotiations in the world, by themselves, will not suffice to accomplish a lawful secession. In both these instances, then, the word “negotiations” is used by the Court,— inaptly,— as a synonym for “constitutional amendment”. And examples might be greatly multiplied.

Furthermore, even where the term is, in *linguistic* terms, *properly* used, it is employed by the Court,— even superfluously,— at every opportunity, to soften the legal result. The Court even finds it difficult to refer to the need of a constitutional amendment without immediately referring also to negotiations; for example, at para. [84]: “The secession of a province from Canada must be considered, in legal terms, to require an amendment to the Constitution, which perforce requires negotiation.” As a practical matter, negotiations would almost certainly be needed; but as a legal matter they are not required: for an amendment effecting secession, enacted in accordance with the terms of Part V of the 1982 Act, would plainly be valid whether or not negotiations had occurred.

I cannot dismiss these “cosmetic” gestures on the part of the Court as merely innocuous. What they seem to compromise, at very least in appearance, is the Court’s ability to decide fearlessly and speak clearly, without shrinking from confrontation with, and without need of propitiating, any force in the federation, however powerful it might be,— to adjudicate, not rudely, but without need of diplomacy or circumlocution.

The “fundamental and organizing principles” and the duty to negotiate. Beyond its analysis of the formal requirements for constitutional change to effect secession, and of the international law relating to secession, the Court addresses a number of broader themes, notably constitutional legitimacy as opposed to legality, and underlying constitutional principles. An exercise of this sort is particularly challenging, as it calls for distillation of a vast range of primary and secondary sources, and a concise summary or encapsulation. When one bears in mind the

Court's large and complex caseload, the challenge is easy to see. The saying that one does not have the longer time required to write a shorter letter,— attributed in various forms to Pascale and to Mme. de Staël,— captures accurately, I think, the problem of reducing a great deal of matter to a succinct, yet accurate, and polished, summary. In this instance, there is the additional fact that the Court seems to have expended considerable effort at making its decision readable by the general public. All this being so, it may seem churlish to observe that here the Court's writing on these general themes seems to me (with respect) rather uneven,— often in matters of expression rather than on points of substance,— and indeed, in particulars which might be considered innocuous if they did not detract from the polished work appropriate to the highest appellate court. But I shall proceed to some major points of substance.

Four principles. The Court identifies (para. [32]): A four fundamental and organizing principles of the Constitution which are relevant to addressing the question before us (although this enumeration is by no means exhaustive): federalism; democracy; constitutionalism and the rule of law; and respect for minorities." Later (para. [49]), speaking of "the underlying constitutional principles": "These principles inform and sustain the constitutional text; they are the vital unstated assumptions upon which the text is based". And at para. [54]: "Underlying constitutional principles may in certain circumstances give rise to substantive legal obligations These principles may give rise to very abstract and general obligations, or they may be more specific and precise in nature. The principles are not merely descriptive, but are also invested with a powerful normative force, and are binding upon both courts and governments."

Operation of the four principles with s. 46(1) of the Constitution Act, 1982. Resulting duty to "negotiate" or "discuss". In Part V of the *Constitution Act, 1982*, entitled "Procedure for Amending Constitution of Canada", section 46(1) (enumerating the "bilateral" and "multilateral" constitutional-amendment procedures) provides: "The procedures for amendment under sections 38, 41, 42 and 43 may be initiated either by the Senate or House of Commons or by the legislative assembly of a province."

The Court, at para [69], after discussing the underlying constitutional principle of "democracy", holds: "The *Constitution Act, 1982* gives expression to this principle, by conferring a right to initiate constitutional change on each participant in Confederation. In our view, the existence of this right imposes a corresponding duty on the participants in Confederation to engage in constitutional discussions in order to acknowledge and address democratic expressions of a desire for change in other provinces. This duty is inherent in the democratic principle which is a fundamental predicate of our system of governance." More commonly, the Court speaks, as in para. [104], of "the constitutional duty to negotiate" (a stronger term, it seems, than "discuss").

A highly radical constitutional inference . It is necessary to attempt an analysis of this implied constitutional duty to *discuss* or *negotiate* (the Court's more commonly-employed term), and to try to ascertain its specifics (for example, its scope and its precise incidents),— and indeed its implications. But before doing so, I feel obliged to examine the basis of the duty. Considered as an inference from a constitutional text,— and even summoning the assistance of underlying

constitutional principles, themselves of course also derived by inference,— this judicial assertion of a duty to discuss, or to negotiate, seems to me to be, at best, a highly radical judicial act.

I accept readily that it lies, unquestionably, within the Court's jurisdiction to do what it did. And, as the Supreme Court of Canada is the final arbiter of the law in Canada, it must be taken as the operative legal rule in Canada, unless the Court itself repudiates the rule, or unless it is abrogated, either for the future or *ab initio*, by constitutional amendment.

For my own part, with respect, I consider that,— there being (in my view) no sufficiently compelling basis for so radical a determination,— (1) it is mistaken, and (2) it ought to be repudiated by the Court, or to be abrogated *ab initio* by constitutional amendment.

I am not certain that I would go so far as to call it *indefensible*, but I think it clearly mistaken. One can look upon Part V of the 1982 Act as creating (given the present ten provinces) a sort of twelve-house super-Parliament for enacting constitutional amendments. In bicameral Parliaments in Canada, and in other jurisdictions with subjacent English public law, I do not think that the comity due as between Houses can be,— or has ever been,— thought to amount to a duty, *imposed by law* upon them, to discuss their differences, or to settle them by negotiation: not even under compulsion of the fundamental principles of “constitutionalism” and “democracy”.

I find nothing, either in the law relating to constitutional amendment in Canada, or in the international law relating to secession, which requires to be legitimated by such radical expedients as those employed by the Court in order to qualify the constitutional or international law, and make it acceptable or palatable to all or any part of the population of this country.

The parties to the required negotiations. Since the duty to negotiate appears, in the Court's reasoning, to be founded upon s. 46(1) of the 1982 Act (quoted above),— empowering the federal Houses and provincial assemblies to initiate bilateral and multilateral amendments,— one might infer that *only* the federation and the provinces,— in their character as “parties to Confederation” (para. [88]); or “participants in Confederation” (para. [150])— are parties to the negotiations. (I put aside for now the question of which specific governmental institutions may or must participate.)

Although the Court refers (see paras. [96], [151]) to some of the categories of persons having *special interests* in secession negotiations,— e.g. “linguistic and cultural minorities, including aboriginal peoples”,— it is not clear that the negotiating table must constitutionally include, *as necessary or proper parties*, any of these, or indeed any other persons or institutions than the appropriate organs of the federation and the provinces.

Here and there, however, in the Court's opinion may be found language which might be invoked as implying that there *may*, or *must*, be parties to negotiations other than federal and provincial governmental institutions. For example, in para. [92], the Court speaks of “the interests of the federal government, of Quebec, and the other provinces, *and other participants*, as well as the rights of all Canadians both within and outside Quebec.” [The emphasis is mine.]

Institutions responsible. As to which are the institutions upon which this special constitutional responsibility lies, it must be observed that only in the case of the federation are *both* executive institutions *and* legislative institutions formally involved in the enactment of bilateral or multilateral amendments. It is, of course, the federal and provincial *legislative bodies* which may *initiate* such amendments, and whose *resolutions of authorization* (in various numbers and combinations, according to circumstances) *are required in order that the amendment may be made.*

The negotiations have as their explicit or implicit object the reaching of agreement on the terms of constitutional amendments, and, in due course, enactment of those amendments. Though the usual premise is that negotiations of this sort are executive business, even the ordinary assumptions about responsible parliamentary government cannot guarantee that governments can carry with them the houses to which they are, by convention, responsible, or, in the case of the Senate, which the federal executive would also “represent” (though s. 47 of the 1982 Act, which allows the consent of the Senate to be dispensed with after a specified time, makes this less important). Moreover, on matters so sensitive as constitutional changes, a government’s ability to secure and retain a parliamentary majority is (as our constitutional history has, in fact shown) much less certain than it usually is,— even apart from the matter of changes in the membership or political complexion of the house. In sum, the executive, whatever its role, is not the House in other dress.

One might perfectly well argue, then, that the duty to negotiate *must*, or *may*, involve *the legislative bodies* themselves (whether alone or in addition to the executive authorities); though this simply raises the same difficulties in another form. A whole legislative body can scarcely sit at the table, and would have to deal through committee. This judicial artifact is, clearly, a work in progress.

Duty to negotiate: generality; symmetry; reciprocity. Focus if you will on s. 46 of the 1982 Act, or focus instead on the four “underlying and organizing principles”. These are the joint bases of the duty to negotiate; and both s. 46 and the “fundamental principles” are perfectly general in scope. On any view, it would scarcely be *fair*,— or, for that matter, even *plausible*,— to confine the duty to negotiate (assuming that it exists) either only to *one sort of constitutional change*,— secession,— or *only to one actor proposing change*,— Quebec. It seems, indeed, that the duty to negotiate is general in its scope, symmetrical, and reciprocal. It covers (it appears) constitutional proposals of *any* kind; applies to *all* actors in the same way; and imposes the *same rights and duties* in favour of, and against, all.

This emerges rather clearly from the Court’s summary in para. [150]: “Our democratic institutions necessarily accommodate a continuous process of discussion and evolution, which is reflected in the constitutional right of each participant in the federation to initiate constitutional change. This right implies a reciprocal duty on the other participants to engage in discussions to address ***any legitimate initiative to change the constitutional order.***” [The emphasis is mine.] Or, in the body of its opinion, (para. [88]): A ... The corollary of a legitimate attempt by one participant in Confederation to seek an amendment to the Constitution is an obligation on all parties to come to the negotiating table.”

Role of referenda. It seems clear that the Court felt compelled to integrate, in some way, the role of referenda into its scheme. A referendum of the provincial electorate is, after all, the accepted, the favoured, and perhaps the indispensable, method on the part of proponents of Quebec secession to establish the legitimacy of a secession proposal and to create the momentum for its successful enactment and implementation. Yet the “duty to negotiate” is built by the Court upon the power of the legislative bodies within the federation to initiate constitutional amendments; and in the amendment processes established by Part V of the 1982 Act, referenda (as the Court acknowledges) play no part.

As regards the Court’s constitutional recognition of its relevance to the duty to negotiate, the role of the referendum is, it seems, to add legitimacy to the proposal. But it is not at all clear what actual additional impact (if any) on the duty to negotiate follows from an amendment proposal,—passed, we assume, by a legislative body and *supported* by an affirmative vote in a referendum,—as compared with one passed by a legislative body *without submission to a referendum*. (*Quaere* a resolution passed before, or in defiance of, a negative referendum result.)

It is in connection with the legitimacy of steps *to pursue* (though, as the Court makes clear, without an entitlement *to achieve*) secession that the Court enters into a discussion of referenda specifically on secession, and on the need of what, in our public discourse, is now universally known as a “clear question” and a “clear answer”. The Court, in para. [87], writes:

Although the Constitution does not address the use of a referendum procedure, and the results of a referendum have no direct role or legal effect in our constitutional scheme, a referendum undoubtedly may provide a democratic method of ascertaining the views of the electorate on important political questions on a particular occasion. The democratic principle identified above would demand that considerable weight be given to a clear expression by the people of Quebec of their will to secede from Canada, even though a referendum, in itself and without more, has no direct legal effect, and could not in itself bring about unilateral secession. Our political institutions are premised on the democratic principle, and so an expression of the democratic will of the people of a province carries weight, in that it would confer legitimacy on the efforts of the government of Quebec to initiate the Constitution’s amendment process in order to secede by constitutional means. In this context, we refer to a “clear majority” as a qualitative evaluation. The referendum result, if it is to be taken as an expression of the democratic will, must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves.

What “triggers” the duty to negotiate? If the Court’s scheme is to be coherent with the Court’s rationale, it would seem that an affirmative referendum result,—on secession or on anything else,—cannot by itself “trigger”,—i.e., bring into operation,—a duty to negotiate; not even if it is followed by a demand from the relevant executive government.

It would seem that, *at very least*, it is also necessary, in order to “trigger” the duty, to *introduce*, into the relevant legislative body, a motion for resolution to amend the Constitution. Yet, at least formally speaking, other legislative bodies and governments cannot assume that that motion would be passed. So the better view would (it seems) be that, after the referendum, the duty to negotiate is not triggered *until the initiating resolution has been passed*,—even though, in complex matters, an entirely new text would probably have to be passed by a sufficient number and

combination of all the relevant bodies after the negotiations (if successful) were complete. For the negotiations would probably have rendered obsolete the text of the originating resolution.

Nature and incidents of the duty to negotiate. The duty to negotiate, arises, it appears, as a matter of the law of the Constitution, and the rights to which it gives rise are legal rights. But the remedies,— at least in respect of the parties’ conduct of negotiations, do not (it seems) consist of, or include, any form of recourse to, or remedy from, the courts. The courts (it seems) are not to supervise at least the Apolitical issues” *in*, or Apolitical aspects” *of* negotiations. And both **(1)** the positions of the parties, and **(2)** their pursuit of these positions, *are* (it seems), in the Court’s view, Apolitical” and “non-justiciable”. The same seems true (see para. [100]) even as to **(3)** whether the conditions have arisen giving rise to the duty to negotiate (as, for example, whether there has been a clear question and a clear majority in a referendum on secession).

Nevertheless, the Court holds, there are remedies, but they may lie through the political process. At para. [102]:

The non-justiciability of political issues that lack a legal component does not deprive the surrounding constitutional framework of its binding status, nor does this mean that constitutional obligations could be breached without incurring serious legal repercussions. Where there are legal rights there are remedies, but ... the appropriate recourse in some circumstances lies through the workings of the political process rather than the courts.

At para. [100]:

The role of the Court in this Reference is limited to the identification of the relevant aspects of the Constitution in their broadest sense. We have interpreted the questions as relating to the constitutional framework within which political decisions may ultimately be made. Within that framework, the workings of the political process are complex and can only be resolved by means of political judgments and evaluations. The Court has no supervisory role over the political aspects of constitutional negotiations. Equally, the initial impetus for negotiation, namely a clear majority on a clear question in favour of secession, is subject only to political evaluation, and properly so. A right and a corresponding duty to negotiate secession cannot be built on an alleged expression of democratic will if the expression of democratic will itself is fraught with ambiguities. Only the political actors would have the information and expertise to make the appropriate judgment as to the point at which, and the circumstances in which, these ambiguities are resolved one way or the other.

In particular, the parties are entitled to choose their own “bottom lines”,— so to speak,— and to insist on them, without judicial interference; at para [101]:

If the circumstances giving rise to the duty to negotiate were to arise, the distinction between the strong defence of legitimate interests and the taking of positions which, in fact, ignore the legitimate interests of others is one that also defies legal analysis. The Court would not have access to all of the information available to the political actors, and the methods appropriate for the search for truth in a court of law are ill-suited to getting to the bottom of constitutional negotiations. To the extent that the questions are political in nature, it is not the role of the judiciary to interpose its own views on the different negotiating positions of the parties, even were it invited to do so. Rather, it is the obligation of the elected representatives to give concrete form to the discharge of their constitutional obligations which only they and their electors can ultimately assess. The reconciliation of the various legitimate constitutional interests outlined above is necessarily committed to the political rather than the judicial realm, precisely because that reconciliation can only be achieved through the

give and take of the negotiation process. Having established the legal framework, it would be for the democratically elected leadership of the various participants to resolve their differences.

Duty to negotiate as applied to secession. As applied to the particular circumstances of secession, the “duty to negotiate” involves a right to “*propose*” secession and “*pursue*” secession, but not necessarily to *achieve* secession. Thus the Court (para. [90]) rejects the proposition that “there would be a legal obligation on the other provinces and federal government to accede to the secession of a province, subject only to the negotiation of the logistical details of secession.” (See, too, para. [91].) The Court also (para. [92]) rejects the proposition “that a clear expression of self determination by the people of Quebec would impose *no* obligations upon the other provinces or the federal government.” It continues:

The continued existence and operation of the Canadian constitutional order cannot remain indifferent to the clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. This would amount to the assertion that other constitutionally-recognized principles necessarily trump the clearly expressed democratic will of the people of Quebec. Such a proposition fails to give sufficient weight to the underlying constitutional principles that must inform the amendment process, including the principles of democracy and federalism. The rights of other provinces and the federal government cannot deny the right of the government of Quebec to pursue secession, should a clear majority of Quebecers choose that goal, so long as in doing so Quebec respects the rights of others. Negotiations would be necessary to address the interests of the federal government, of Quebec and the other provinces, and other participants, as well as the rights of all Canadians both within and outside Quebec.

It is not easy to see what this means in concrete terms, but the Court insists that it is not engaged in the futile task, so to speak, of A squaring the circle”. At para. [93]:

Is the rejection of both of these propositions reconcilable? Yes, once it is realized that none of the rights or principles under discussion is absolute to the exclusion of the others

Of course, in the passage which I have quoted just before the immediately-foregoing words, the right attributed to Quebec, which others are required to respect, is “the right of the government of Quebec to *pursue* secession” (my emphasis). This, surely, has never been in serious question. Only a few isolated individuals ever have disputed the right of any provincial government to pursue any reform it pleased, or, for that matter, the power (under s. 46 of the 1982 Act) of any provincial assembly (or either of the federal Houses) to initiate a constitutional amendment of any kind. And Part V of the 1982 Act, as the Court makes clear (see para. [84]), allows the Constitution to be amended in any fashion through the amendment-procedures therein set forth.

Given the sensitivity of territory, it should perhaps be noted that the Court, in giving examples of matters legitimately subject to negotiations on secession, refers (para. [96]) to “boundary issues”.

In practical terms, it would seem, the constitutional “duty to negotiate” leaves the political institutions of the federation and of the provinces largely,— perhaps entirely,— free to resolve their differences as they judge best, subject in point of principle, to the guiding admonitions in the Court’s opinion.

Some implications of the duty to negotiate. Nothing said by the Court impairs the right of the country as a whole to maintain its “bottom line” rejecting secession, should such prove to be its will. Indeed, this is in various ways reaffirmed by the Court, not only in its insistence on the need for a constitutional amendment to effect secession, but in its discussion of the duty to negotiate, under which parties are free to choose and to pursue their positions without judicial review. Canada as a whole, then, retains the right to say Yes or No to the secession of any province; and, if it says Yes, to do so conditionally: imposing any terms and conditions,— as to boundaries or otherwise,— it thinks fit, as pre-conditions to its consent to secession.

Indeed, given the general, symmetrical, and reciprocal nature of the rules laid down, the duty to negotiate covers any sort of proposal presented by federal and provincial governments and legislative bodies. (The Court speaks at times of “legitimate” proposals; but the “legitimacy” of an amendment-proposal can hardly be matter for judicial review, given the breadth of the unreviewable discretions which the Court gives the political actors: here, *to decide whether the conditions have arisen imposing a duty to negotiate.*) Proposals for secession can thus be met, *or indeed preceded*, by counter-proposals, perhaps seeking constitutional enactments to affirm the indissolubility of the Canadian federation,— or to centralize powers,— or even to establish Canada as a unitary state. Referenda can be held, throughout Canada or in particular provinces, to establish the legitimacy of such proposals. And how indeed could these be illegitimate, if secession proposals are legitimate?

The nature of the Court’s decision can arguably be held to have defused, at least for the time being, any significant degree of hostility within in Quebec to the role of the Court itself, and to the requirements of the Canadian Constitution and of international law as they relate to secession,— little or none being at present visible or audible. Yet, even if this were taken to be true, that in itself does not prove that the duty to negotiate conduces to stabilize, rather than to destabilize, the federation.

The Court’s “duty to negotiate” in effect institutionalizes a contest of political wills. In a contest of political wills, the outcome is dependent on the strength of political wills and on other elements of the parties’ relative strength, including economic strength, and willingness and ability to use force. The obvious lesson to be drawn by determined federalists is to build both an unshakeable and irresistible political will across the country, and also the means to back it up.

More generally, and even quite apart from the secession issue, the “duty to negotiate” may perfectly well become a destabilizing, rather than a stabilizing, element within the Canadian constitutional system. For it encourages the provinces,— most likely Quebec, when in “nationalist” or even risk-taking mood, but other provinces too, and even the federation if it musters the necessary will,—

(1) to make the widest possible initial demands, even if only to give advantage in negotiations to follow, knowing that other “parties” are constitutionally obliged to sit down and address these demands formally and in good faith, and cannot, lawfully, simply defer, evade, or dissimulate;

(2) to pursue these demands as aggressively as possible, and, in particular, to buttress them by mobilizing public opinion, e.g., by holding referenda to add “legitimacy”; and

(3) to pursue these demands without end (in other words, allowing no “closure” until the electorate is exhausted,— and perhaps, even then, reviving the demands later).

And all of this extends not only to secession but to changes of any kind,— legislative powers; institutions; fiscal transfers, or anything else.

I doubt, with respect, that the Court’s finding on a duty to negotiate is sound public policy. The Court’s object, plainly, is to encourage peaceful resolution of disagreements within the federation. But the mechanism which it creates to promote such resolution also creates incentives to aggressive behaviour, both in initiating and in responding to proposals for change,— predatory behaviour perhaps suitable to be televised, one might find, on a new “Constitutional *Discovery Channel*”. Restraint may not always prevail.

The internationalization of Canadian constitutional disputes. Evidently to give “teeth” to its duty to negotiate,— particularly having regard to its own announced abstention from intervening in negotiations,— the Court addresses the impact of the conduct of the federation and the provinces, in particular Quebec, on the behaviour of foreign states. In particular it addresses their likelihood of recognizing an independent Quebec state if its creation were attempted by revolutionary means. Relevant observations may be found, notably, in paragraphs [93], [103], [152] and [155].

Although the Court employs descriptive language, the conclusion seems inescapable that the Court is *legitimizing*, and perhaps even *inviting*, the involvement of the international community in domestic Canadian constitutional issues, at least in the special circumstances of secession. It is no distortion of the Court’s language to read the Court as saying, by fairly clear implication, that if the Canadian federation does not comport itself properly in a negotiations about Quebec’s secession, foreign states not only *might*, but *could quite legitimately*, recognize an independent Quebec established by revolutionary means (with all that this would entail in terms of assistance, even military assistance, to the newly-recognized régime in establishing itself, and conflict with Canada).

The Supreme Court of Canada is an organ of the Canadian state,— its highest judicial organ,— and it can only speak as such. Yet its tone in the Reference at times gives the impression that it wishes to be perceived as being, in some way, an independent third-party observer or arbiter, standing in judgment as between the Canadian state and its adversaries. Obviously, if the laws of a state, or the behaviour of its institutions and officers, offend the moral judgment of a judge, he or she is entitled,— even indeed in some cases probably *morally compelled*,— to resign; and perhaps, as an individual, “Join the revolution” (as it is sometimes put) if revolutionary conditions occur.

This being acknowledged, still, even to countenance,— and *a fortiori* to encourage,— the revolutionary overthrow of the state (even if only as to part of its territory, where a province’s secession is at issue) appears to me to lie well beyond the legitimate functions, either of an organ of the Canadian state, or of those speaking in its name. This seems to me to be true whether one

regards the likely behaviour of the international community as a high-minded and principled assessment of the rights and wrongs of the Canadian federation and its members, or instead as a crude process where the self-interest of the foreign states is likely to be the dominant factor. I should confess here that my own view of the process of international relations is, frankly, very far from “Pollyannish”.

2. The federal “Clarity Act”

The federal Act commonly known as the *Clarity Act*,— which has no short title,— is entitled *An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*. It received royal assent on 29th June, 2000, as 48-49 Elizabeth II, Statutes of Canada 2000, Chapter 26. As its title and preamble show, it is, of course, a sequel to the decision of the Supreme Court in the Quebec Secession Reference. Although, of course, it is articulated from the perspective of the federation, I do not think that the preamble is unfair in its account of the circumstances and purposes of the Act. I do not propose to offer an exposition of the Act here, but rather simply to ascertain what, in constitutional terms it does, and whether it is validly enacted (some having voiced threats of constitutional challenge). Obviously the text of the Act should be kept immediately at hand by anyone concerned with secession of a province.

Section 1 requires that the House of Commons first review,— within specified periods, and on criteria which are in part set out in the provision,— the clarity of any provincial referendum question proposing secession of a province, and then set out its determination by resolution. The section goes on to direct, or require, that the Government of Canada shall not enter into negotiations if the House of Commons has determined that the question is not clear.

Section 2 requires that, where the government of a province seeks to enter negotiations on secession following a referendum, the House of Commons (unless there has already been a determination adverse to the clarity of the question) shall consider, and by resolution determine, whether “there has been a clear expression of will by a clear majority of the population of that province that the province cease to be part of Canada.” Again, the criteria for the determination of the House are, in part, set out in the provision. The section then directs, or requires, that the Government of Canada shall not enter into negotiations on the terms on which secession “might” occur unless the determination of the House is in the affirmative as to the existence of “a clear expression of will by a clear majority of the population of that province”.

Subsection 3(1) affirms that there is no right of unilateral secession under the Constitution of Canada; that a constitutional amendment would be required for the secession of a province; and that negotiations would therefore be required “involving at least the governments of all of the provinces and the Government of Canada.” Subsection 3(2) then prohibits a Minister of the Crown from proposing a constitutional amendment to effect secession unless certain specified matters have been addressed in negotiations.

Sections 1 and 2 thus impose statutory duties upon the House of Commons to consider and determine specified matters at specified times and on specified criteria. Although normally legislative bodies are left free to control their own business internally, statutory requirements on the conduct of legislative business are commonplace at both federal and provincial levels, and, in any case, are well within the terms of section 44 of the *Constitution Act, 1982*:

44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

The provisions respecting negotiations by the Government of Canada are valid on the same basis, as they are concerned with the executive government of Canada. That the provisions of the Act address subjects not already dealt with in the Constitution Acts does not make them (as the authorities show) any the less laws amending the Constitution. They are clearly of a constitutional nature, both as to *the institutions which they address* and as to *what they actually do*.

Indeed, the authorities suggest that the provisions would also be validly-enacted in virtue of the residuary power; so that they would have been valid even if neither s. 44 nor its predecessor (the former s. 91.1 of the amended 1867 Act) had ever existed.

Subsection 3(1) is merely an affirmation or recital of certain matters of law, indeed reiterating what the Court had held in the Reference. Partly saving clause (meaning: Nothing as to negotiations obviates the need of a constitutional amendment), partly it is prefatory to subsection 3(2). Whatever its legal position, it is at worst innocuous. Its last phrases can be regarded as indicating that negotiations, including at least certain institutions, should in certain circumstances be held; and this, again, seems clearly valid, both under s. 44 of the 1982 Act and under the residuary power.

Subsection 3(2) does not address anyone but a Minister of the Crown. While it prohibits a Minister of the Crown, in certain circumstances, from “proposing” (i.e., introducing),—presumably in either House of Parliament (wherever the Minister happens to sit),—certain kinds of constitutional-amendment proposal, *it does not prevent him or her from voting for or against any proposal once it has been introduced*. On its face it falls well within s. 44 of the 1982 Act,—being concerned, as it is, both with the executive government (of which the Minister is a member) and the two Houses,—in one of which he or she is normally a member. (The provision is of course without application if he or she is not a member of either House.) Barring Ministerial members of either House from doing,—while they are Ministers,—certain things which other members have power to do, and are free to do, is a bit unusual (though it is not unprecedented). At any rate, it is very difficult to find any basis for saying that the provision is *ultra vires*.

The “*Clarity Act*”, in sum, appears clearly to be *intra vires*.

But it has been suggested that the *Clarity Act* is invalid on the ground that,—allegedly,—it is inconsistent with the Court’s decision in the *Secession Reference*. This argument, it seems to me, is wholly misconceived, even if this assertion could be substantiated.

On its face, I do *not* indeed think that there is, in the Act, *anything at all* inconsistent with the Court's decision. Through the Act, Parliament, clearly itself a "political actor", is placing in the hands of federal legislative and executive institutions,—all of *them* Apolitical actors",—exactly what the Court has said *is supposed to be* left in the hands of the Apolitical actors".

But I shall suppose, for the sake of argument, that in some respect, the Act now does not,—or alternatively will not, in some eventual set of circumstances,—permit compliance with the duty of negotiation as elaborated by the Court. And I shall suppose, alternatively, that, at some time, *steps taken under the Act* will constitute breaches of the duty. What, in either case, will be the legal consequences? *Not*, surely, that the Act is invalid. *Simply that*,—the duty of negotiation having at some relevant time been breached,—*there will then flow whatever consequences, legal or political, result from a breach of a duty to negotiate.*

3. The Quebec Statute, S.Q. 2000, c. 46 ("Bill 99")

I come lastly to Chapter 46 of the Statutes of Quebec for the year 2000, still commonly known as "Bill 99", entitled *An Act respecting the exercise of the fundamental prerogatives of the Québec people and the Québec State*. Some of its provisions are already being contested before the Courts of the Province, and it is fair to state that I am counsel in such proceedings.

This statute, too, is a response to the very fact of the *Secession Reference*, and also to the Court's decision in that Reference. Although not in its terms, practically speaking it is also a response to the federal *Clarity Act*.

The statute is something of a *tour d'horizon*, dealing with a variety of topics of a broadly constitutional nature. Some of its provisions seem, at least at first glance, either to be innocuous, as statements intended to have no legal effect, or else valid as enactments in relation to the Constitution of the Province (s. 45 of the *Constitution Act, 1982*) or under other powers. Such, for example, seems to be s. 8, respecting the French language (although it is not true that *all* the "duties and obligation relating to or arising from the status of the French language are established by the Charter of the French language").

Some provisions are substantially, or wholly, accurate restatements of constitutional rules which the Quebec legislature or Parliament has no authority to enact or to amend. The first paragraph of s. 9, providing that "The territory of Québec and its boundaries cannot be altered except with the consent of the National Assembly" is, in principle, accurate, so long as it is understood to apply to Quebec as a province of Canada governed by the Constitution of Canada. Other provisions, such as s. 7 dealing with treaties, conventions and international agreements, in my opinion fail in various respects to state the constitutional position accurately.

Now, the provincial power of constitutional amendment, at present set out in s. 45 of the *Constitution Act, 1982*, is subject to various exceptions, express and implied. The most convenient and authoritative general review of its scope is to be found in the decision of the Supreme Court of

Canada in *Re Ontario Public Service Employees' Union and Attorney-General for Ontario*, (1987) 41 D.L.R. (4th) 1 (construing its predecessor, s. 92.1 of the *Constitution Act, 1867*).

Strictly speaking, provincial enactments of a constitutional nature, falling outside s. 45,— unless they are supportable under some other power,— are *ultra vires*, *however innocuous they may be*. If the law is strictly applied, it would follow that even (say) a textual re-enactment by the province of parts of the Act of 1867 now in force, but whose subject-matter lies outside provincial legislative jurisdiction, would be *ultra vires*, however innocuous the enactment might seem. Insisting upon this strict position would relieve the courts of the need to examine, bit by bit, provincial enactments, plainly outside the scope of s. 45, to see whether they accurately or inaccurately restated the law of the constitution. If this strict position is adopted, the first paragraph of s. 9 of this Act, on Quebec's territory, for example, is *ultra vires* even if it accurately states the law.

Even if so stringent a standard is not imposed by the Courts, it must still be true that any provisions, enacted by the Province beyond the powers conferred by section 45 (or other relevant powers), and *which inaccurately state the constitutional position*, must, in my view, be subject to court orders declaring them either altogether *ultra vires* or else without effect insofar as they misstate any rules of law lying outside provincial jurisdiction. Section 7, in my view, on international relations, falls into this category. It is not open to the legislature of Quebec to define the province's executive and legislative authority on international relations. So if it is not *ultra vires* outright, s. 7 is at least constitutionally invalid and inoperative insofar as it misstates the constitutional law. (Identifying exactly what is wrong with s. 7, and then explaining why, would be a complicated exercise, and there is no reason to attempt it here.)

This brings me to the matter of “access to sovereignty”. Collectively, sections 1, 2, 3, and 5 of the Act, S.Q. 2000, c.46, are largely concerned with reiterating the position of the present Government of Quebec that public authority in Quebec does not rest or depend on the Constitution of Canada, but on the popular sovereignty of the provincial electorate, and that that electorate, acting directly or through the political institutions of the province, is entitled to make, of its own authority, any constitutional changes it may please, up to and including secession. If I am right,— *if the Supreme Court is right*,— this is not the law, and the legislature or Parliament of Quebec has no legislative authority to make it so. This much, surely, is clear from the Reference decision.

If that be true, it follows that the Courts can and ought to declare these provisions either *ultra vires*, or at least without legal effect in the relevant particulars. Whether certain clauses or certain applications may be severable, and so remain effective, is not a matter on which I can tarry now.

For example, section 1:

1. The right of the Québec people to self-determination is founded in fact and in law. The Québec people is the holder of rights that are universally recognized under the principle of equal rights and self-determination of peoples.

might be valid and effective *if read on its own and confined to “internal self-determination”* (i.e., “a people's pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework

of an existing state”; *Secession Reference*, para. [126]). But section 1 is invalid, or constitutionally ineffective, as regards “*external self-determination*” (paras. [126] *et seq.*), which involves a potential right to secession. Sections 2, 3, and 5 of Act suggest that the latter, too, is intended to be included in section 1. The all-embracing terms of section 1 may be fatal to its survival even in part.

While the Province is at liberty to assert its beliefs on legal issues, even if these views cannot be sustained before the Courts, it appears to me that the line has been crossed where, *in matters beyond its legislative authority*, the legislature itself, in statutory form, has purported *to declare the law falsely*. So provincial enactments, like the relevant provisions in S.Q. 2000, c. 46, asserting the existence, as a matter of law, of province’s right of unilateral secession, must be, constitutionally, without effect. And the courts may be expected in due course to declare this to be so, in one form or another.

III. Conclusions

No particular conclusions were offered in my observations of November, 1991, unless, implicitly, in my insisting that, if the province, its electors, its institutions and its officers, were to pursue secession from Canada at all, they do so constitutionally,— that is to say, by lawful means, through the constitutional amendment process set out in Part V of the *Constitution Act, 1982*. That conclusion would, of course, remain true.

IV. Executive Summary

As to the recapitulation of the 1991 study:

1. Two parallel sets of legal questions arise as to any proposal for Quebec’s secession from the Canadian federation. Quebec. First, legality in terms of Canadian Constitution and laws. So far as the Canadian Constitution and laws are concerned, a province’s independence can be achieved in two ways: either lawfully, or by means which, being unlawful are, necessarily, revolutionary. The parallel question is that present by international law. Does it confer a right of secession on some part of the territory, or population, of Canada?
2. Positive international law confers no right of secession on the Quebec, on its people or on its institutions. If it did, parts of Quebec’s population would have the same right to secede from the seceding entity.
3. The Constitution of Canada requires that its constitutional-amendment mechanisms be employed to transform Quebec into a sovereign state. It is not possible to identify the required mechanism with certainty. Cogent arguments can be made (1) for the need of unanimous consent of all the provinces’ assemblies; (2) for the need only of the consent of the federal authorities and those of Quebec; or (3) for the need of the consent of the federal authorities and those in two-thirds of the provinces with more than half of the population of the provinces. The people of the federation have the right, through their institutions, to say Yes or No to secession, or to consent on such terms and conditions as they please.
4. The federation may in particular refuse secession except on the basis of the partition of Quebec, for example retaining territories in Northern Quebec, transferred to Quebec to be governed as part of a Canadian province. While it remains a province of Canada, Quebec’s territory is constitutionally protected. Whether one considers the Constitution of Canada or international law, the following is true: If Canada is divisible, Quebec is divisible. If Quebec is indivisible, Canada is indivisible. Provinces are political subdivisions of a Canada, with such rights and powers only as the Canadian Constitution gives them.

5. Force is the original sin of states. It is employed by all governments at all times, explicitly or implicitly, to enforce the authority of their constitutions and laws. The Government of Canada is fully entitled to use force to resist any attempt at secession by revolutionary,— i.e., extra-constitutional,— means. Doing so is merely meeting force by force. It is legitimate self-defence against revolutionary force.

As to major developments since November 1991:

6. The major developments since November 1991 are the *Quebec Secession Reference* (Supreme Court of Canada, August 20th, 1998), the so-called federal *Clarity Act* (S.C. 2000, c. 26; assented to 29th June, 2000) and the Quebec statute on “l’exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l’État du Québec” (S.Q. 2000, c. 46; assented to 13th December, 2000).

7. The forces of Quebec nationalism have played a juridically-weak hand with boldness and determination; while federalist institutions and forces have, in general, played a juridically-winning hand with weakness and irresolution. The unwillingness of federal political institutions or federalist citizenry to affirm and defend, in respect of secession, basic constitutional principles appears to have affected the resolve of the Courts.

8. In insisting that a constitutional amendment is needed for lawful secession under the Constitution of Canada, and in rejecting any right of secession under international law, the Court’s answers are entirely orthodox and, juridically, inevitable. The Court’s decision to answer Questions 1 and 2, and not to answer Question 3, is of some interest, since it could also have answered Question 3 to emphasize the fact that, in Canada, the Canadian constitution and laws prevail over international law wherever they might conflict. Indeed, it could have answered Questions 1 and 3, and not answered Question 2. The Court speaks of the issues as subtle and complex, when in truth they are entirely straightforward.

9. The very fact of the need to present such a Reference to the courts is revealing as to the condition of a state which does so, and suggests that the centrifugal forces within it are barely under control; that its will to survive is or has been in question; and that, for much of the population and élites,— even possibly for those in charge of the judicial branch of the state,— there are more important values than the preservation of state’s authority and territorial integrity, even against overthrow by revolution.

10. Nothing in the substance of the Court’s decision,— (1) requiring that lawful secession be through constitutional amendment and (2) rejecting a right of secession international law,— requires to be legitimated to make it palatable to any part of the population. But both cosmetically and in substance, various expedients are employed with the plain object of conciliating Quebec-nationalist opinion. This puts into question, at least in appearance, the Court’s ability to decide and speak fearlessly and openly and without circumlocution.

11. To distill a great range of primary and secondary sources, in order to extract, articulate, and support a number of underlying constitutional principles, is a task of especially great difficulty. With respect, the Court’s results on this score,— addressing constitutional “legitimacy”, and extracting four “fundamental and organizing principles” of the Constitution,— appear to me to be rather uneven.

12. Though it lies unquestionably within the Court’s jurisdiction to decide as it did, its inference of a constitutionally-imposed “duty to negotiate” in response to constitutional initiatives is a highly-radical judicial act, and is, in my view, clearly mistaken, though not necessarily (in my view) indefensible.

13. It is difficult to be sure who are necessary or proper parties to the negotiations, beyond federal and provincial governmental institutions; and, as regards the latter, to be sure precisely what are the respective roles of executive and legislative organs. It is also difficult to be certain what formally “triggers” the duty to negotiate. Given the Court’s stated constitutional basis of the duty, an affirmative referendum result probably does not suffice, even if followed by a demand

from the relevant executive government. A motion for a resolution to amend the Constitution must (it seems) at least be introduced into the initiating legislative body, and, probably, also passed by it.

14. The “duty to negotiate” appears, from the Court’s clear language to be general, symmetrical, and reciprocal. Given its professed bases in s. 46 of the *Constitution Act, 1982*, and in the underlying constitutional principles, it could not fairly or plausibly be otherwise. If so, it thus applies not only to initiatives by Quebec,— and not only to proposals for secession,— but to any constitutional-amendment initiative, of any kind, by the federation or any province. *The relevant right in the constitutionally-required negotiations is the right to pursue one’s initiative, not a right to achieve it.*

15. The precise status of a referendum result in relation to the duty to negotiate is obscure, but its function appears to be to add “legitimacy” to the initiative. In this respect, the court requires, in order that a provincial secession initiative be regarded as legitimate in the relevant sense, that there be a clear question and a clear answer on the part of the population.

16. Questions concerning (1) whether conditions have arisen giving rise to the duty to negotiate, (2) the parties’ respective decisions as to their positions, and (3) the parties’ pursuit of their positions in the course of the negotiations, are all questions for the “Apolitical actors” themselves, and are not reviewable by the courts. In particular, the parties themselves decide on their own “bottom-lines” without judicial interference.

17. The duty to negotiate institutionalizes a contest of political wills, and does not necessarily (as is its evident object) conduce to the stability of the federation. It creates incentives to make wide demands (even if only as initial negotiating positions) and to pursue them aggressively, as by mobilizing public opinion through referenda or otherwise. It extends (as obviously it must in fairness) to proposals of any and every kind. A proposal for secession, buttressed by referendum, can be met by counter-proposals for a constitutional declaration that the federation is indissoluble, or for a centralization of powers, or even for a unitary state. The obvious lesson for determined federalists across the country is to build an unshakeable and irresistible political will throughout Canada, and also the means to back it up.

18. The Court, though it is an organ of the Canadian state (in fact, the highest judicial organ), seems to speak at times as if it were an independent third-party arbiter between the state and its adversaries. And the Court, though employing *descriptive* language, appears to *legitimate* the involvement of foreign states in Canadian constitutional questions,— at any rate, those arising in connection with secession. The Court plainly appears to imply, not only that foreign states *might*,— if the Canadian federation did not comport itself properly in secession negotiations,— but that foreign states *could quite legitimately*,— recognize an independent Quebec state established by revolutionary means (with all that this entails by way of military or other assistance to the newly-recognized régime in establishing itself). This appears to me to lie beyond the legitimate functions, either of an organ of the state, or of those speaking in its name.

19. The federal “*Clarity Act*”, S.C. 2000, c. 26, imposes various duties and disabilities upon the Houses of the Parliament of Canada of Commons of Canada and their members, and upon the executive government of Canada and its officers. The statute is validly enacted under s. 44 of the *Constitution Act, 1982*, and, probably, also under the federal residuary power. It complies with the decision in the *Secession Reference*, but would not be *ultra vires* even if it did not, since the legal consequences of its failure to do so would be those flowing from a breach of a duty to negotiate.

20. The Quebec statute (“Bill 99”, S.Q. 2000, c. 46), on “the exercise of the fundamental prerogatives of the Québec people and the Québec State”, has a wide variety of provisions addressing various subjects. Given the scope of the provincial legislative authority to make enactments of a constitutional nature,” notably under s. 45 of the *Constitution Act, 1982*, these provisions are constitutionally invalid or ineffective at least insofar as they inaccurately declare the law *on matters outside provincial jurisdiction*. This they do in various instances. Indeed, in strictness, the province has not the authority, *on matters outside its jurisdiction*, to declare the law *at all*, not even if the declaration be accurate.

21. The Quebec statute is constitutionally invalid, or without effect, insofar as it asserts, explicitly or implicitly, (1) that public authority in Quebec does not rest or depend upon the Constitution of Canada, but rather upon the popular

sovereignty of the provincial electorate, and (2) that the Quebec electorate,— acting directly or through the political institutions of the province, S is entitled to make any constitutional changes it may please, *up to and including secession*.

Rev. 05/12/01

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 477 à 490

Auteur : Henri Brun

Titre : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Henri Brun

Titre : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

Mise à jour de l'étude intitulée
***« les conséquences territoriales de l'accession
du Québec à la souveraineté »***

**Produite dans le cadre des travaux de la commission
d'étude des questions afférentes à l'accession
du Québec à la souveraineté.**

Par: Henri Brun

En date du 10 octobre 2001.

Partie I

***Les éléments essentiels et les conclusion
de l'étude originale.***

Au-delà de son titre, l'objet de l'étude de 1991 était celui de l'intégrité du territoire du Québec dans le contexte d'une accession du Québec à la souveraineté, par autodétermination plutôt que par filiation juridique négociée. Il ne s'agissait pas de faire le tour des frontières du Québec, mais bien plutôt de voir si l'accession à la souveraineté par autodétermination n'allait pas avoir pour effet d'enlever au Québec quelques portions significatives de son territoire ou encore d'augmenter son territoire de façon également significative.

L'étude, en introduction, pose le principe de base fondamental voulant que dans un contexte d'accession à la souveraineté par autodétermination la réponse juridique à la question ne puisse venir que du droit international et des tribunaux chargés de l'appliquer, et non pas du droit interne et des tribunaux canadiens. Or l'étude constate que le droit international est clair et ferme à cet égard: la province qui accède à la souveraineté par autodétermination le fait en principe avec l'intégrité de son territoire; le droit international, en lui-même, n'a pour effet que la conservation, ou peut être l'augmentation de ce territoire. L'étude reconnaît, en revanche, que le droit international pourrait devoir tenir compte de données du droit constitutionnel canadien justifiant que

le territoire de la province soit amputé de certaines de ses composantes.

La première partie de l'étude porte sur le territoire terrestre du Québec. Elle rappelle qu'à ce sujet certains arguments ont été avancés en faveur d'un démembrement du Québec. Parmi ces arguments il en est qui selon l'étude n'ont aucun début de fondement, en droit interne canadien comme en droit international. C'est le cas par exemple des prétentions relatives aux divisions du territoire dont les populations se seraient majoritairement prononcées contre l'accession à la souveraineté.

L'étude admet par contre qu'un de ces arguments partitionnistes, qui se réclame du droit constitutionnel canadien actuel, mérite de retenir l'attention. Il s'agit de l'argument voulant que les territoires annexés au Québec après l'entrée du Québec dans la fédération canadienne devraient demeurer canadiens si le Québec devait par autodétermination quitter la fédération, ces territoires ayant été confiés au Québec à titre de province du Canada. Cet argument concerne les territoires septentrionaux du Québec, soit ceux qui sont devenus québécois en 1898 et en 1912.

Cette première partie de l'étude, qui en constitue la partie principale, consiste pour l'essentiel en une réfutation de cet argument. Elle le fait à partir de principes fondamentaux du droit constitutionnel canadien et à partir de données plus spécifiques de ce droit éclairées par l'histoire constitutionnelle canadienne. Elle constate que l'argument en question repose, au-delà des

apparences, sur une connaissance fondamentalement erronée du droit et de l'histoire constitutionnels canadiens.

La seconde partie de l'étude porte sur le territoire maritime du Québec.

Elle rappelle d'abord l'état actuel du droit constitutionnel canadien à cet égard: aucun espace maritime ne fait actuellement partie du territoire du Québec, que ce soit du côté du golfe Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava, ou encore du détroit d'Hudson. Partout en ces lieux le territoire du Québec se termine au rivage.

S'il devait devenir un État souverain le Québec, selon l'étude, hériterait d'une mer territoriale de 12 milles marins à partir de lignes de base droites tirées le long de tous ces rivages. Cela en vertu du droit international, selon lequel la mer territoriale est un accroissement territorial qui profite à l'État riverain et seulement à l'État riverain. De là, selon l'étude, le Québec aurait accès à la haute mer et il jouirait des droits marins extraterritoriaux dont le droit international permet l'exercice.

Les conclusions de l'étude de 1991 sont au nombre de deux. La première est à l'effet que le Québec, s'il accédait à la souveraineté par autodétermination, conserverait en droit la totalité de son territoire terrestre. La seconde veut que le Québec, dans les mêmes circonstances, verrait en droit son territoire maritime augmenté d'une mer territoriale du côté du golfe

Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava et du détroit d'Hudson. Il ne s'agissait là, bien sûr, que de la réponse du droit à la question des conséquences territoriales automatiques de l'accession du Québec à la souveraineté par autodétermination. La possibilité que l'usage de la force empêche ces conséquences de se produire n'entraîne pas dans le cadre de l'étude. De même que n'y entraîne pas la possibilité qu'une évolution ultérieure des événements n'entraîne par la suite une diminution juridique du territoire du Québec.

Partie II

Observations et commentaires

rendus nécessaires par des changements juridiques

Deux données juridiques additionnelles doivent maintenant être prises en compte par rapport à l'étude de 1991 sur les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté. La première est à la fois jurisprudentielle et législative et elle a trait à l'importance de l'autodétermination comme moyen pour le Québec d'accéder à la souveraineté. Il s'agit du jugement de la Cour suprême dans *le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, (1998) 2 R.C.S. 217, et de la Loi fédérale dite *Loi de Clarification*, L.C. 2000, ch.26. La seconde donnée est de nature doctrinale et elle porte sur le statut des territoires septentrionaux censément annexés au Québec en 1898 et 1912. Il s'agit d'un article de revue faisant état des résultats de recherches additionnelles que nous avons menées sur le sujet: (1992) 33 *C. de D.* 927. Malgré leur très grande importance en la matière ces deux données additionnelles ne modifient en rien les conclusions auxquelles nous étions parvenu en 1991.

-Le jugement de 1998 et la Loi de 2000.

La Cour suprême du Canada en 1998, dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, a dit qu'en droit constitutionnel canadien cette sécession devrait en principe prendre la forme d'un amendement apporté à la

Constitution du Canada. Et afin de rendre cette voie quelque peu praticable, elle a établi qu'un choix clair du Québec en faveur de la souveraineté engendrerait pour le Canada l'obligation juridique de négocier de bonne foi les conditions d'un tel amendement. C'est là selon la Cour ce qu'imposent le principe de la primauté du droit et le principe fédératif implicitement inscrits dans la Constitution.

Mais la Cour suprême ne s'en est pas tenue à cela. Au nom du principe démocratique, également inscrit dans la Constitution, elle a expressément reconnu qu'en cas d'impasse dans les négociations avec le Canada le Québec aurait alors la possibilité de chercher à accéder à la souveraineté sous l'égide de la communauté internationale, cette dernière ayant pour mission d'apprécier les comportements respectifs du Canada et du Québec eu égard à la négociation. C'est donc dire que l'ordre juridique canadien, à son plus haut niveau d'autorité, soit la Cour suprême, reconnaît comme le droit international que l'accession du Québec à la souveraineté puisse procéder d'une autodétermination et non pas seulement d'une filiation résultant d'un amendement constitutionnel négocié avec le reste du Canada. Certes, il ne s'agit pas là d'un droit strict, mais plutôt d'une possibilité, d'un pouvoir, dont l'exercice pourrait toutefois s'avérer parfaitement valide.

Depuis lors le Canada, par la *Loi de Clarification* adoptée par le Parlement fédéral en l'an 2000, a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de respecter l'obligation de négocier qu'impose la Cour suprême. Aussi cette

possibilité, maintenant reconnue par le droit canadien, que le Québec procède par autodétermination, semble-t-elle à toute fin pratique devenue la seule hypothèse qui subsiste. À moins que le Canada ne soit amené à changer sa position, suite à un référendum favorable à la souveraineté, les seules conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté seraient donc en droit celles que nous avons dégagées en 1991.

- Notre étude de 1992

Des travaux de recherche que nous avons effectués suite à l'étude de 1991 nous ont confirmé que la partie septentrionale du territoire du Québec, que l'on considère généralement comme ayant été annexée au Québec en 1898 et 1912, faisait déjà partie du Québec dans sa presque totalité depuis 1774, donc bien avant l'avènement de la fédération canadienne en 1867. L'amendement constitutionnel de 1898, en réalité, n'a fait que confirmer cet état de droit pour ce qui est de la partie sud de ce territoire, alors que l'amendement de 1912 ne s'est trouvé à annexer au Québec qu'une lisière de terre de largeur variable située le long des rives des baies James, d'Hudson et d'Ungava et du détroit d'Hudson. C'est donc dire que l'argument partitionniste concernant les territoires de 1898 et de 1912, que nous avons réfuté dans l'étude de 1991, est un argument dont l'objet est en réalité infiniment plus limité qu'il n'y paraît à première vue.

Cette réalité découle d'une interprétation de l'*Acte de Québec de 1774* qui tient compte de son environnement historique. Cette interprétation historique permet de conclure que le Québec que décrit l'Acte de 1774 s'étend vers le nord et le nord-ouest bien au-delà de la ligne de partage des eaux entre le Saint-Laurent et les grands lacs d'une part et les baies James et d'Hudson d'autre part, comme on l'a généralement cru. Il semble bien que la limite du Québec au nord et au nord-ouest se situait plutôt en 1774 le long du littoral des baies James, d'Hudson et d'Ungava et du détroit d'Hudson, et que cette limite n'a été changée qu'en 1912 lorsqu'elle a été repoussée jusqu'au rivage de ces eaux. Cette compréhension des choses a déjà fait l'objet de reconnaissances historiques, au moins partielles, qui semblent avoir été par la suite perdues de vue. Pour commodité nous joignons un tiré-à-part de cette étude de 1992.

Partie III

Conclusions nouvelles

Ces deux données additionnelles dont nous venons de faire état n'ajoutent rien malgré leur importance aux conclusions de notre étude de 1991.

Partie IV

Sommaire exécutif

Si le Québec devait accéder à la souveraineté étatique par autodétermination, plutôt que par le moyen d'un amendement constitutionnel négocié, quelles en seraient les conséquences juridiques immédiates du point de vue de l'intégrité de son territoire? Tel était l'objet précis de cette étude de 1991 intitulée « Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté. » L'étude traite d'abord du territoire terrestre puis, dans un second temps, du territoire maritime du Québec.

Pour ce qui est du territoire terrestre sa conclusion est que le Québec accéderait à la souveraineté avec tout son territoire. Aucun argument de droit international ou de droit constitutionnel ne permettrait de soutenir sérieusement que le Canada aurait le droit de retenir dans le Canada certaines parties du territoire du Québec. L'étude démontre, plus particulièrement, que le territoire septentrional que l'on prétend avoir été annexé au Québec en 1898 et en 1912, donc après la formation de la fédération canadienne, demeurerait partie du territoire québécois. Et une étude subséquente démontre que dans sa presque totalité ce territoire faisait déjà partie du Québec depuis 1774, de sorte que l'argument partitionniste à son égard n'aurait en réalité pour objet, s'il était fondé, qu'un territoire très limité et non pas, comme cela semble à première vue être le cas, les deux tiers du Québec. Bref, le Québec a le pouvoir de s'autodéterminer eu égard à l'intégrité de son territoire terrestre.

En ce qui regarde le territoire maritime le Québec ne peut se trouver réduit par l'accès à la souveraineté puisque, en vertu du droit constitutionnel canadien, aucun espace de cette nature ne fait actuellement partie de son territoire. L'étude démontre que l'accession à la souveraineté aurait plutôt pour effet, par application du droit international, d'accroître le territoire du Québec d'une mer territoriale de douze milles marins au large des côtes du golfe Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava et du détroit d'Hudson.

Québec, le 10 octobre 2001.

Henri Brun, avocat
professeur de droit constitutionnel.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 493 à 577

Auteur : Jonathan I. Charney

Titre : The Maritime Boundaries of Québec

MISE À JOUR

Auteur : Jonathan I. Charney

Titre : The Maritime Boundaries of Québec

2001 UPDATE OF THE MARITIME BOUNDARIES OF QUÉBEC

(Updated and Complementary Texts of 2001)

by

Jonathan I. Charney

Lee S. and Charles A. Speir Professor

Vanderbilt University School of Law

Nashville, TN, USA

November 14, 2001

EXECUTIVE SUMMARY

No developments in the law or the facts examined in the Report of 1992 on the potential maritime boundaries of Québec, if it were to become an independent nation state, definitively require a change in the conclusions reported therein. There have, however, been developments that confirm the previous conclusions regarding efforts during the 1960's and 1970's to reach an agreement on the maritime boundaries among the Canadian provinces with coastlines on the Gulf of St. Lawrence. The 1992 Report concluded that no legally binding agreement was reached during that period but that the proposed maritime boundaries developed then may be a relevant to any future delimitation. Other developments in the law of international maritime boundaries may support an argument for a maritime boundary of Québec extending through the Cabot Strait entrance to the Gulf of St. Lawrence seaward to the open seas.

I. The Prior Report

This memorandum updates a memorandum of 9 March 1992 prepared by this author entitled, “The Maritime Boundaries of Québec.”¹ That memorandum responded to a request by The Secretariat of the Committees on the Process for Determining the Political and Constitutional Future of Québec of the Québec National Assembly to provide a legal opinion on the maritime boundaries of Québec if it were to become a sovereign state independent of Canada. In particular, I was asked to respond to the following five questions:

1. What is the current legal status under international law of the Gulf of Saint Lawrence, James Bay, Hudson Bay, Hudson Strait, and Ungava Bay?
2. Would there be any change in the legal status of these waters should Québec attain sovereignty, given that the territorial sea off Québec's shores comes actually under the jurisdiction of the federal government of Canada?
3. On the day Québec attains sovereignty, could it lay claim, in the new state's coastal waters to:
 - a territorial sea?
 - a continental shelf, and what would be its extent?
 - an exclusive economic zone, and what would be its extent?
 - other maritime areas provided under the international law of the sea?
4. Would the Isles de la Madeleine, islands belonging to Québec in the middle of the Gulf, benefit from the addition of maritime areas provided for under international law?
5. Assuming the Gulf of St. Lawrence, James Bay, Hudson Bay, Hudson Strait and Ungava Bay are Canadian waters, what would be the effect of Québec's secession on the legal status of these waters?

I provided an in depth analysis of the general and specific questions. Briefly summarized, my response at that time to the specific questions was as follows:

1. What is the current legal status under international law of the Gulf of Saint Lawrence, James Bay, Hudson Bay, Hudson Strait, and Ungava Bay?

Answer: The Gulf of Saint Lawrence, while claimed by Canada as historic internal waters, probably does not meet the requirements of international law for historic waters. Outside of the normal 12 nautical mile breadth of the territorial sea measured from the normal coastline within the Gulf the waters are high seas subject to the regimes of the 200-nautical-mile exclusive economic zone or exclusive fisheries zone, and the continental shelf. James Bay and Hudson Bay are historic internal waters of Canada. Its waters would thus be classified as internal waters of Canada. Hudson Strait probably does not meet the test of historic waters. Canada has drawn a system of strait baselines that closes the

¹ Hereinafter *1992 Maritime Boundary Report*.

Strait and would make the waters within it internal waters of Canada. Several states have protested these baselines on the ground that the area does not satisfy the geographic requirements necessary for a state to establish a system of strait baselines in this area and that the baselines would close a strait that is a route for international navigation. Thus, the legal status of those baselines in this area is questionable. If the system of straight baselines is legally valid the waters of Hudson Strait are internal waters of Canada. If this system of baselines is invalid then outside of the 12-nautical-mile territorial sea measured from the normal coastline of Hudson Strait the waters are subject to the regimes of the exclusive economic zone or exclusive fisheries zone, and continental shelf. As a strait it is subject to rights of transit passage. Similarly, if as I believe Hudson Strait does not meet the test of historic waters or is legally enclosed by the Canadian system of strait baselines the same conclusions would apply to Ungava Bay which is a large bay on the southeastern shore of Hudson Strait. Since no historic water information specific to Ungava Bay is known and the only basis for such a claim would be as an appendage to Hudson Strait, any historic water claim to the bay would fail if a similar claim to Hudson Strait fails. Ungava Bay is too large to be closed as a juridical bay, although a 24-nautical-mile fallback line may be drawn within it in order to extend the baseline somewhat seaward of the normal baseline within the bay. Beyond the normal territorial sea within the bay would be regimes of the exclusive economic zone or exclusive fisheries zone, and continental shelf.

2. Would there be any change in the legal status of these waters should Québec attain sovereignty, given that the territorial sea off Québec's shores comes actually under the jurisdiction of the federal government of Canada?

Answer: If Québec became an independent state the Canadian system of strait baselines would become invalid if it were to close waters between the land territory of Québec and the high seas. Thus, the system of strait baselines closing Hudson Bay, Hudson Strait, and Ungava Bay would necessarily become invalid and the waters so enclosed would revert to a status that is not dependent on those baselines. The response to question one concluded that the Canadian system of strait baselines in the area of concern are not legally valid. If this is or becomes correct then no change would be expected in the legal status of the waters of Hudson Strait, or Ungava Bay upon Québec's acquisition of independence. The legal status of the Gulf of Saint Lawrence also would be unchanged because Canada has not closed this gulf by a system of strait baselines. Hudson Bay and James Bay are more difficult. As historic internal waters of Canada one might argue that their status would remain unchanged by the secession of Québec. On the other hand, one may argue persuasively that these waters attained their historic water status, in part, through the support of Québec as a part of the Canadian Confederation and a province with a substantial coastline on these waters. Furthermore, multistate historic waters are rare. Thus, at secession either the historic water status would be extinguished causing the waters to revert to the normal zones of the territorial sea, exclusive economic zone or exclusive fisheries

zone, and continental shelf; or Québec would be entitled to share the internal waters it helped to create by a division through the delimitation of maritime boundaries, or the establishment of joint or condominium rights in the entire area.

3. On the day Québec attains sovereignty, could it lay claim, in the new state's coastal waters to:

- a territorial sea?
- a continental shelf, and what would be its extent?
- an exclusive economic zone, and what would be its extent?
- other maritime areas provided under the international law of the sea?

Answer: Yes, if it was to become an independent state it is entitled to such maritime zones but the critical question concerns the limits of such zones which require consideration of the possible location of the maritime boundaries between and independent Québec and the remainder of Canada. The ultimate location of such maritime boundaries cannot be identified with confidence. Under such circumstances as between Canada and Québec such maritime boundaries can be the subject of an agreement binding on the two, regardless of the international law of maritime boundaries. If no such agreement is reached then the maritime boundaries would be determined by international law. Due to the detailed description of Québec's boundary at Hudson Bay and that bay's status as internal waters one might conclude that Québec would be limited to a boundary at the shore, precluding any maritime areas. However, arguments can be made for maritime boundaries in Hudson Bay that extend deep into the bay. In Hudson Strait an equidistant line generally drawn between the mainlands in the strait would likely serve as the limit of the maritime areas between Canada and Québec. Québec would hold virtually the entire shoreline of Ungava Bay leading to a maritime boundary that would allow it to hold maritime areas throughout the Bay. In the Gulf of Saint Lawrence I opined that the equidistant line modified by an enclave of 12 nautical miles around Isles de la Madeleine would likely serve as the basis for the maritime boundary between Québec and Canada. However, the interprovincial efforts of the 1960's and 1970's would argue for maritime boundaries based on equidistance that would give Isles de la Madeleine full effect rather than the diminished effect of enclaving.

4. Would the Isles de la Madeleine, islands belonging to Québec in the middle of the Gulf, benefit from the addition of maritime areas provided for under international law?

Answer: As reported in the answer to question number three, the maritime boundary in the Gulf of Saint Lawrence that probably would largely be based on equidistance may very well be modified to provide a 12 nautical mile enclave around the Isles de la Madeleine in areas where the coastline of Canada is located further than 24 nautical miles from the islands. The interprovincial efforts of the

1960's and 1970's envisaged giving the Isles de la Madeleine full effect for the delimitation of an equidistant maritime boundary line. While not binding, it would be an equitable consideration in such a maritime boundary delimitation and would strengthen arguments for giving Isles de la Madeleine full weight in the delimitation. This would result in more area of the Gulf of St. Lawrence being attributed to Québec.

5. Assuming the Gulf of St. Lawrence, James Bay, Hudson Bay, Hudson Strait, and Ungava Bay are Canadian waters, what would be the effect of Québec's secession on the legal status of these waters?

Answer: As reported above, arguments can be made that Canadian historic waters claims (with the possible exception of Hudson Bay and James Bay) and system of straight baselines in these areas would fail in the face of secession by Québec placing these waters within normal rules for determining their juridical status. None of the main bodies of the specific waters mentioned in the question would meet the normal rules for juridical bays because the distances between the headlands exceed 24 nautical miles and juridical bays are limited to bays within the coastlines of a single state. It would not, however, be unprecedented for it to be found that due to the historic circumstances these multistate waters would maintain their prior status but would be shared by Canada and Québec.

II. Current Request and Response

I have been asked by the Québec Bureau de coordination des études to update my 1992 Report to the extent that there have been developments that may significantly change the conclusions reached earlier. In general, there have been no developments that clearly require a change in the conclusions reached before. Those developments that may be significant either merely confirm prior conclusions or highlight arguments that might be made under current circumstances.

On 17 May 2001 an arbitration panel issued an award in the first phase of a dispute between the Province of Newfoundland and Labrador, and the Province of Nova Scotia.² The dispute concerns the location of their maritime boundaries for the purposes of joint administration and revenue sharing in offshore areas.³ The Tribunal concluded that there was no previously established maritime boundary for these purposes established among those provinces, it being understood that the provinces did not hold rights beyond the waters in question but that by Canadian law they could benefit from

² Arbitration Between Newfoundland and Labrador and Nova Scotia Concerning Portions of the Limits of Their Offshore Areas as Defined in the *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act* and the *Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act*, Award of the Tribunal in the First Phase, Ottawa, 17 May 2001 (hereinafter *Award Phase I*).

³ *Award Phase I*, *supra* note 2, para. 1.1; *Canada-Newfoundland Atlantic Implementation Act*, S.C. 1987, c. 3; and *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act*, S.C. 1998, c. 28.

offshore development in federal maritime areas according to maritime boundaries among the provinces that would serve only for the federal division of benefits.⁴

In the course of the Award the Tribunal considered the efforts by the Maritime Provinces and Québec to agree on their respective maritime boundaries in the context of an effort to obtain rights to maritime zones adjacent to their shores. The Tribunal went into great detail examining the history of this effort, especially during the period around 1964 and 1972.⁵ The Tribunal concluded that those efforts did not result in a binding agreement among the provinces that are parties to the arbitration, at that time or for the future, regarding the location of their maritime boundaries, including the issues before the Tribunal.⁶ The Award is not binding on Québec, although Québec was an active and willing participant in the earlier efforts and did much to promote the maritime boundaries described in the accompanying documentation. The thoroughness of the Tribunal's review of the facts and the legal analysis that led to its conclusions support the view that if a similar question regarding the binding force of the maritime boundaries put forward in that interprovincial effort was raised with respect to Québec the result would be the same—that the effort did not produce an agreement binding on Québec. On the other hand, the Award can be distinguished to some extent due to the fact that a specific dispute arose during the interprovincial efforts among the parties to the current arbitration regarding the location of the maritime boundary in a certain sector under consideration.⁷ Consequently, the argument for the Tribunal's conclusion that the effort did not result in a binding agreement is stronger in regard to the maritime boundaries among Newfoundland and Labrador, and Nova Scotia. In my opinion, this distinguishing feature played a minor role in the Tribunal's conclusion and would not serve as a basis for a different conclusion in the case of Québec. I also concluded in my 1992 report that these efforts did not result in a binding agreement on the location of potential maritime boundaries among the relevant provinces and Québec, much less with Canada.⁸

Notwithstanding the fact that the Tribunal found no binding agreement among the provinces the effort to negotiate the maritime boundaries among the Maritime Provinces and Québec does not make this history irrelevant to maritime boundary delimitations. In the second phase of the Tribunal's decision-making it will turn to the international law of maritime boundary delimitations to identify the maritime boundaries among the disputing provinces for the purpose of the question presented to the Tribunal. At several points in the Award in Phase one, the Tribunal made clear that while the efforts to agree on a maritime boundary failed to produce a binding agreement the effort will be relevant to the Tribunal's consideration of the appropriate maritime boundaries.⁹ One cannot be certain what the Tribunal meant by these statements but it appears to me that it intends to consider the aborted attempt to delimit the maritime boundaries as a consideration in determining the equitableness of any maritime boundary line the Tribunal may produce.

⁴ *Award Phase I*, *supra* note 2, paras. 1.2, 3.5, 3.10.

⁵ *Award Phase I*, *supra* note 2, paras. 4.1-6.16.

⁶ *Award Phase I*, *supra* note 2, paras. 7.1-7.10.

⁷ *Award Phase I*, *supra* note 2, paras. 5.21-5.26, 6.16, 7.5(3), 7.6-7.9.

⁸ *1992 Maritime Boundary Report*, *supra* note 1, at V.A.3.a, p. 60.

⁹ *Award Phase I*, *supra* note 2, paras. 6.3, 7.8.

As mentioned in the *1992 Maritime Boundary Report*, past practices of coastal states and prior negotiations may help a decision maker evaluate the equitableness of a particular delimitation and the interprovincial maritime boundary efforts would likely be the type of evidence considered.¹⁰ If the parties in previous negotiations had concluded that a certain delimitation was fair and equitable, a tribunal may rely upon that history to support its conclusion. In this case, despite the failure to establish a binding agreement and the indeterminacy of the maritime boundary lines under consideration, it is apparent that the interprovincial maritime boundary discussions were essentially based on equidistance. If a future tribunal were to consider the maritime boundary of an independent Québec it may very well rely on these earlier nonbinding efforts to determine the equitableness of a maritime boundary line. Thus, de facto, these efforts may play a role in determining the maritime boundaries of Québec. On the other hand, these boundary delimitation efforts were undertaken with other provinces. Canada played no role. Thus, this history may be taken as irrelevant in the context of a maritime boundary delimitation between an independent Québec and Canada as a whole.

The aborted interprovincial lines may not serve Québec's best interest today in light of possible contemporary developments in international maritime boundary delimitation law. Even the first case on the subject in 1969 the International Court of Justice (ICJ) was concerned with cutting off coastal state's access to maritime areas due to the configuration of the relevant coastlines. In the *North Sea Continental Shelf* cases¹¹ the ICJ found that the concavity of the coastlines of Denmark, the Federal Republic of Germany (FRG), and the Netherlands inequitably cut off the extent of the FRG's seaward rights in the North Sea the maritime boundary had to be delimited on the basis of equidistance. It called for a delimitation that gave the FRG a greater seaward access to the North Sea.¹² Cases subsequent to the 1992 report seem to have taken this idea further. In the 1992 *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* case the ICJ confirmed an earlier court's Judgment that the Gulf of Fonseca was historic waters held in condominium by El Salvador, Honduras, and Nicaragua.¹³ This itself seems to support an argument that an independent Québec could claim similar condominium rights in the historic waters of Hudson Bay. Canada also claims historic water status for Hudson Strait, Ungava Bay, and the Gulf of St. Lawrence. Although I am of the opinion that these claims are not sustainable under international law, I may be proven wrong or the historic status of these waters may arise at a future time at a time when such claims may have matured. If one or more of these waters is found to be historic waters then the condominium argument in favor of Québec would be viable. Condominium rights may

¹⁰ *1992 Maritime Boundary Report*, *supra* note 1, at V.A.3.a, p. 60. Equitable considerations were discussed in the *1992 Maritime Boundary Report*, *supra* note 1, at IV.C.5-7, pp. 40-43.

¹¹ *North Sea Continental Shelf Cases* (FRG v. Den., FRG v. Neth.), 1969 ICJ REP. 3 (29 Feb.). See *1992 Maritime Boundary Report*, *supra* note 1, at IV.C.7.a, p. 41.

¹² The international maritime boundaries that were ultimately negotiated gave the FRG more maritime area than a line based on equidistance would have. See II INTERNATIONAL MARITIME BOUNDARIES 1806, 1840 (Jonathan I. Charney & Lewis A. Alexander eds., 1993)

¹³ *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador/ Honduras: Nicaragua intervening), 1992 ICJ REP. 351 (11 Sept.) (hereinafter *Gulf of Fonseca Judgment*). The prior case was *The Republic of El Salvador v. The Republic of Nicaragua*, Judgment of 9 March 1917, 11 AJIL 674 (1917). This 1917 case is discussed in *1992 Maritime Boundary Report*, *supra* note 1, at IV.B, p. 22.

be more beneficial to Québec than a division of these waters by maritime boundaries. But this would depend, of course, on the location of alternative maritime boundaries.

What appears more important is the holding in the *Gulf of Fonseca* case that Honduras, with no coastline at the mouth of the Gulf, had a right to the normal suite of maritime zones extending from the mouth of the Gulf seaward into the Pacific Ocean and consequently maritime boundaries separating its maritime zones in this seaward area from those of its neighbors.¹⁴ This may be taken as reflecting the view that states with a coastline on closed water bodies may have rights to a maritime boundary outside of such water bodies. Since Honduras shared the right of condominium within the Gulf its resource and navigation rights were protected within the Gulf by the nature of the regime. Those rights were protected seaward by recognizing its right to maritime zones in the area beyond the entrance to the Gulf.

Similarly, in the *St. Pierre & Miquelon* arbitration award between Canada and France,¹⁵ the Tribunal delimited a maritime boundary that not only completed an enclave of maritime areas around the French islands off of the Newfoundland coast, but it also extended that maritime area to the south until it reached the 200-nautical-mile limit.¹⁶ Again, this Award appears to attempt to protect territories surrounded by foreign states through an award that delimits a maritime boundary for France with access through all the normal coastal state maritime zones to the open seas.

An independent Québec will find itself in a difficult situation with Canadian territory surrounding it. The best navigation from Québec to the open sea can only be found at the Cabot Strait entrance to the Gulf of St. Lawrence. If the equidistant line is used to delimit Québec's maritime boundaries, with or without creating an enclave around the Isles de la Madeleine, it would not have maritime zones of its own extending from its land territory to Cabot Strait. Thus, from this perspective the equidistant line principle, or even one modified by enclaving the Isles de la Madeleine would not serve this interest. At the time of the interprovincial discussions in the 1960's and 1970's this concept appears not to have surfaced. That would have been understandable within the context of all the provinces being included within the Canadian Confederation, thus making questions of access to the open sea for all purposes unimportant. In addition, this aspect of international maritime boundary delimitation law that the *Gulf of Fonseca* and the *St. Pierre and Miquelon* cases appear to highlight was not as clearly illustrated in earlier cases.¹⁷ These new cases may provide a useful legal theory on which to seek an

¹⁴ *Gulf of Fonseca Judgment*, *supra* note 13, 1992 ICJ REP. at 606-09, paras. 415-20. For a discussion of this and related cases see Jonathan I. Charney, *Progress in International Maritime Boundary Delimitation Law*, 88 AJIL 227 (1994). For a map illustrating this area see *id.* at 229.

¹⁵ *Delimitation of the Maritime Areas between Canada and the French Republic (St. Pierre and Miquelon) (Ct. of Arb.)* (Can./Fr.), 10 June 1992, 95 ILR 645 (1994) (hereinafter *St. Pierre & Miquelon Award*).

¹⁶ *St. Pierre & Miquelon Award*, *supra* note 15, 95 ILR at 670-73, paras. 66-74. For a discussion of this issue see Charney, *supra* note 14 at 247. For an illustrative map see *id.* at 231. Further discussion of this Award and an illustrative map may be found at III INTERNATIONAL MARITIME BOUNDARIES 2141-58 (Jonathan I. Charney & Lewis A. Alexander eds., 1998).

¹⁷ In the *Tunisia/Libya* case (The Continental Shelf (Tunisia/ Libyan Arab Jamahiriya), 1982 ICJ REP. 18, (24 Feb.)) and the *Libya/Malta* case (Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/ Malta), 1985 ICJ REP. 13

extended maritime boundary for Québec in the Gulf of St. Lawrence and beyond that warrants serious consideration. The interest of Québec in this approach is not merely to expand its potential maritime areas but to assure an otherwise landlocked separate state of Québec clear and open rights to all maritime zones stretching to the open sea unfettered by the policies of Canada.¹⁸

Although attractive, these two cases may be construed to support narrower theories. In each case the extended maritime boundaries may also have been based on the theory that the states in question had coastlines that directly faced the open seas. *St. Pierre and Miquellon* were found to have a coastline facing the south, unobstructed by the Canadian coastline.¹⁹ Honduras had condominium rights in the Gulf of Fonseca that attributed to it a share of the closing line at the mouth of the Gulf that faces seaward.²⁰ Québec, on the other hand, is located within the Gulf of St. Lawrence and has no apparent coastline at the Cabot Strait mouth of the Gulf facing seaward. Although the relative proximity of Isles de la Madeleine to Cabot Strait might provide an argument in support of a claim reaching to that strait. But it would be difficult to fit Québec within the narrower theory. If, however, Québec established condominium rights in the Gulf then the *Gulf of Fonseca* Judgment would support Québec's right to a share of the closing line at Cabot Strait and rights seaward. The Gulf of Fonseca appears to be unique as a water body subject to condominium rights. Whether it has been or could be replicated elsewhere is questionable absent the agreement of all the states with coastlines on the water body. Canada's willingness to agree to such a legal regime is unknown. Whether a tribunal would find such a regime if Québec did secede is also unknown. Furthermore, the Gulf of Fonseca was found to be historic waters. If my conclusion that the Gulf of St. Lawrence is not historic waters, a foundation for a condominium regime would be missing.

(3 June)) the issues involved maritime boundaries in the Mediterranean Sea. The ICJ delimited those boundaries inside the Mediterranean Sea without any reference to access to the entrance at the Strait of Gibraltar.

¹⁸ Throughout this part of the report I have used the phrase "open seas." It was chosen deliberately because of its ambiguity and the fact that it is not a term of art in international maritime boundary law. An argument can be made that its application here would require that maritime zones reach the limit of all zones of national jurisdiction, but one case at most supports this conclusion. Even the *St. Pierre and Miquellon Award*, *supra* note 15, stopped the corridor awarded to France at the 200 nautical mile limit, allegedly because that was the limit of the Tribunal's jurisdiction. The *Gulf of Fonseca Judgment*, *supra* note 13, did not delimit maritime boundaries beyond the closing line to the Gulf. Thus, the seaward extent of Honduras's maritime areas is unknown. The agreements resulting from the *North Sea Continental Shelf Cases* Judgment stopped short of the middle of the North Sea beyond which were maritime zones held by other states. See *supra*, note 11. A possible exception is the 14 February 1985 Award in the *Guinea—Guinea-Bissau* arbitration, 77 ILR 635 (1988). In a situation of concave coastlines the Tribunal used a simplified geographic construction that awarded the state within the concavity a maritime boundary that extended to the limits of the coastal states' maritime zones. But this Award delimited only the boundary with one adjacent state and did not delimit a maritime area which would have required the delimitation of a maritime boundary with another state, not party to the arbitration. 77 ILR at 683-85, 691, paras. 108-111, 130(c).

¹⁹ *St. Pierre & Miquelon Award*, *supra* note 15, 95 ILR at 671-73, paras. 70-74.

²⁰ *Gulf of Fonseca Judgment*, *supra* note 13, 1992 ICJ REP. at 606-09, paras. 415-20.

Enclosing a state's maritime zones within a relatively closed water body otherwise held by another state may be undesirable. It is, however, unlikely that tribunals will find that a state with coastlines far from the entrances to such an area will always require maritime boundaries that extend to an entrance and seaward. Some geographic circumstances simply would not allow for such a refashioning of the situation.²¹ While the *Gulf of Fonseca* Judgment and the *St. Pierre and Miquelon* Award give some hope for seaward claims by Québec at Cabot Strait,²² it would appear that absent established condominium rights in the Gulf Québec's maritime zones in this area would fall totally within the Gulf.

III. Conclusion

Nothing has changed since the original report that requires an amendment of the conclusions in the *1992 Maritime Boundary Report* upon which an independent Québec could rely with certainty. On the other hand, the recent Newfoundland and Labrador, and Nova Scotia Tribunal's award in phase one confirms the original conclusion that Québec is not bound by any previous maritime boundary agreement. Nevertheless, prior interprovincial efforts may be persuasive in a delimitation under international law of Québec's maritime boundary, as was suggested in the earlier report. Of course, Québec and Canada would retain the right to negotiate an agreement fixing their maritime boundaries regardless of the delimitation rules found in international law.

Recent developments in international maritime boundary cases suggest a possible ground for an independent Québec to claim a maritime boundary that differs from the general approach used in the interprovincial efforts. It may strengthen an interest of Québec to obtain a maritime boundary that gives it greater assurance of unfettered rights to maritime zones extending from the coastline of Québec to the open sea beyond the Gulf of St. Lawrence.

²¹ See *supra* note 17.

²² Neither would Québec clearly have maritime zones outside of the Gulf of St. Lawrence beyond the northern entrance at the Strait of Belle Isle since Québec's coastline ends south of this strait.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 581 à 595

Auteur : Nicole Duplé

Titre : Une constitution pour fonder l'État du Québec

MISE À JOUR

Auteurs : Pierre Trudel et Jacques Frémont

Titre : Une constitution pour fonder l'État du Québec

Commentaires : L'auteure originale ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination, la mise à jour de son étude a été confiée à Pierre Trudel et Jacques Frémont par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

Annexe “ A ”

Mise à jour de l'étude intitulée

“ Une constitution pour fonder l'État du Québec ”

**Produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du
Québec à la souveraineté**

**Par :
Pierre Trudel et Jacques Frémont**

En date du 22 janvier 2002

Centre de recherche en droit public

Faculté de droit

Université de Montréal

**Une constitution pour fonder
l'État du Québec :**

Mise à jour de l'étude de Nicole Duplé

Pierre Trudel et Jacques Frémont

Professeurs titulaires

Centre de recherche en droit public

Janvier 2002

Table des matières

Sommaire	iv
Partie I - Éléments essentiels et conclusions de l'étude originale	1
Partie II - Analyses complémentaires et changements juridiques et constitutionnels survenus depuis dix ans	4
Introduction.....	4
2.1 La démarche sécessionniste.....	6
2.1.1 La voie légale	6
a) L'effet d'un référendum	7
b) L'applicabilité de la procédure de modification de la Constitution canadienne	8
c) La clarté de la question.....	8
d) La clarté de la majorité	9
e) L'obligation constitutionnelle de négocier.....	9
f) La sanction de la négociation au plan interne canadien et québécois	11
g) La sanction de la négociation au plan international.....	12
2.1.2 La voie révolutionnaire.....	13
2.1.3 L'articulation des démarches constituante et sécessionniste	16
a) La voie légale et la démarche constituante	17
b) La voie révolutionnaire et la démarche constituante.....	18
c) La voie hybride et la démarche constituante.....	19
2.2 La démarche constituante	19
2.2.1 Le contexte et les finalités de la démarche constituante.....	21
a) Le Québec, une société à l'heure de la mondialisation.....	22
b) Le rôle changeant du droit et des normes	24
c) Le paradigme délibératif et la démocratie	26
d) Les paradigmes délibératifs et l'oeuvre constituante québécoise	28
2.2.2 Le processus de la démarche constituante originaire.....	36
2.3 Certains éléments du projet de constitution.....	38
2.3.1 Considérations préliminaires.....	39
2.3.2 Le titre préliminaire et le préambule	42
2.3.3 La Charte des droits et libertés de la personne.....	43
2.3.4 Les institutions ainsi que leurs relations.....	50
a) Le pouvoir législatif.....	52

b)	Le pouvoir exécutif.....	52
c)	Le pouvoir judiciaire.....	55
2.3.5	Les droits des collectivités.....	57
2.3.6	La communauté internationale et l'Union canadienne	58
2.3.7	L'entrée en vigueur de la Constitution.....	59
2.3.8	Les mécanismes de révision de la constitution.....	59
Partie III - Conclusion.....		61

Sommaire

Dans son étude, Nicole Duplé examinait les tenants et aboutissants d'une démarche constitutive et d'un texte constitutionnel québécois. Cette mise à jour fait état des principales évolutions du droit de même que des avancées de la pensée constitutionnelle contemporaine.

Dans la première partie, l'on identifie les conditions de la mise en place d'une démarche constitutive québécoise. Ces conditions sont différentes selon que la démarche s'inscrit dans la logique constitutionnelle canadienne ou qu'elle s'inscrit en rupture avec celle-ci. L'examen attentif de la démarche mise de l'avant par la Cour suprême du Canada afin de baliser le processus d'accession du Québec à la souveraineté politique, constitutionnelle et internationale démontre la difficulté inhérente pour le système constitutionnel canadien d'accommoder une démarche québécoise en ce sens. Les balises sont telles (question claire, réponse qualitativement claire, existence ou non d'une obligation constitutionnelle corrélative de négocier et, le cas échéant respect en toute bonne foi de ces obligations) qu'on peut sérieusement mettre en doute, dans un contexte émotivement chargé, que leur respect soit vraisemblable; s'il est possible, il demeure, pour l'essentiel, improbable. Par contre, l'alternative, la voie dite révolutionnaire, si elle n'est pas facile, ne pose pas de difficultés insurmontables. Il s'agira pour le nouvel État d'être en mesure d'imposer sa logique et ses nouvelles règles sur toutes les institutions sur son territoire, remplaçant par là la *Grundnorm* canadienne par une autre norme fondamentale. Le Québec qui voudra devenir pleinement souverain devra à un moment ou à un autre choisir entre les voies qui s'offrent à lui. Il pourra aussi choisir l'une, quitte à changer d'avis en cours de route si elle ne convenait pas; il y a fort à parier que cela représentera l'approche privilégiée. Dans tous les cas, il paraît manifeste que le pouvoir constituant devra tenir compte de ces choix relatifs à la démarche sécessionniste dans l'exercice de sa fonction d'élaboration d'un nouvel ordre constitutionnel pour le Québec souverain.

La seconde partie revoit les questions touchant à la finalité et au contexte de la démarche constitutive. Les finalités d'une démarche constitutive québécoise demeurent fondamentalement les mêmes : fonder, organiser, légitimer le pouvoir politique québécois, décrire l'essence et la substance de la société québécoise. Le contexte au sein duquel s'inscrira une constitution québécoise est fonction du tissu culturel et social de la société. Le droit, la pensée juridique et les conceptions dominantes à l'égard du rôle du droit font partie du tissu culturel de chaque société. Le contexte de la démarche constitutive doit ainsi être abordé en tenant compte du fait que le Québec est entré, au cours de la dernière décennie du vingtième siècle dans une période postmoderne. L'un des enjeux majeurs de la démarche constitutive est de pourvoir à l'organisation des processus délibératifs. Cela appelle une démarche constitutive qui saura renforcer les potentiels délibératifs de la société québécoise. Il faut dans le même esprit prendre acte du rôle changeant du droit découlant de l'internationalisation des rapports et des enjeux de même que le passage d'un droit en hiérarchie vers un droit plutôt conçu en réseaux.

S'agissant de la rédaction d'un texte constitutionnel, le défi consiste à procurer une explicitation de l'État qui rende compte de la complexité. Dès lors que l'on prend acte de la complexité

caractéristique du droit post-moderne et de la flexibilité que requiert le besoin accru d'adaptabilité, il est impossible de postuler que tout peut s'exprimer dans des "règles claires et précises". Il importe plutôt de rechercher l'énonciation de principes auxquels il sera possible de donner un sens pertinent lorsque, dans le cadre des débats démocratiques, viendra le temps de les appliquer. Il faut envisager le travail d'explicitation de l'État comme la désignation de plusieurs espaces agissant simultanément sur des échelles différentes : nationale, locale, continentale ou mondiale. Désignation aussi d'espaces formulant les principes, d'autres qui sont davantage consacrés à la mise en œuvre et d'autres qui interviennent pour départager les torts et les droits lors de conflits. La normativité constitutionnelle de l'État contemporain navigue entre les ordres normatifs qui vont du général au particulier, des principes abstraits aux normes détaillées.

Une constitution comporte trois grandes catégories d'énoncés : les principes généraux, abstraits se confondant avec les valeurs éthiques et les ensembles de croyances morales, les principes intermédiaires et enfin, des règles précises, permettant ou prohibant certains gestes ou comportements. Il revient au constituant d'énoncer le texte constitutionnel en s'assurant de formuler les principes généraux qui font réellement consensus ou qui paraissent incontournables dans le cadre international contemporain. Il pourra se révéler opportun de formuler des principes incomplètement définis dans le texte afin de préserver les espaces de délibération.

Le texte rend compte des éléments primordiaux d'un projet de constitution en examinant les questions et enjeux auxquels le constituant québécois devra apporter réponse. Lors de la rédaction d'un texte constitutionnel, des décisions auront à être prises par le constituant au sujet des dispositions préliminaires, de la teneur d'une charte constitutionnelle des droits et libertés, qui paraît incontournable dans l'état actuel du droit international. Il faudra faire des choix à l'égard des institutions législatives, gouvernementales et judiciaires ainsi que les relations entre celles-ci. Si une forme républicaine de gouvernement devait être retenue, plusieurs décisions devraient être prises à l'égard du modèle constitutionnel à retenir. Le projet de constitution devra comporter des dispositions à l'égard des droits des collectivités comme celles des peuples autochtones et la minorité anglophone. Des dispositions devront énoncer les principes assurant le raccordement de l'ordre juridique québécois avec la communauté internationale et avec les partenaires canadiens. Enfin, les mécanismes de révision de la constitution devront être précisés.

Il existe un large consensus dans la littérature pour reconduire l'essentiel des structures de gouvernement dont le Québec est doté depuis deux siècles. Nous avons identifié la tendance contemporaine à considérer que les constitutions dans une société démocratique doivent assurer les équilibres entre les pouvoirs. Cependant, les constitutions doivent surtout assurer le déroulement des processus délibératifs essentiels à la vie démocratique. La société québécoise est résolument pluraliste : son évolution sera favorisée par des institutions de même que la garantie des droits fondamentaux qui soient de nature à garantir la circulation et l'échange des points de vues.

La mise à jour de cette étude sur une constitution québécoise prend acte du fait que dans les sociétés démocratiques contemporaines les populations divergent sur un grand nombre de questions. Les désaccords sont à la fois sources de dangers et de sécurité; les démocraties

encouragent, la coexistence d'une pluralité de points de vues, d'éthiques et de conceptions du monde. Le défi du constituant est de mettre en place un cadre qui organise les délibérations de manière à accroître les chances d'arriver à des décisions collectives éclairées et ayant un fort potentiel de rallier de larges consensus.

Partie I

Éléments essentiels et conclusions de l'étude originale

Dans son étude intitulée “ Une constitution pour fonder l'État du Québec¹ ” (l'étude Duplé) Nicole Duplé concluait, à l'égard de l'adoption d'une constitution pour le Québec, qu'il serait pratiquement nécessaire d'écrire les règles du nouveau jeu politique en considérant la possibilité de référer à des normes légales déjà existantes en les adaptant à la nouvelle situation. Ces règles légales seraient ainsi constitutionnalisées. Elles seraient en quelque sorte “ réadoptées ” par l'entité souveraine, le peuple québécois, qui se prononcerait lors d'un référendum. L'étude passait en revue les buts et les paramètres de la démarche constituante pour ensuite identifier les modalités du processus d'établissement d'une constitution. Le but de la présente étude est de mettre à jour le contenu et les conclusions de l'étude Duplé à la lumière des développements de la dernière décennie.

Dans un premier temps, l'étude Duplé cernait les arguments que le reste du Canada pourrait opposer à la sécession du Québec. Rappelant la distinction entre les questions relatives à la légalité et celles relatives à la politique, elle expliquait qu'au Québec, “ la réponse positive à la question référendaire opérerait automatiquement une rupture —qui peut cependant être différée dans le temps avec l'ordre juridique canadien”. L'étude postulait que “ l'argumentation “ légaliste ” ne pourrait longtemps masquer la réalité politique : c'est bien du peuple que provient tout pouvoir et par conséquent, toute légitimité ”. On rappelait que “ La Cour suprême, dans un contexte qui n'était certes pas favorable au Québec, a eu l'occasion de traiter de la distinction entre les règles juridiques et les règles politiques de la constitution pour rappeler l'importance de ces dernières ”.

S'agissant du droit de sécession, on constatait que l'ordre constitutionnel canadien n'en prévoyait pas l'existence mais on constatait qu'il serait “ difficile de nier la légitimité de la décision du Québec de quitter la fédération ”. Tout en convenant qu'il serait préférable que “ les Canadiens acceptent de reconnaître la légitimité de la décision des Québécois et Québécoises ” l'étude énonçait “ cette évidence que pour appuyer sur l'idée que la proportion du vote populaire en faveur de la souveraineté sera sans doute capitale ”.

Pour ce qui est de la Constitution du Québec en tant que telle, l'étude Duplé postulait que :

l'accession du Québec à la souveraineté impliquerait nécessairement la création d'une constitution dont le contenu serait entièrement décidé par le peuple

¹ Nicole DUPLÉ, *Une constitution pour fonder l'État du Québec*, dans ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, vol 1, Les attributs d'un Québec souverain, Québec, 1991, pp. 581-596 ci-après citée “étude Duplé”.

*québécois; elle n'impliquerait pas cependant que la rupture avec l'ordre juridique antérieur se traduise automatiquement par le rejet de tous les principes et valeurs constitutionnels qui prévalent à l'heure actuelle dans la constitution interne de la province.*²

Par la suite, l'étude précisait les buts et les paramètres de la démarche constituante. En sa qualité d'acte fondateur de l'État québécois, la constitution" devra en décrire l'essence et la substance. Elle devra également refléter le plus fidèlement possible le peuple qui l'adoptera. Enfin, elle devra fournir aux États étrangers une image favorable du nouvel État qu'elle crée ". Les buts principaux de la démarche constituante étaient d'établir le fondement du pouvoir des gouvernants. L'étude reconnaissait ainsi un double rôle à la constitution : " d'une part elle légitime le pouvoir de ceux qui en sont régulièrement investis et d'autre part, elle légalise leurs actes lorsque ceux-ci s'inscrivent dans les limites qui leur sont assignées par les articles de la constitution ". En somme, la constitution assure la coïncidence du concept de légitimité avec celui de légalité.

En tant que texte fondamental explicitant l'État, la constitution établit les règles du jeu qui prévaudront entre gouvernants et gouvernés. À cet égard, Duplé soutient que " les règles doivent, par le fait même, être claires, précises, accessibles aux esprits qui ne sont pas formés à la logique juridique ". Une constitution est empreinte, implicitement ou explicitement, d'une certaine conception du droit et par conséquent des rapports sociaux. À moins d'être totalement mythique, la constitution est révélatrice de la société qu'elle régit.

La constitution devait également opérer le lien entre le passé et l'avenir. " Rédigée et implantée par un peuple dont les mœurs politiques sont déjà porteuses des valeurs les plus élevées, la Constitution du Québec devra s'inscrire aussi dans la continuité. L'affirmation de la pérennité des valeurs dans le contexte d'une mutation pourtant radicale —celle qu'implique l'accession à la souveraineté—, sera pour les États étrangers la meilleure garantie de la stabilité du nouvel État et favorisera indéniablement sa reconnaissance par ses pairs ".

En ce qui a trait aux paramètres de la démarche constituante, l'étude Duplé concluait que le constituant québécois devait mettre en place " une constitution écrite, rigide en ce qui concerne ses éléments fondamentaux, plus souples pour le reste; une constitution synthétique, concrète, rédigée en termes clairs et enfin, une constitution à la fois novatrice et conservatrice ".

Au plan du contenu, il fallait assurer le caractère fondamental du texte constitutionnel et éviter de le transformer en un catalogue de volontés. " Les règles constitutionnelles doivent avoir une effectivité réelle, perceptible par les citoyens et citoyennes; c'est-à-dire, une signification concrète. Il faudrait donc éviter de constitutionnaliser des programmes politiques ou des projets de société qui ne confèrent aucun droit subjectif aux personnes ou groupes ". Par contre, on reconnaissait certaines " normes et valeurs qui font partie de la culture politique et juridique du Québec qu'il serait souhaitable d'élever au rang de normes premières dans le contexte de l'État québécois ".

² Étude Duplé, p. 584.

En ce qui a trait aux conditions d'établissement de la constitution, l'étude Duplé faisait le constat que dans un système démocratique, le pouvoir constituant ne peut appartenir qu'au peuple ou à la Nation. Mais le pouvoir constituant ne pouvait être exercé par l'Assemblée nationale tant que celle-ci s'inscrit dans le cadre constitutionnel canadien. Récusant le processus constituant fondé uniquement sur le suffrage populaire direct, l'étude conclut qu'il serait préférable de "confier l'élaboration de la constitution à une commission composée de personnes bénéficiant de la confiance populaire, c'est-à-dire, de personnes élues. Tous les partis représentés à l'Assemblée nationale devraient avoir, proportionnellement à l'importance de leur représentation, la possibilité de participer à l'élaboration du projet de constitution, lequel devrait faire l'objet d'un consensus avant d'être soumis au référendum".

La structure du projet de constitution est esquissée par l'étude Duplé qui y rapporte les conclusions portant sur les autres aspects. Ainsi, on examine la teneur éventuelle d'un titre préliminaire, d'une charte constitutionnelle des droits de la personne, les organes législatifs et exécutifs ainsi que leurs relations, le pouvoir judiciaire, les autres titres de la constitution et l'organe de révision de la constitution.

En conclusion, l'étude Duplé rappelle la nécessité pratique d'écrire les règles du nouveau jeu politique tout en rappelant la possibilité de référer à des normes légales déjà existantes en les adaptant à la nouvelle situation. Il s'agit ainsi de constitutionnaliser plusieurs des règles actuelles qui font consensus. Ces règles seraient en quelque sorte "réadoptées" par l'organe souverain, le peuple québécois, se prononçant lors d'un référendum.

Partie II

Analyses complémentaires et changements juridiques et constitutionnels survenus depuis dix ans

Introduction

La question de la mise en place d'une Constitution pour le Québec a en effet connu des évolutions importantes au cours de la dernière décennie. Bien que les principales conclusions de l'étude Duplé demeurent aujourd'hui encore vraies, des transformations ont eu lieu dans l'environnement politique canadien : échec de l'accord de Charlottetown, tenue du référendum de 1995, émergence de l'union sociale canadienne, renvoi de la Cour suprême en 1998, adoption de la loi C-20, etc. Un certain nombre d'ouvrages de réflexion ont contribué à enrichir la pensée constitutionnelle québécoise³. En 1995, le professeur Daniel Turp a rédigé un projet de Constitution du Québec; ce texte, désigné dans cette étude sous le vocable de "projet Turp" offre une proposition très achevée à l'égard de ce qui pourrait devenir la Constitution du Québec⁴. Cette démarche présente le mérite d'exprimer concrètement la teneur d'un texte constitutionnel d'un État québécois. Finalement, outre ces contributions, la recherche fondamentale en théorie constitutionnelle et en théorie du droit a, au cours de la dernière décennie, apporté certains éclairages et mis en lumière les logiques et enjeux afférents aux corpus constitutionnels dans les sociétés contemporaines.

L'étude Duplé postulait en quelque sorte que la question de la création et de la mise en place d'une Constitution ne se pose qu'une fois accompli le processus par lequel le Québec sera devenu un État souverain. C'est pourquoi elle ne traite pas des questions relatives au remplacement de l'ordre juridique constitutionnel canadien par l'ordre juridique québécois. Dans le contexte

³ Notamment : Michel SARRA-BOURNET, *Le pays de tous les québécois, diversité culturelle et souveraineté*, Montréal, VLB, 1998; Daniel Latouche, *Plaidoyer pour le Québec*, Montréal, Boréal, 1995; Martin MASSE, *Identités collectives et civilisation, pour une vision non nationaliste d'un Québec indépendant*, Montréal, VLB, 1994; Jean-Louis BOURQUE, *Demain la république le projet du Québec profond*, Ste-Foy, Éditions la liberté, 1992; Jacques DUFRESNE, *Le courage et la lucidité, essai sur la constitution du Québec souverain*, Montréal, Septentrion, 1990; Gilles BOURQUE et Jules DUCHASTEL, *L'identité fragmentée Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens*, Montréal, Fides, 1996; Michel COUTU, "Citoyenneté et légitimité. Le patriotisme constitutionnel comme fondement de la référence identitaire", (1998) 40 *Droit et Société*, 631-646; Robert A. YOUNG, *La sécession du Québec et l'avenir du Canada*, Québec, PUL, 1995; Bernard H. Siegan, *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging Into Freedom*, Fairfax, Va, Georges Mason U. Press, 1994.

⁴ Daniel TURP, "Un projet de constitution pour un Québec souverain", *L'Action nationale*, vol. LXXXV, n° 8, octobre 1995, pp. 39-78, aussi disponible en ligne à <<http://www.roccler.qc.ca/turp/eng/Future/Publications5.htm>>. Voir aussi : PARLEMENT ETUDIANT DU QUÉBEC, Comité constitutionnel, Avant-projet de loi - Loi constitutionnelle de 1991, annexe Constitution du Québec, 1991, 43 p.; S. ÉTHIER, *La Constitution d'un Québec souverain : contenu, constituante, référendum*, document préparé à l'intention du Conseil général du Forum Jeunesse du Bloc Québécois, 20 mars 1994, 15 p.

contemporain et notamment à la lumière du Renvoi de 1998 de la Cour suprême sur la Sécession du Québec, il faut traiter de la question de la mise en place d'une Constitution québécoise en considérant le contexte dans lequel se déroulerait la démarche constitutive.

Pour mettre à jour de l'étude Duplé, nous avons postulé que la question de la mise en place d'une Constitution québécoise s'analyse comme l'établissement d'un nouvel ordre juridique qui se substitue à l'ancien. Cela requiert d'examiner les scénarios susceptibles de se présenter concrètement lors du changement d'un ordre juridique à l'autre. L'appréciation de ce contexte a connu des variations au cours de la dernière décennie. On possède maintenant plus d'informations sur les conditions au sein desquelles se déroulerait vraisemblablement la démarche constitutive de même que les facteurs qui devraient faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des processus d'élaboration de la Constitution québécoise.

Nous avons dressé un bilan de l'évolution des idées sur ces questions. Nous avons également procédé à l'analyse des changements intervenus dans le droit relatif au processus de passage de l'ordre constitutionnel canadien à un ordre constitutionnel uniquement québécois. Une telle démarche paraît aujourd'hui inhérente à une mise à jour de l'étude Duplé puisque ce passage et les conditions concrètes dans lesquelles il se déroule ont un impact significatif sur ce qu'il est possible de proclamer dans une constitution et surtout sur les conditions de son effectivité. Enfin, nous avons cherché à identifier les principales hypothèses relatives aux conditions dans lesquelles s'effectuerait la proclamation de la nouvelle constitution de même que sur les processus de changement dans l'ordre constitutionnel.

La recherche relatée ici procède de l'analyse juridique. C'est aux méthodes ayant cours dans cette discipline qu'il a été fait appel. Mais dans le champ du droit relatif au pouvoir constituant, il est souvent nécessaire de conclure que la question n'est pas entièrement tranchée. Les conditions historiques particulières qui prévalent paraissent en ce domaine devoir jouer un rôle significatif. C'est pourquoi la recherche de solutions offertes par le droit comparé et la théorie du droit permet d'identifier comment se posent les questions qui auront à être résolues si le Québec décidait de se doter d'une constitution d'État souverain.

Cette mise à jour de l'étude Duplé se présente en trois temps. Avant d'être à même d'étudier le contenu d'une éventuelle Constitution québécoise, (2.3), nous devons préalablement nous attacher à examiner successivement la démarche sécessionniste (2.1) et la démarche constitutive elle-même (2.1).

2.1 La démarche sécessionniste

En l'absence de véritable contrôle juridictionnel, il n'est d'autre juge que celui de l'effectivité, tempérée, le cas échéant par une remise en cause a posteriori. Le jugement de l'Histoire devient souvent celui des constitutionnalistes (et non pas l'inverse).⁵

Au plan juridique, la sécession du Québec du reste du Canada ne va pas de soi; il s'agit d'un exercice délicat à réaliser alors que des choix existent quant à la démarche à suivre pour mettre sur pied le nouvel État au plan juridique. En résumant, deux principales voies s'offrent : la voie légale, qui se situe dans le prolongement de la légalité constitutionnelle canadienne antérieure (2.1.1) ou la voie révolutionnaire qui rompt complètement avec l'ordre juridique existant (2.1.2). La démarche choisie influencera à son tour le pouvoir constituant et son exercice (2.1.3).

2.1.1 La voie légale

Introduction. Le 20 août 1998, la Cour suprême du Canada, à la suite d'une demande du gouvernement fédéral à cet effet, rendait public un avis sur le droit du Québec, tant en vertu de la Constitution du Canada qu'en vertu du droit international, de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada. Il ne s'agit pas ici d'analyser en détail les tenants et aboutissants de cet avis de la Cour mais plutôt d'en rappeler les principaux éléments dans un contexte où il est certain que l'avis de la Cour influencera directement le cours de l'évolution du dossier et où il est aussi manifeste que cette évolution, à son tour, influencera la démarche constituante.

Le poids de l'avis de la Cour suprême. La décision de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*⁶ constitue un "avis" de la Cour. À strictement parler, il ne s'agit pas d'un cas concret où la Cour a eu à déterminer les droits de parties en présence. Il s'agit plutôt d'une décision rendue, comme la Cour le précise elle-même, dans un rôle purement consultatif⁷, on peut estimer que, techniquement, cet avis ne lierait pas la Cour dans une décision subséquente, pas plus qu'il ne lierait les tribunaux inférieurs au sens de la traditionnelle règle du *Stare decisis*. Dans les faits, cependant, l'influence d'un tel avis de la Cour est considérable et il doit être assimilé, en pratique, à une décision en bonne et due forme du plus haut tribunal du Canada.

L'effet de l'avis de la Cour suprême. On doit estimer que, dans ce contexte, l'avis de la Cour aura un impact réel et immédiat sur le processus sécessionniste, *surtout s'il se situe dans une logique de légalité et de continuité constitutionnelle*. Par le contenu de son avis, la Cour suprême se trouve en quelque sorte à baliser les paramètres de l'accession du Québec à la pleine

⁵ Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1996, p. 87.

⁶ (1998) 2 R.C.S. 217; <http://www.lexum.umontreal.ca/cscscc/fr/pub/1998/vol2/html/1998rcs2_0217.html>

⁷ Par. 25.

souveraineté politique et juridique, à indiquer ce qui doit être accompli pour que le processus aboutisse dans la logique du droit constitutionnel canadien. Cela ne veut pas dire que ces paramètres doivent être suivis ni qu'ils seront nécessairement suivis, le cas échéant. Tout indique cependant que ces paramètres feront partie du débat public précédant et suivant un éventuel processus sécessionniste et, à cet égard, ils méritent d'être rappelés. Dans tous les cas, on doit considérer que les prises de position de la Cour au sujet des différentes questions de droit qu'elle aborde dans son avis représentent l'état du droit positif canadien sur ces sujets; autrement dit, ces balises représentent des guides fiables sur l'état du droit constitutionnel canadien applicable.

Afin d'examiner systématiquement les éléments pertinents de cet avis de la Cour suprême, il convient de discuter successivement (a) de la question de l'effet d'un référendum, (b) de l'applicabilité de la procédure de modification de la Constitution canadienne, (c) de la clarté de la question ainsi que (d) de la majorité obtenue, (e) de l'obligation constitutionnelle de négocier et, finalement, (f) de la sanction de la négociation tant au plan interne canadien et québécois qu'au plan international (g).

a) L'effet d'un référendum

Le référendum comme technique légitimante. Le recours à la technique du référendum afin de solliciter le consentement de la population à la souveraineté du Québec fait partie du paysage politique et constitutionnel québécois depuis la fin des années 1960. Il s'agit assurément d'une des approches les plus démocratiques et légitimantes qui soit. Cette réalité est reconnue comme telle par la Cour suprême qui, dans son avis, écrit qu' : “ un référendum peut certainement fournir un moyen démocratique de connaître l'opinion de l'électorat sur des questions politiques importantes dans un cas précis. Le principe démocratique défini plus haut exigerait d'accorder un poids considérable à l'expression claire par la population du Québec de sa volonté de faire sécession du Canada ”⁸.

L'absence d'effets juridiques du référendum. Cependant, conformément à la tradition constitutionnelle britannique, la Cour suprême a confirmé dans son avis la position jurisprudentielle anglo-saxonne orthodoxe qui veut que les résultats d'un référendum n'aient aucun effet direct ou juridique: “ un référendum, de lui-même et sans plus, n'aurait aucun effet juridique direct et ne pourrait à lui seul réaliser une sécession unilatérale ”⁹. Accepter la position contraire, selon la Cour, aurait pour effet de violer ce qu'elle appelle le principe de démocratie constitutionnelle¹⁰.

⁸ Par. 87. La Cour ajouta au même paragraphe : “ Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles ”.

⁹ Par. 87.

¹⁰ Par. 75 et 76.

C'est donc dire, toujours selon la logique constitutionnelle canadienne, que le référendum représente un exercice important afin de mesurer et de légitimer des demandes constitutionnelles, même radicales, sans toutefois être suffisant pour, en soi, entraîner de conséquences juridiques quelconques. Dans une optique constitutionnelle canadienne, la sécession, au plan juridique, devra être accomplie par d'autres techniques, notamment celle du recours à la procédure de modification de la Constitution canadienne.

b) L'applicabilité de la procédure de modification de la Constitution canadienne

L'application de la formule d'amendement. Quoi que cette question n'ait pas véritablement suscité de débat véritable avant la décision de la Cour suprême, celle-ci a confirmé sans équivoque que la procédure de modification de la Constitution du Canada serait éventuellement applicable afin de réaliser, en vertu d'une logique constitutionnelle canadienne, la sécession du Québec¹¹. C'est donc dire, comme le souligne la Cour, que les partenaires du Canada devront nécessairement consentir à un amendement de la Constitution du Canada qui viserait à accomplir l'indépendance du Québec; c'est donc aussi dire que des négociations précéderont l'accomplissement d'éventuels amendements constitutionnels. Selon la Cour, ces négociations devront se tenir selon les paramètres définis dans sa décision (voir *infra*, section (e)).

Le degré de consentement requis pour un amendement constitutionnel. La Cour, dans son avis, a cependant refusé de se prononcer sur le degré de consentement requis afin qu'un tel amendement puisse prendre effet¹². Le débat sur cette question n'est donc pas clos, certains affirmant qu'une majorité des deux tiers des provinces représentant 50% de la population suffit¹³, alors que d'autres soutiennent plutôt que la règle de l'unanimité doit s'appliquer¹⁴. On peut par contre vraisemblablement écarter la règle de l'article 42 qui n'exigerait que le consentement du Fédéral et du Québec.

c) La clarté de la question

Une question claire. Un des aspects les plus spectaculaires – et controversés – de l'avis de la Cour suprême est lorsque qu'elle affirme l'exigence que la consultation populaire ait porté sur une “question claire”¹⁵. Cette exigence découlerait, selon la Cour, de la nécessité d'obtenir une “expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession”¹⁶.

¹¹ Par. 84 et 97 *in fine*; Procédure de modification, Partie IV, de la *Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada*, (1982, R.-U., c. 11).

¹² Par 105. “ Selon la règle de prudence requise en matière constitutionnelle, nous nous abstenons de toute conclusion quant à l'application possible d'une procédure précise pour faire sécession tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable ”.

¹³ Art. 38, *Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada*, (1982, R.-U., c. 11).

¹⁴ Art. 41, *Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada*, (1982, R.-U., c. 11).

¹⁵ Par. 87 *in fine*, 93 et 100.

¹⁶ Par. 88.

Qu'est-ce qu'une question claire, au juste? La difficulté au sujet de cet aspect de la décision de la Cour est double. Tout d'abord, cette exigence que la Cour dit asseoir sur le principe démocratique, est complètement inédite et ne se fonde sur aucun précédent de quelque nature que ce soit en droit constitutionnel canadien; il devient difficile dans ce contexte de l'interpréter afin d'en appréhender les tenants et aboutissants. Ensuite, il est clair que rien n'est moins clair, en soi, que la clarté d'une question. À cet égard, toutes les spéculations et discussions sont permises et on peut penser qu'un consensus sera difficilement possible à établir sur la clarté suffisante d'une question donnée. Au surplus, la Cour suprême a pris la peine d'indiquer que les tribunaux ne peuvent être les arbitres ultimes de la clarté d'une question; autrement dit, les acteurs politiques devront débattre entre eux – et de façon concluante – de la clarté ou non d'une question référendaire.

d) La clarté de la majorité

Une majorité claire? Dans le prolongement de logique à l'égard de l'exigence de la clarté exigée d'une question, la Cour suprême, dans son avis, a par ailleurs exigé l'obtention d'une expression claire de consentement de la population à la sécession. Elle s'est cependant gardée de définir quel devait être de façon précise ce degré de consentement, sinon qu'il devait "être dénué de toute ambiguïté" et que la majorité devait être claire "au sens qualitatif"¹⁷. Toutes les spéculations sont ici permises sur le sens précis à donner à cette expression qui n'a pas fini de donner lieu à de vifs débats¹⁸. Tout comme ce fut le cas pour la clarté de la question référendaire, la Cour a indiqué que la question du degré de consentement qualitativement juste, constituait une question politique qui doit rester dans l'arène politique et qui ne peut faire l'objet d'arbitrage judiciaire quelconque.

Les conséquences de l'expression d'une majorité claire de la population. Le but de l'exigence de la majorité claire est, selon la Cour, de conférer une légitimité suffisante pour enclencher le processus de modification de la Constitution¹⁹, tout en donnant naissance à une "obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels (applicables)"²⁰.

e) L'obligation constitutionnelle de négocier

L'obligation de négocier. Il appert donc, selon la Cour suprême, que l'expression claire d'une volonté donnée à la suite d'une question claire suffira afin de déclencher une obligation corrélative de négocier. Il s'agira alors, toujours selon la Cour suprême, de négocier une modification

¹⁷ Par. 87.

¹⁸ Voir la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, L.C. 1999-2000, c. 26.

¹⁹ Par. 87.

²⁰ Par. 88.

constitutionnelle “ en vue de répondre au désir exprimé ”²¹. Toutes les parties doivent alors, en vertu du principe constitutionnel applicable, venir à la table des négociations²² et, selon la Cour, personne ne peut tout simplement refuser de participer à des négociations²³. On négociera alors non pas à onze chefs de gouvernement, mais plutôt, selon la Cour suprême, à travers les représentants des “deux majorités légitimes”²⁴. L’obligation de négocier serait alors régie par “ les mêmes principes constitutionnels que ceux qui ont donné naissance à l’obligation de négocier ”, à savoir, le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté de droit ainsi que la protection des minorités²⁵. Dans ce contexte, la conduite des parties serait d’une grande importance constitutionnelle²⁶.

La négociation elle-même. On peut croire, ainsi que le mentionne la Cour suprême, que les négociations qui suivraient porteraient sur des questions diverses, souvent marquées par la complexité et les difficultés²⁷. La possibilité qu’elles aboutissent dans une impasse serait alors bien réelle²⁸. La conduite des parties à la négociation serait alors évidemment de la première importance afin de juger si elles ont respecté les obligations constitutionnelles qui étaient les leurs. Se poserait alors aussi la question de la sanction de cette négociation, particulièrement si elle avorte. Les sanctions seraient de deux ordres, l’un canadien et québécois, l’autre international.

²¹ Par. 88.

²² Par. 88 et 92.

²³ Par. 95.

²⁴ Par. 93.

²⁵ Par. 90.

²⁶ Par. 94.

²⁷ Par. 96 : “ Personne ne peut prédire le cours que pourraient prendre de telles négociations. Il faut reconnaître la possibilité qu’elles n’aboutissent pas à un accord entre les parties. Des négociations engagées à la suite d’un vote référendaire en faveur d’un projet de sécession toucheraient inévitablement des questions très diverses et souvent d’une grande portée. Il existe inévitablement, après 131 ans de Confédération, un haut niveau d’intégration des institutions économiques, politiques et sociales au Canada. La vision des fondateurs de la Confédération était de créer un pays unifié et non pas une vague alliance de provinces autonomes. Par conséquent, s’il existe des intérêts économiques régionaux qui coïncident parfois avec les frontières provinciales, il existe également des entreprises et intérêts (publics et privés) nationaux qui seraient exposés au démantèlement. Il y a une économie nationale et une dette nationale. La question des frontières territoriales a été invoquée devant nous. Des minorités linguistiques et culturelles, dont les peuples autochtones, réparties de façon inégale dans l’ensemble du pays, comptent sur la Constitution du Canada pour protéger leurs droits. Bien sûr, la sécession donnerait naissance à une multitude de questions très difficiles et très complexes, qu’il faudrait résoudre dans le cadre général de la primauté du droit de façon à assurer aux Canadiens résidant au Québec et ailleurs une certaine stabilité pendant ce qui serait probablement une période d’incertitude et de bouleversement profonds. Nul ne peut sérieusement soutenir que notre existence nationale, si étroitement tissée sous tant d’aspects, pourrait être déchirée sans efforts selon les frontières provinciales actuelles du Québec ”.

²⁸ Par. 97.

f) La sanction de la négociation au plan interne canadien et québécois

Des sanctions qui ne sont pas d'ordre juridique. Un des paradoxes les plus importants de la décision de la Cour suprême dans son avis sur la sécession du Québec est certes celui associé à la sanction de l'obligation, constitutionnelle, de négocier à la suite d'une expression claire fournie à une question claire. D'une part, selon la Cour, la Constitution canadienne accepterait qu'on puisse en toute légalité et légitimité forcer une négociation en bonne et due forme des paramètres de la sécession du Québec de l'ordre juridique canadien. Cependant, en dépit de la nature constitutionnelle et obligatoire de la négociation, la Cour refuse de considérer que le défaut soit de négocier ou d'en arriver à une solution satisfaisante, puisse faire l'objet d'une appréciation judiciaire subséquente. On a recours, afin d'appuyer cette façon de voir les choses, à la distinction classique entre les normes du droit constitutionnel (applicables et sanctionnables par les tribunaux) et les autres normes constitutionnelles, telles les conventions constitutionnelles, qui ne sont que susceptibles de sanctions politiques et sont, de ce fait, non justiciables²⁹. Cela ne veut cependant pas dire que, dans certains cas, la violation des obligations constitutionnelles ne se trouvera pas à entraîner des conséquences juridiques³⁰, toutefois, pour l'essentiel, cela signifie que les conséquences de la violation seront essentiellement —sinon exclusivement— d'ordre politique.

Des sanctions politiques. C'est donc dire que le jugement portant sur les différentes balises du processus légal d'accession à la souveraineté du Québec seront soustraites à l'appréciation des tribunaux, les acteurs politiques étant, selon la Cour, seuls détenteurs de l'information et de l'expertise pour apprécier le respect ou non des obligations constitutionnelles en présence³¹. Toute une série de questions se trouverait ainsi soustraite à une appréciation éventuelle des tribunaux, qu'il s'agisse de la clarté de la question posée, du caractère clair du degré de soutien populaire au projet sécessionniste, de l'existence d'une obligation constitutionnelle de négocier dans les circonstances et, le cas échéant, du respect ou non de cette obligation. La seule appréciation de ces éléments se retrouverait exclusivement entre les mains des acteurs politiques³². Dans son avis,

²⁹ Par. 98 et 99; sur la non-justiciabilité, par. 101.

³⁰ Par. 102.

³¹ Par. 100 : “ Le rôle de notre Cour dans ce renvoi se limite à identifier les aspects pertinents de la Constitution, dans leur sens le plus large. Nous avons interprété les questions comme se rapportant au cadre constitutionnel dans lequel des décisions politiques peuvent, en dernière analyse, être prises. À l'intérieur de ce cadre, les rouages du processus politique sont complexes et ne peuvent être déterminés que par le moyen de jugements et d'évaluations d'ordre politique. La Cour n'a aucun rôle de surveillance à jouer sur les aspects politiques des négociations constitutionnelles. De même, l'incitation initiale à la négociation, à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire, n'est assujettie qu'à une évaluation d'ordre politique, et ce à juste titre. Le droit et l'obligation correspondante de négocier ne peuvent reposer sur une présumée expression de volonté démocratique si cette expression est elle-même chargée d'ambiguïtés. Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient ”.

³² Il reste que malgré les affirmations claires de la Cour suprême à cet effet dans son avis, elle a à quelques reprises par le passé non seulement déclaré l'existence de conventions constitutionnelles, mais aussi

la Cour se contente d'indiquer et de répéter que la sécession exige la négociation d'une modification à la Constitution du Canada³³.

La sanction, dans cette *perspective constitutionnelle canadienne interne*, serait par conséquent uniquement politique en cas de non-aboutissement des négociations ou de non-réalisation des exigences de la procédure de modification de la Constitution du Canada; la sanction se réaliserait dans la crise politique majeure qui s'en suivrait, dans l'empêchement des institutions démocratiques de fonctionner et dans la crise que cela susciterait dans l'opinion publique. Cette situation mènerait sans doute, comme l'indique la Cour suprême dans son avis, à un jugement de la *communauté internationale*; elle mènerait alors probablement à une légitimation du processus *révolutionnaire* afin de compléter la démarche sécessionniste.

g) La sanction de la négociation au plan international

Il est certain que tout processus devant mener à l'accession du Québec à sa pleine souveraineté politique et constitutionnelle ferait l'objet de l'attention de la communauté internationale. Comme l'indique la Cour suprême dans son avis, le caractère légal et constitutionnel du processus devant mener à la sécession demeure éminemment pertinent pour la communauté internationale : “ La légalité des actes des parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international ” (soulignés ajoutés)³⁴. C'est donc dire qu'une des sanctions du non-respect par les acteurs politiques de leurs obligations constitutionnelles serait le jugement porté éventuellement par la communauté internationale et, ce qui en découlerait le cas échéant, à savoir la reconnaissance du nouvel État. Dans cet ordre de choses, il est certain que la *légitimité* du comportement des acteurs devient très importante et supplante, comme élément déterminant, celui de la légalité constitutionnelle canadienne stricte.

constaté leur violation : *Renvoi relatif à la modification de la constitution du Canada*, [1981] 1 R.C.S. 793 et *Renvoi concernant le droit de veto du Québec*, [1982] 2 R.C.S. 793. En principe, rien ne l'empêcherait donc de se prononcer à nouveau sur le respect ou non d'obligations constitutionnelles non juridiques.

³³ Par. 97.

³⁴ Par. 103 : “ Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigence injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation ”.

2.1.2 La voie révolutionnaire

Introduction. La vaste majorité des quelque cent quatre-vingt-dix États qui existent aujourd'hui ont acquis leur souveraineté et leur constitution par voie révolutionnaire, c'est-à-dire en rompant, à un point quelconque de leur histoire, la chaîne de la légalité et en la remplaçant par un ordre juridique nouveau. Seuls quelques pays —dont le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie— n'ont pas eu recours à la technique révolutionnaire et ont su faire évoluer leurs instruments constitutionnels au fil des siècles sans bris de légalité. Il n'y a certes pas de vertu intrinsèque à avoir une constitution fondée sur une démarche révolutionnaire, pas plus qu'il n'y ait de vertu particulière à avoir une constitution qui se situe dans la droite légalité antérieure : il n'y a que des États dont le statut et les instruments constitutionnels résultent des soubresauts de l'histoire, souvent des choix imposés par leurs dirigeants et, plus rarement, de structures découlant des choix démocratiques des peuples. Dans ce contexte, la voie révolutionnaire, loin de constituer un choix extrême, paraît au contraire découler de la normalité de l'évolution de la vie des États. Si cela fut vrai pour la France ou les États-Unis au XVIII^e siècle, c'est aussi certainement vrai pour un Québec qui, démocratiquement, voudrait acquérir sa pleine souveraineté.

Les lignes qui suivent ne visent pas à cerner tous les tenants et aboutissants des questions complexes qui caractérisent l'approche révolutionnaire en la matière, mais à exposer sommairement les problématiques en présence afin d'être à même d'en expliquer l'impact sur le pouvoir constituant et sa démarche.

La Cour suprême et la révolution. Dans un passage de son avis qui n'a que peu attiré l'attention, la Cour suprême du Canada prend la peine de rappeler que la possibilité d'une sécession unilatérale du Québec existe toujours et ce, en marge de la Constitution canadienne. Rappelant qu'il existe une différence entre le *droit* d'un peuple d'agir (il doit le faire en vertu des termes de la Constitution du Canada) et son *pouvoir* d'agir (qui peut alors être exercé sans fondement juridique), la Cour a précisé : “ Quoiqu'il n'existe aucun droit à la sécession unilatérale dans la Constitution, c'est-à-dire sans négociation conforme aux principes, cela n'exclut pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession aboutissant à une sécession de fait ”³⁵. À la base de cette opinion qui n'a absolument rien de surprenant pour tout étudiant de droit constitutionnel comparé, se situe le *principe de l'effectivité*. Pour la Cour suprême, le principe de l'effectivité ne peut certes pas autoriser, *en droit*, la sécession; à défaut du recours par la voie légale à la Constitution du Canada, seule la voie révolutionnaire et le contrôle effectif du territoire par la nouvelle entité peut forcer le système juridique canadien à absorber - quoique involontairement, certes - la sécession du Québec :

En tant que cour de justice, nous ne connaissons ultimement que des demandes fondées sur le droit. Si le principe de l'“ effectivité ” repose sur la seule affirmation selon laquelle une [TRADUCTION] “ révolution réussie engendre sa propre légalité ” (S. A. de Smith, “ Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations ” (1968), 7

³⁵ Par. 106; voir aussi le par. 142.

West. Ont. L. Rev. 93, p. 96), cela signifie nécessairement que la légalité ne précède pas mais qu'elle suit une révolution réussie. Par hypothèse, la révolution réussie s'est produite en dehors du cadre constitutionnel de l'État précédent, car autrement elle ne pourrait être qualifiée de "révolution". Il se peut qu'un acte de sécession unilatérale par le Québec se voie éventuellement accorder un statut juridique par le Canada et par d'autres États, et qu'il entraîne, de ce fait, des conséquences juridiques.³⁶

La Cour suprême du Canada a donc explicitement reconnu dans son avis qu'il est tout à fait vraisemblable que le Québec effectue sa sécession par une voie autre que la voie légale canadienne et que, au surplus, il est possible que, le cas échéant, cette révolution impose au Canada comme aux autres membres de la communauté internationale la décision de conférer des conséquences juridiques à une situation de fait.

Les conditions de succès de la rupture de la légalité. Tout État qui vise à remplacer un ordre juridique existant par un autre vit, à l'occasion de la transition entre les ordres juridiques, des moments marqués au pas de l'incertitude. Ainsi que le rappelait la Cour suprême dans son avis, le succès ultime de la démarche dépendrait du contrôle effectif d'un territoire et de la reconnaissance par la communauté internationale³⁷. Nous ajouterions, pour plus de certitude, que le contrôle effectif du territoire passe notamment par l'étape déterminante de la réception du nouvel ordre juridique par les institutions juridiques, et surtout judiciaires, du nouvel État. C'est donc dire que non seulement les institutions étatiques du nouveau pays (police, forces de l'ordre, ministères et autres organes des pouvoirs exécutif et législatif) contrôlent effectivement son territoire et appliquent les normes du nouvel ordre juridique, mais que les institutions judiciaires reconnaissent aussi que ces nouvelles normes les lient : les tribunaux doivent impérativement accepter de les appliquer, à défaut de quoi la révolution juridique sera incomplète³⁸.

Rompre la légalité pour la remplacer par une autre. Le but de ce texte n'est pas de répertorier les différentes techniques aptes à réaliser la révolution, au sens juridique du terme, qui permettra à un nouvel ordre juridique à se substituer à l'ordre juridique antérieur. On se contentera d'explicitier les grands traits afin de comprendre leur impact sur l'exercice du pouvoir constituant. Dans les termes traditionnels de la théorie du droit, il s'agira de remplacer une *Grundnorm* (norme fondamentale) par une autre. Les techniques pour ce faire sont variées et aucune n'offre de garantie intégrale de succès. Il s'agit notamment, en théorie du moins, pour les tenants du nouvel ordre juridique et constitutionnel de poser un acte carrément illégal et inconstitutionnel (exemple : omettre de faire sanctionner une loi par le Roi ou son représentant, destituer tous les juges, faire voter une constitution par une assemblée constituante) afin de se situer dans l'illégalité; il faudra alors que l'ordre juridique absorbe cette illégalité. On comprendra

³⁶ Par. 144.

³⁷ Par. 106 *in fine*.

³⁸ *Madzimbabuto c. Lardner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645.

que cette condition est plus facile à réaliser en contexte non-démocratique. En effet, le dictateur qui, grâce à l'appui de l'armée prend le pouvoir et s'y maintient au fil des mois et des ans et qui, ce faisant, impose une nouvelle constitution réussit sa révolution au plan juridique puisque les institutions à l'interne, y compris le système judiciaire, reconnaissent le caractère effectif du nouvel arrangement constitutionnel; *ex post-facto*, il est alors facile pour tous de constater que l'ancienne *Grundnorm* a été remplacée par une nouvelle.

De la difficulté de réaliser des révolutions juridiques dans un contexte démocratique. La situation est certes moins évidente lorsque l'on tente par une voie démocratique, c'est-à-dire en respectant tant la volonté populaire que les exigences de l'État de droit, de substituer un ordre juridique à un autre sans le faire par la seule force des institutions répressives de l'État; on risque dans ces cas de se buter à la résistance de certaines institutions et, en particulier, du pouvoir judiciaire dont le rôle fondamental consiste précisément à assurer le respect intégral de la légalité des gestes de l'État et de ses composantes. Tout le défi consiste, dans un contexte de "rupture démocratique" de la légalité, non pas d'affirmer qu'un nouvel ordre juridique est désormais en vigueur (ce qui est relativement simple à faire), mais que, *ex post facto*, les institutions de l'État, y compris son pouvoir judiciaire, prennent acte du changement d'ordre juridique et constitutionnel et acceptent de faire respecter le nouveau système juridique.

Des choix contemporains balisés par le caractère légitime de l'exercice. Il est manifeste que, dans un contexte où l'on tient à ce que le changement d'ordre juridique se réalise en douceur, la *légitimité* de l'exercice est appelée à jouer un rôle considérable à cet égard. En effet, il deviendra beaucoup plus facile aux institutions de l'État en quelque sorte de "recevoir" le nouvel ordre juridique s'il survient dans un contexte de vaste appui populaire et de contrôle sans équivoque des activités par le nouvel État sur son territoire. On ne peut, à cet égard, ignorer certains des éléments précédemment discutés de l'avis de la Cour suprême. La pratique récente des États en la matière n'est pas particulièrement éloquente et ne révèle pas beaucoup de modèles dont le Québec pourrait s'inspirer avec une assurance relative quant aux résultats.

Conclusion. Le choix d'une démarche sécessionniste et le pouvoir constituant. L'examen attentif de la démarche mise de l'avant par la Cour suprême du Canada afin de baliser le processus d'accession du Québec à la souveraineté politique, constitutionnelle et internationale démontre la difficulté inhérente pour le système constitutionnel canadien d'accommoder une démarche québécoise en ce sens. Les balises sont telles (question claire, réponse qualitativement claire, existence ou non d'une obligation constitutionnelle corrélative de négocier et, le cas échéant respect en toute bonne foi de ces obligations) qu'on peut sérieusement mettre en doute, dans un contexte émotivement chargé, que leur respect soit vraisemblable; s'il est possible, il demeure, pour l'essentiel, improbable.

Par contre, l'alternative, la voie illégale et révolutionnaire, si elle n'est pas facile, ne pose pas de difficultés insurmontables. Il s'agira pour le nouvel État d'être en mesure d'imposer sa logique et ses nouvelles règles sur toutes les institutions sur son territoire, remplaçant par là la *Grundnorm* canadienne par une autre norme fondamentale. À cet égard, Brun et Tremblay constatent que "le droit britannique [...] reconnaît [...] une valeur juridique aux actes que peuvent poser des

autorités ayant rompu avec l'ordre juridique existant, si celles-ci réussissent vraiment à s'imposer³⁹.

On aura compris que le Québec qui voudra devenir pleinement souverain devra à un moment ou à un autre choisir entre les voies qui s'offrent à lui. Il pourra aussi choisir l'une, quitte à changer d'avis en cours de route si elle ne convenait pas. Dans tous les cas, il paraît manifeste que le pouvoir constituant devra tenir compte de ces choix relatifs à la démarche sécessionniste dans l'exercice de sa fonction d'élaboration d'un nouvel ordre constitutionnel pour le Québec souverain.

2.1.3 L'articulation des démarches constituante et sécessionniste

Introduction. On aura compris à la lumière des lignes qui précèdent que se pose la question des rapports entre d'une part la démarche qui vise à réaliser, dans les faits et au plan juridique, la sécession du Québec de l'ordre constitutionnel canadien (la démarche sécessionniste) et, d'autre part, de celle de doter le nouvel État du Québec d'une constitution en bonne et due forme (la démarche constituante). Les deux démarches sont souvent confondues dans l'imaginaire politique; elles sont pourtant fondamentalement distinctes et doivent être traitées comme tel si l'on veut en arriver à encadrer avec réalisme la démarche constituante. Autrement dit, le processus d'élaboration de la nouvelle Constitution québécoise sera forcément influencé par la façon avec laquelle la sécession sera réalisée politiquement et techniquement (légalement); cette influence se fera particulièrement sentir au plan de l'articulation dans le temps des deux démarches.

L'articulation des démarches constituante et sécessionniste dans le temps. À partir du moment où il importe de distinguer entre les démarches constituante et sécessionniste dans le temps, il ressort soit que celles-ci se suivront, soit qu'elles auront lieu de façon contemporaine. Cela revient à dire qu'on pourra vouloir que la nouvelle Constitution du Québec ne soit élaborée qu'une fois acquise la pleine souveraineté politique et juridique : il s'agira alors d'une *approche séquentielle*. À l'inverse, rien n'empêcherait d'adopter une *approche parallèle* qui consisterait à élaborer la future Constitution d'un Québec indépendant alors que le processus sécessionniste qui vise à mettre fin à l'ordre juridique canadien n'est pas complété. Il y a là un choix à effectuer, choix qui sera sans doute influencé par l'approche sécessionniste privilégiée qui, on l'a vu, peut emprunter soit la voie légale, soit la voie révolutionnaire, soit encore ce que nous appellerons la voie hybride qui consiste en une combinaison des éléments de chaque approche. Il convient d'examiner succinctement l'impact des choix en présence quant à des approches séquentielles ou parallèles par rapport à l'approche sécessionniste privilégiée.

³⁹ Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 71.

a) *La voie légale et la démarche constituante*

La démarche sécessionniste légale, on l'a vu, a été relativement bien balisée par l'avis de la Cour suprême; elle implique le respect d'un certain nombre d'étapes et de conditions, dont le recours, ultimement, à la procédure de modification de la Constitution du Canada afin de conférer au Québec, dans la pleine légalité et dans le respect intégral des normes constitutionnelles canadiennes, sa souveraineté politique et juridique.

La démarche constituante séquentielle. Dans l'hypothèse légale, le choix d'une approche constituante séquentielle est d'une simplicité exemplaire : elle consiste dans les faits à compléter intégralement le processus sécessionniste avant d'enclencher la démarche constituante. Cette voie ne pose donc pas de difficultés particulières notamment au plan de la réception par le nouvel ordre juridique du fruit de la démarche constituante, c'est-à-dire de la nouvelle constitution. Par contre, cette approche implique sans doute la mise en place, au moment de la réalisation de la pleine souveraineté, de mécanismes constitutionnels transitoires visant au maintien de l'ordre juridique interne ainsi que la définition de mécanismes visant à faciliter la mise en place de la future constitution. Un des avantages évidents de cette approche est celui de permettre au système juridique interne d'effectuer la transition d'un régime constitutionnel à l'autre avec un minimum de difficultés, notamment à l'égard de la réception du nouvel ordre juridique par les tribunaux et par les autres institutions de l'État.

La démarche constituante parallèle. Toujours dans le contexte de l'hypothèse légale, le recours à une démarche constituante qui aurait cours en même temps que la réalisation de la sécession est éminemment possible, quoiqu'elle puisse causer certaines difficultés. Celles-ci pourraient se manifester entre autres à l'occasion des recours qui pourraient être intentés devant les tribunaux par les opposants si les institutions de l'État québécois et notamment l'Assemblée nationale, agissaient à titre d'assemblée constituante. On pourrait alors arguer, comme le firent les opposants au référendum de 1995, que ces institutions se trouveraient alors à poser des actes pour lesquels elles ne possèdent pas l'autorité constitutionnelle nécessaire. Le plus simple consisterait alors probablement à confier le pouvoir constituant à une convention *ad hoc* dont les recommandations pourraient éventuellement être constitutionnellement mises en place soit au moment même de la réalisation de la sécession (par le truchement de la procédure de modification de la Constitution du Canada), soit par la suite (au moyen d'une procédure transitoire définie au préalable).

L'approche la plus sûre au plan juridique demeurerait sans doute dans ce contexte celle qui ferait adopter le texte de la nouvelle Constitution du Québec en vertu de la Constitution canadienne actuelle avant que celle-ci ne réalise la sécession du Québec : il s'agit de l'approche choisie par le Canada en 1982 qui, avant de faire rapatrier la constitution a demandé au Parlement du Royaume-Uni d'adopter une série de dispositions dont celles de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'avantage de cette approche est d'assurer une sécurité juridique complète en permettant au nouvel État de disposer dès le début de son existence d'une constitution fonctionnelle, dont personne ne mettrait en question la légalité ou l'effectivité. Le désavantage est par contre symboliquement lourd en faisant découler la légalité —et la légitimité, du moins jusqu'à

un certain point— de la nouvelle Constitution québécoise non pas de l'autochtonie québécoise mais de la logique constitutionnelle canadienne antérieure.

b) La voie révolutionnaire et la démarche constitutive

La voie révolutionnaire en vue de réaliser la pleine souveraineté du Québec est une voie, on l'a vu, moins bien balisée que la voie légale. Elle nécessite notamment un bris de la chaîne de la légalité, le contrôle effectif du territoire par les nouvelles instances, la reconnaissance, par l'ordre juridique interne et ses institutions, notamment judiciaires, du nouvel ordre constitutionnel et la reconnaissance du nouvel État par la communauté internationale. Encore une fois, la démarche constitutive peut se situer à la suite de la démarche sécessionniste ou en même temps.

La démarche constitutive parallèle. Il n'y a aucun doute que le fait pour l'État québécois d'adopter des normes constitutionnelles, telle la Constitution d'un Québec indépendant, qu'il n'a manifestement pas le droit d'adopter en vertu de la Constitution canadienne actuelle, constituerait un acte suffisant pour constituer un bris de la chaîne de la légalité. Ce serait donc dire, dans ce contexte, que l'on pourrait choisir d'utiliser la démarche constitutive afin, en quelque sorte, de déclencher le processus révolutionnaire destiné à mener à la pleine indépendance, à l'extérieur de la légalité constitutionnelle canadienne.

L'avantage de cette approche serait d'asseoir au plan symbolique le nouvel État sur, en quelque sorte, son propre projet de société, c'est-à-dire sur sa nouvelle constitution. Un autre avantage serait de permettre à la population québécoise de comprendre clairement le contrat de société qu'on lui offrirait une fois la souveraineté acquise, tout en permettant aux personnes et aux États (canadiens et autres) à l'extérieur de juger de la qualité de ce projet de société, notamment sur la question de la protection des droits des minorités qui fera sans doute l'objet d'une attention particulière de la part de la communauté internationale. Le *désavantage* évident serait par contre de créer une situation où les débats sur la rupture de l'ordre juridique canadien seraient dédoublés —et sans doute confondus dans l'esprit populaire— par un débat qui porterait tant sur la légalité que la légitimité et le contenu de la nouvelle Constitution québécoise. En bref, dans un moment de discussion politique intense et émotionnel, toutes les dimensions du dossier, c'est-à-dire la rupture avec l'ordre juridique canadien et celle du contenu de la future Constitution québécoise, seraient sur la table en même temps, diluant d'autant l'importance de l'exercice constituant.

La démarche constitutive séquentielle. Dans un contexte de rupture révolutionnaire avec l'ordre constitutionnel canadien, une démarche qui consisterait à retarder la démarche constitutive jusqu'à ce que le nouvel ordre constitutionnel québécois soit bien établi et que la démarche sécessionniste soit complétée serait sans doute plus facile à réaliser en permettant aux débats de se suivre et, par là, d'être sans doute mieux articulés par rapport aux logiques (sécessionniste c. constitutive) en présence. Par ailleurs, le recours à une approche séquentielle, dans ce contexte, nécessiterait sans doute au préalable l'établissement d'une sorte de régime révolutionnaire transitoire qui permettrait au nouvel ordre juridique de fonctionner en attendant la mise en place de la future constitution.

c) La voie hybride et la démarche constitutive

La possibilité réelle du caractère hybride de la réalisation de la sécession. Il n'est pas inconcevable, au contraire, que l'approche choisie initialement (légale/révolutionnaire) ne se matérialise pas dans les faits. Il peut en effet très bien arriver que l'approche légale avorte, ne laissant d'autre choix que de transformer le processus sécessionniste en processus révolutionnaire. À l'inverse, il est tout à fait possible que si l'on a choisi de procéder dans une logique révolutionnaire, on en arrive par la suite, notamment à cause des difficultés rencontrées au plan de la réception par l'ordre juridique interne ou de la reconnaissance par la communauté internationale, à une approche qui respecterait les exigences constitutionnelles canadiennes. Autrement dit, peu importe la voie choisie, il est envisageable que l'on doive transiter d'une logique à une autre en cours de réalisation de la sécession. Dans ce contexte, il est vraisemblable que ce changement de circonstances des conditions de réalisation du processus d'accession à la souveraineté influence la démarche constitutive.

Des problèmes difficiles à prévoir. Dans cette éventualité, il est certain pour les raisons identifiées précédemment, que la démarche séquentielle permet d'éviter de confondre les logiques en présence en privilégiant en quelque sorte l'accomplissement de la démarche sécessionniste avant sinon l'amorce au moins l'aboutissement de la démarche constitutive. Il se peut évidemment, notamment si une approche révolutionnaire est initialement mise en place avec, en parallèle, l'institution d'une démarche constitutive, qu'il soit difficile de revenir en arrière afin de passer à une approche constitutive séquentielle; il faudra alors vivre avec les choix préalablement effectués. Par ailleurs, que la démarche soit légale ou révolutionnaire, il semble bien que l'approche séquentielle exige idéalement, le recours à des mesures transitoires afin de dégager une marge de manœuvre temporelle pour élaborer et mettre en œuvre la nouvelle Constitution québécoise.

La discussion qui précède illustre la difficulté d'articuler les démarches sécessionnistes et constitutives. Chacune comporte des caractéristiques qui s'imposent et rendent parfois difficile leur conjugaison. Elles procèdent de logiques qui ne sont pas étrangères mais qui ne sont pas non plus parfaitement complémentaires dans un contexte sécessionniste (par opposition à un contexte de décolonisation ou encore à un contexte de passage, au sein d'un même État, d'un régime constitutionnel à un autre). Par contre, cette même discussion permet de tirer des conséquences préliminaires au sujet notamment de l'organe du pouvoir constituant (composition, mode de fonctionnement) et des modes de légitimation du fruit de son labeur (référendum, etc.) (Voir infra section 2.2.3).

2.2 La démarche constitutive

La notion de constitution. La notion de constitution ne connaît pas de définition faisant l'unanimité. Certains sont tentés de définir la notion par son aspect formel; d'autres définissent la

constitution en mettant l'accent sur ce qui en fait la substance⁴⁰. Au sens formel, la constitution est un texte portant ce nom et résultant d'une procédure spéciale d'adoption et de révision. Au sens matériel, la constitution est l'ensemble des règles se rapportant à l'exercice du pouvoir. Ces règles peuvent être écrites, coutumières, résulter des usages et pratiques. Elles découlent aussi de la jurisprudence. Pour bien situer la portée d'un texte constitutionnel, il importe donc de cerner les grands paramètres de ce qu'est une constitution au sens matériel. Les règles que comporte une constitution sont descriptives et normatives. La constitution descriptive a pour objet de présenter les organes de l'État et leurs compétences tandis que la constitution normative est "un acte de volonté de la nation qui n'est autre que le peuple souverain". C'est également la loi fondamentale et suprême que se donne un peuple libre⁴¹. La constitution est à la source de l'État à au moins deux titres. Elle est, d'abord et avant tout source de l'ordonnancement juridique. Elle se situe au sommet de la hiérarchie des règles de droit auxquelles elle confère la force juridique. La constitution est également source de légitimité du pouvoir en ce qu'elle se présente comme la détermination essentielle de la règle du jeu politique dans l'État.

La constitution politique et sociale. *A priori*, la constitution est politique —elle définit l'organisation des autorités gouvernantes d'un pays— elle est aussi le reflet d'un projet de société. C'est à cette dimension que renvoie l'expression de constitution sociale. On désigne par là les dimensions sociologiques et idéologiques sous-tendant nécessairement toute constitution politique. Le caractère symbolique de la constitution est aussi l'une de ses dimensions⁴². La révérence vouée aux États-Unis à la constitution témoigne du fait que la psychologie des peuples n'est pas étrangère à la notion même de constitution de même qu'aux vertus que l'on attache à son caractère de loi fondamentale⁴³.

La constituante, le pouvoir constituant et la démarche constituante.

La littérature identifie deux types de pouvoir constituant, à savoir le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant institué ou dérivé. La finalité du premier est d'édicter la norme constitutionnelle originaire alors que celle du second est de modifier celle-ci subséquent⁴⁴. On aura compris que dans le cadre de cet essai, seul le pouvoir constituant et la démarche

⁴⁰ André.-Jean ARNAUD.(dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1993, p. 103.

⁴¹ Élisabeth ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll Droit fondamental, 1998, p. 12; Constance CHEVALLIER-GOVERS, "Actes constitutifs des organisations internationales et constitutions nationales", (2001) *R.G.D.I.P.*, 373, p. 379.

⁴² Elisabeth S. ANDERSON et Richard H. PILDES, "Expressive Theories of law : A General Restatement", [2000] 148 *University of Pennsylvania L. Rev.* 1503, p. 1531.

⁴³ Charles CADOUX, *Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques*, 4e édition, Paris, Cujas, 1995, p. 207.

⁴⁴ Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris PUF, Les voies du droit, 1996, p. 5.

constituante originaires nous concernent⁴⁵. Afin de cerner les différentes dimensions associées à la démarche constituante, seront examinés successivement son contexte et ses finalités (2.2.1) et son processus (2.2.2).

2.2.1 Le contexte et les finalités de la démarche constituante

Le contexte social. La rédaction d'une constitution s'envisage en gardant à l'esprit que la tâche s'inscrit dans un contexte plus large. Le contexte au sein duquel s'inscrira une Constitution québécoise est fonction du tissu culturel et social de la société. Le droit, la pensée juridique et les conceptions dominantes à l'égard du rôle du droit font partie du tissu culturel de chaque société. Le texte constitutionnel est une dimension importante de la mise en place d'un État mais il ne sera jamais plus qu'un élément de l'ensemble de normativités formant effectivement la constitution. Les travaux d'auteurs tels que Lajoie⁴⁶ ou Ost et de Kerchove⁴⁷ ont mis en évidence le fait que la détermination des règles constitutionnelles et de leur portée n'est pas entièrement sous la maîtrise du constituant. Les juges de même que d'autres acteurs peuvent prendre des décisions qui ajoutent ou retranchent au corpus de règles constitutionnelles ou en affectent le sens.

Le contexte politique et juridique. Le contexte fait aussi référence à la démarche ayant conduit à l'établissement du nouveau pouvoir constituant par le biais, on l'a vu, d'un processus conforme à la légalité constitutionnelle canadienne ou qu'il résulte d'une situation révolutionnaire. Le pouvoir constituant s'exercera à l'intérieur des balises imposées par l'obligation d'être légitime et effectif.

Un contexte marqué par la question de la légitimité de la démarche constituante. La légitimité des actions du pouvoir constituant s'apprécie à la lumière du comportement des parties. Comme il est expliqué dans la section 2.1, le comportement des protagonistes lors des négociations qui suivraient un référendum constituera un facteur dans l'appréciation de la légitimité des gestes posés. Par ailleurs, la légitimité d'une démarche constituante paraît imposer une teneur minimale à la constitution qui sera proclamée. Les garanties relatives aux droits fondamentaux, au caractère démocratique du régime gouvernemental à mettre en place, le respect des droits des autochtones, les garanties des droits des minorités et particulièrement de la minorité anglophone devraient impérativement figurer au texte constitutionnel. Enfin, l'exercice du pouvoir constituant lui-même devra posséder un caractère éminemment légitime : il ne saurait notamment être question, on le verra, d'imposer un texte constitutionnel qui n'aurait pas fait au préalable l'objet de vastes consultations et qui n'aurait pas rallié un non moins vaste consensus parmi la population du Québec.

⁴⁵ Le lecteur intéressé au développement du concept de constituant et de pouvoir constituant lira avec intérêt le livre de Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris PUF, Les voies du droit, 1996, particulièrement le chapitre introductif, p. 7.

⁴⁶ Andrée LAJOIE, *Jugements de valeurs*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1997.

⁴⁷ François OST et Michel de KERCHOVE, "De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ?", (2000) 44 *R.I.E.J.*, 1- 82.

Dans son étude, Duplé identifie les buts de la démarche constituante. Elle écrit que :

Véritable acte fondateur de l'État, la constitution du Québec devra en décrire l'essence et la substance. Elle devra également refléter le plus fidèlement possible le peuple qui l'adoptera. Enfin, elle devra fournir aux États étrangers une image favorable du nouvel État qu'elle crée. (p.585)

Et elle ajoute :

La constitution du Québec serait avant tout une oeuvre d'organisation, de légitimation interne du pouvoir politique et de législation des actes des gouvernants. Mais elle serait aussi en quelque sorte la fiche d'identité du peuple québécois ainsi qu'un certificat de bonnes mœurs que l'État naissant pourrait produire devant ses pairs. (p.586)

Ces finalités demeurent assurément valables. Cependant, l'évolution des pratiques ainsi que les développements et les débats survenus au cours de la dernière décennie dans la recherche en théorie constitutionnelle ont quelque peu modifié la façon dont se pose la question des finalités de la démarche constituante. Pour les fins de la discussion, nous avons regroupé les paradigmes dominants de cette fin de siècle qui peuvent influencer un éventuel exercice constituant sous trois rubriques, à savoir (a), l'émergence d'une société post-moderne, (b), le rôle changeant du droit et de la normativité juridique et, (c), l'émergence du paradigme délibératif. Ces paradigmes entraîneront à leur tour certains changements sur la lecture du rôle d'une constitution et, par conséquent, influenceront sans doute l'approche de l'exercice du pouvoir constituant (d).

a) *Le Québec, une société à l'heure de la mondialisation*

Le Québec et la modernité. Il est toujours difficile de prendre assez de recul pour juger avec finesse de l'évolution récente d'une société. Dans le cas du Québec, on conviendra que les choses se sont accélérées au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, alors qu'il entrait résolument dans la mouvance d'un univers globalisé marqué notamment par l'avènement de la société technologique. Ce virage, dont témoignent plusieurs phénomènes parmi lesquels celui de l'ouverture massive des marchés, a aussi été accompagné par des mutations importantes, dont la montée de l'individualisme, d'une nouvelle recherche des valeurs et de l'aliénation de plusieurs. Pour certains, comme Charles Taylor, la modernité produit trois malaises. L'individualisme qui a conduit à la "perte de sens" ce qui se traduit par la disparition des idéaux et le repli sur soi. Le bien commun devient, en pratique, une valeur de moins en moins légitime. Deuxième malaise selon Taylor, la primauté de la raison instrumentale qui a mené à l'éclipse des fins, le seul étalon qui compte vraiment étant l'efficacité maximale. Enfin, selon Taylor, la crise de la modernité se manifeste par la "perte de liberté" résultant du sentiment d'impuissance que ressent l'individu-citoyen pris entre le marché et l'État⁴⁸.

⁴⁸ Charles TAYLOR, *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin, 1991,

Le Québec comme société post-moderne Devant ce genre de malaise, l'on décèle deux attitudes. D'une part, une tendance à rechercher la correction de ces dérives en conciliant recherche d'authenticité et ouverture à des horizons de signification collective, en restaurant le sentiment de responsabilité et en desserrant la pression du marché et de l'État⁴⁹. Une autre tendance conçoit la post-modernité comme une véritable rupture avec la modernité. Une rupture qui se traduirait par les désillusions générées par l'idée de progrès, la fin de l'idée selon laquelle l'Histoire aurait un sens et la fin de la prétention à l'Universalité, notamment en ce qui concerne les modèles d'organisation politique. Les figures du labyrinthe, du rhizome ou du réseau sont avancées afin de rendre compte d'une organisation sociale qui aurait délaissé les chemins balisés de l'ordre et de la simplicité. L'individualisme prendrait de nouvelles directions se traduisant par une absolutisation du moi, une culture du narcissisme faisant de l'épanouissement de soi la principale valeur de la vie. L'exaltation des différences et des singularités conduirait au tribalisme et au multiculturalisme, voire au différentialisme; le repli vers le privé, le désinvestissement du collectif, l'érosion des identités collectives poseraient le défi de reconstruire le lien social.

Une post-modernité faite notamment de revendications ponctuelles. Plusieurs observateurs relèvent que les débats politiques contemporains se déroulent très souvent autour de revendications ponctuelles, mises de l'avant par des groupes d'intérêts aux perspectives souvent étroites. Le Document de réflexion préparé à l'occasion du colloque sur le parlementarisme au XXI^e siècle fait état de :

*La “ particratie ” —l'emprise des partis et de leurs suppôts sur les élus du peuple— a tué dans l'œuf l'initiative, la surveillance et le contrôle, censés être l'apanage des parlementaires. Mais cette lourde mainmise n'est-elle pas soumise à son tour aux pouvoirs des entrepreneurs, des bailleurs de fonds, des prêteurs ayant le droit de regard suprême sur les faits et gestes des gouvernements? N'est-ce pas l'“ adhocratie ” (Alvin Tofler a ainsi nommé, naguère, l'action ponctuelle, ad hoc, d'individus ou de groupes pour un sujet et un temps déterminés, sans s'occuper des autres questions et sans se soucier des conséquences et du bien commun) qui a revêtu, par défaut, les oripeaux de la démocratie exsangue?*⁵⁰

L'on observe aussi une tendance à substituer une conception des droits en les posant comme un absolu et les processus revendicatif à se poser comme des atteintes à des droits. Jean-François Gaudreault-Desbiens décrit ainsi comment se formulent les revendications :

Il suffit tout simplement qu'un événement isolé se produise et qu'un sous-groupe de la société s'en trouve contrarié, pour que ce dernier recoure aussitôt au droit,

⁴⁹ Jacques CHEVALLIER, “ Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique ”, (1998) 114 *R.D.P.*, 659, p. 662.

⁵⁰ Gilles LESAGE, *Le parlement de demain, pour quoi faire?*, Document de réflexion préparé à l'occasion du Colloque sur le parlementarisme au XXI^e siècle à la demande de l'Amicale des anciens parlementaires du Québec, octobre 2000.

*auprès des tribunaux ou du législateur, en exigeant que soit réparé ce qu'il présente comme constituant une violation de ses droits les plus fondamentaux. Ledit événement enclenche donc l'application d'une logique réparatrice ce qui, dans une logique légaliste, signifie que le problème doit être solutionné ou endigué par le canal du droit étatique.*⁵¹

Le processus revendicatif dans lequel s'inscrit souvent le débat mettant en cause des intérêts conflictuels paraît procéder d'une culture des droits tendant à poser ces derniers comme des absolus. Gaudreault-Desbiens explique que:

*Cette culture —son nom l'indique— véhicule une mentalité légaliste qui crée une dynamique politico-juridique fondée sur la revendication de droits. Or, [...] les droits ne sont pas cette porte ouverte qui nous permet d'arriver à nos fins, ce qui définit la liberté négative [...]. Mais ils nous permettent de réaliser nos fins contre les autres. Vue ainsi, la résolution des conflits sociaux passe dès le départ par une déclaration publique d'antagonisme de l'un envers l'autre : La revendication de droits incite à établir des distinctions claires entre soi et les autres. Il ne relève pas du hasard qu'une culture politique ensevelie sous les revendications de droits éprouve quelque difficulté à envisager des idées telles que celle de bien commun, d'intérêt commun ou de destinées imbriquées et interdépendantes.*⁵²

Ce phénomène pose la question, pertinente pour le constituant, de la gouvernabilité de groupes formés d'individus atomisés et sérialisés. Cette crise de la modernité va à son tour forcer une certaine relecture du redoutable défi de garantir la possibilité de débattre du bien commun d'une manière qui ne soit pas limitée à seulement compiler les pressions des groupes d'intérêt ou de réagir aux revendications victimaires. Se pose aussi la question du rôle et des fonctions du droit et des normativités dans la société post-moderne.

b) Le rôle changeant du droit et des normes

Changement dans le rôle du droit. Dans la perspective tracée par la modernité, le droit est tout naturellement le mode privilégié d'encadrement et de régulation des rapports sociaux. La normativité juridique et, au-dessus d'elle, la normativité constitutionnelle constituent des vecteurs de la rationalité sociale. Par contraste, le droit postmoderne ne situe plus les valeurs de raison, de justice, d'ordre et de progrès dans l'ordre de l'absolu mais plutôt dans l'ordre du relatif. L'on s'efforce de rendre compte de la complexité du réel avec pragmatisme. Le droit post-moderne cherche à prendre en compte la complexité : complexité des mécanismes de production du droit et des modalités d'articulation des normes. En partie afin de répondre à la complexité, il se

⁵¹ Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, "L'impact du discours des droits sur la culture juridique québécoise : vers un recul de l'hégémonie positiviste?", (2000) 44 *RIEJ*, 213, p. 245.

⁵² Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, "L'impact du discours des droits sur la culture juridique québécoise : vers un recul de l'hégémonie positiviste?", (2000) 44 *RIEJ*, 213, p. 243.

caractérise par une recherche de flexibilité. On relève la tendance à la flexibilité tant dans le contenu des normes que des flexibilités des processus d'adaptation. Jacques Chevallier en déduit que : “ Le droit post-moderne s'oppose au droit moderne : à l'unité, il oppose en effet le pluralisme; à la hiérarchie, la diversité; à la contrainte, la régulation; à la stabilité, l'adaptabilité ”⁵³.

De la conception hiérarchique à la conception en réseau. Les systèmes juridiques sont traditionnellement conçus suivant une conception hiérarchique, linéaire et arborescente. La structure du système serait ainsi hiérarchique puisque ses organes sont placés en situation de supériorité et de subordination les uns par rapport aux autres; il en va de même de la normativité qui respecte le principe classique de la hiérarchie des normes. Les relations sont traditionnellement linéaires et à sens unique entre les différents niveaux normatifs ou institutionnels. Le système moderne est conçu en arborescence car ses différents éléments s'engendrent à partir d'un foyer de création unique, habituellement la constitution. Or, dans la pensée juridique contemporaine, le réseau se substitue de plus en plus aux institutions hiérarchisées comme lieu de conception et d'énonciation de la normativité⁵⁴. Entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il n'y a plus tant une répartition limpide du pouvoir mais un dialogue qu'il faut reconnaître et organiser.

Un droit relayé ou supplanté. Au sein des réseaux s'élaborent des principes repères qui doivent habituellement être relayés par d'autres pôles de normativité. D'où l'idée d'un droit relayé dans plusieurs vecteurs. Le droit est en effet tantôt supplanté, tantôt relayé des principes internationaux vers les droits nationaux alors qu'à leur tour ces derniers sont relayés par les normativités régulatrices et les normes mises en place par les acteurs⁵⁵. Les réseaux, notamment les réseaux d'influence, se superposent aux lieux institutionnels que sont les États et les instances internationales⁵⁶. Gordon Smith et Daniel Wolfish en déduisent que ce monde polycentrique “ signifie que l'interconnectivité et l'ambiguïté sont omniprésents. La réalité du monde polycentrique est que de moins en moins de relations se prêtent à une codification officielle dans les lois ou à un enchâssement dans des contrats. Traditionnellement, les gouvernements sont très mal à l'aise pour composer avec ce genre d'ambiguïté ”⁵⁷.

⁵³ Jacques CHEVALLIER, “ Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique ”, (1998) 114 *R.D.P.*, 659, p. 662.

⁵⁴ François OST et Michel de KERCHOVE, “ De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? ”, (2000) 44 *R.I.E.J.*, 1- 82; Ari HIRVONEN, *Polycentricity The Multiple Scenes of Law*, Stylus Publishing, 1999, 256 p.

⁵⁵ Pierre TRUDEL, “ Quel droit et quelle régulation dans le cyberspace ? ”, *Sociologie et sociétés*, vol. 22, n° 2, automne 2000, pp. 189-209, <<http://www.erudit.org/erudit/socsoc/v32n02/trudel/trudel.pdf>>

⁵⁶ Mary L. CHEEK, “ The Limits of Informal Regulatory Cooperation in international Affairs : A Review of the Global Intellectual Property regime ”, (2001) 33 *Georges Washington Int. L.R.*, 277.

⁵⁷ Gordon SMITH et Daniel WOLFISH, *Qui a peur de l'État?*, Montréal, PUM, coll. Tendances, 2001, p. 338.

Rechercher l'organisation optimale du dialogue social. Il convient donc d'inscrire les fondements de l'État dans un processus de dialogue et d'échange par lequel se structurent les stratégies qui sauront répondre aux contextes. Cette façon d'aborder les choses, caractéristique des sociétés contemporaines, appelle des approches constitutionnelles qui sauront assurer l'organisation de l'État de façon à non seulement renforcer la capacité de la société québécoise de vivre les processus délibératifs inhérents à la démocratie, mais surtout à lui fournir un édifice juridique, constitutionnel et normatif propre à en assurer le plein épanouissement démocratique. Comment dans cette perspective, envisager l'organisation, la description et l'explicitation de l'État et de son fonctionnement? Répartir les fonctions de l'État et les attribuer, ce ne serait pas tant décréter dans le texte constitutionnel où s'arrêtent les prérogatives de l'un ou l'autre des trois pouvoirs mais plutôt prendre acte de ce brouillage entre les fonctions législatives, exécutives et judiciaires et rechercher une organisation optimale du dialogue nécessaire au maintien des équilibres et de la légitimité de l'État.

c) Le paradigme délibératif et la démocratie

Promouvoir la démocratie délibérative. Dans une tentative d'inscrire le rôle des constitutions dans une recherche d'une meilleure intercompréhension démocratique, Cass R. Sunstein, s'inspirant en partie de la pensée de Jürgen Habermas⁵⁸, considère qu'une constitution doit être structurée de façon à promouvoir la démocratie délibérative⁵⁹. Il faut en arriver à une organisation de l'État reposant sur l'obligation de rendre compte, à un haut degré de réflexivité et un engagement de principe à ce que soient données et discutées les raisons justifiant les décisions. Dans une telle perspective, il faut préciser les limites respectives du pouvoir législatif, judiciaire et exécutif de façon à assurer le meilleur fonctionnement possible des processus délibératifs. Dans une société pluraliste, la démocratie délibérative paraît constituer le meilleur rempart contre les dérives totalitaires, les extrémismes, l'exclusion et le fanatisme. Au plan juridique, le paradigme délibératif appelle la mise en place d'institutions ouvertes et fonctionnant de manière à encourager et améliorer les processus délibératifs plutôt qu'à y mettre fin prématurément. À bien des égards, la démocratie délibérative est la version post-moderne de la doctrine classique de la séparation des pouvoirs et de la démocratie représentative.

Le dialogue entre les grands pouvoirs de l'État. Entre les grands pouvoirs institués de l'État, le législatif, l'exécutif et le judiciaire, il y a un dialogue fonctionnant suivant un processus d'action et de réponses. Le tout se déroule dans un milieu éclairé par l'opinion publique, elle-même éclairée par la circulation maximale de l'information. Pour qu'il y ait véritablement dialogue entre les trois grands pouvoirs de l'État, il faut que ceux-ci disposent de la marge d'autonomie leur permettant des initiatives propres. Ils doivent également chacun être assujettis à l'obligation de rendre compte. L'autonomie est assurée en garantissant que chacun des organes agisse seul dans son propre domaine. Si l'on convient que le pouvoir judiciaire doit être absolument indépendant

⁵⁸ Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie entre faits et normes*, Paris Gallimard, 1997.

⁵⁹ Cass R. SUNSTEIN, *Designing Democracy What Constitutions Do*, Oxford University Press, 2001, p. 6.

des deux autres, on admet une certaine coopération entre l'exécutif et le législatif. Mais l'exécutif répond de l'opportunité de ses gestes devant le corps législatif et de leur légalité devant le pouvoir judiciaire. Quant à ceux qui sont investis du pouvoir législatif, c'est au peuple qu'ils rendent compte lors d'élections qui doivent nécessairement se tenir périodiquement. Le pouvoir judiciaire n'échappe pas lui aussi à l'obligation de rendre compte. Mais c'est dans la construction même des conditions de légitimité de ses décisions que s'apprécie ce devoir. Comme l'a démontré Marc Gold⁶⁰ et plus tard Andrée Lajoie⁶¹, les juges ne sont pas entièrement libres de décider comme bon leur semble. Il leur incombe de formuler leurs décisions de manière à préserver la légitimité de leur intervention. Cela vaut évidemment pour les juges déjà en fonction; se posera, par ailleurs la question de savoir s'il y a lieu de constitutionnaliser des balises au processus de nomination des juges des juridictions de haut niveau par le pouvoir exécutif. De telles balises pourraient découler d'une forme d'examen parlementaire des nominations à la magistrature.

La libre circulation de l'information. À l'égard des trois pouvoirs, l'obligation de rendre compte est assurée dans une société où les réseaux prennent tant d'importance, par la circulation sans entraves de l'information. C'est d'ailleurs l'un des fondements de la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression et de la presse dans les sociétés démocratiques. Au cœur de cette liberté, il y a le droit de critiquer sans crainte de représailles ceux qui sont investis du pouvoir. Ce phénomène met en lumière l'importance que prennent les médias dans une société postmoderne. Andrée Lajoie en a fait le constat dans son étude intitulée "Quand les minorités font la loi" (à paraître en 2002 à Paris) sur les modes de production du droit à l'égard des minorités. Elle constate en effet que :

*[...] les médias, à travers le choix qu'ils font de ce qu'ils acceptent de transmettre ou décident d'amplifier dans le discours que leur offrent les minorités, exercent eux-mêmes une influence sur les débats portant sur les enjeux normatifs et politiques qui engagent les minorités. Par leur participation à la construction du rapport de forces, ils influent de leur propre chef sur la réception par les autorités étatiques, des revendications minoritaires. Or dans un contexte où les minorités sociales et politiques ne peuvent pas se passer de l'intervention de l'état, cette influence s'inscrit dans la dynamique des flux multiples inscrits dans la gouvernance spécifique des minorités.*⁶²

Il y a ici une autre illustration de l'importance de la circulation de l'information dans le fonctionnement des processus politiques démocratiques.

60 Marc GOLD, "La rhétorique des droits constitutionnels", (1988) vol. 22, *R.J.T.*, 1; Marc GOLD, "The mask of objectivity: politics and rhetoric in the Supreme Court of Canada", (1985) 7 *S.C. Law Rev.* 455.

61 Andrée LAJOIE, *Jugements de valeurs*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1997.

62 Andrée LAJOIE, *Quand les minorités font la loi*, Paris, PUF, Les voies du droit, à paraître en 2002, p. 140; l'ouvrage de Lajoie porte sur les revendications des minorités et les stratégies de celles-ci..

Les principes directeurs. Sunstein met à cet égard de l'avant des principes visant à guider la mise en place d'une constitution qui soit respectueuse des principes de la démocratie délibérative. Il écrit que :

*A democracy's constitution can be extremely helpful here. It can increase the likelihood that government power will be unavailable to those who have not spoken with those having competing views. It can ensure that government will not act unless and until diverse people have had an opportunity to consult with one another and to listen to one another's concern. The system of checks and balance is central here. Part of this point is to make sure that government does not act simply because one or another segment wants it to do so. And a democratic constitution can increase the likelihood that whatever their disagreements about largest or more abstract issues, people can agree on particular practices and on the low-level reasons that justify them.*⁶³

Dans une logique de délibération, les institutions sont encouragées, voire obligées d'expliquer leurs décisions, de faire valoir le bien fondé. C'est pourquoi la transparence apparaît comme une vertu si importante. Le paradigme délibératif fournit par conséquent au constituant un défi considérable, celui d'articuler la nouvelle constitution en fonction d'impératifs visant à assurer la qualité des décisions prises et, par là même, leur garantissant une nécessaire légitimité; ce paradigme a le potentiel de teinter toute la démarche constituante et ce qui en résultera.

d) Les paradigmes délibératifs et l'oeuvre constituante québécoise

Une constitution post-moderne pour le Québec. Le défi associé à l'exercice du pouvoir constituant dans une société post-moderne consiste donc à en arriver à reconstruire la notion de constitution en prenant acte du type de société que constitue le Québec ainsi que des mutations que connaît le droit et le système juridique. Il faut aussi tenir compte des changements qui interviennent dans les rôles de même que l'émergence d'une lecture délibérative de la société et de ses institutions. C'est à ces conditions que l'on accroît l'indispensable légitimité d'une démarche constituante et de ce qui en résulte. On discutera, à cette fin, les questions relatives à la normativité constitutionnelle post-moderne, aux composantes traditionnelles de l'État, à la lecture qu'il convient de donner du traditionnel principe de la séparation des pouvoirs ainsi que de l'inscription de la nouvelle constitution dans la mouvance normative internationale.

La normativité constitutionnelle postmoderne. On conviendra qu'il n'existe pas ou peu de modèles de constitutions post-modernes; en effet, la majorité des constitutions récentes ont émergé dans des contextes post-socialistes ou post-coloniaux, habituellement dans des contextes économiques de transition ou de pays du Sud. Cette absence de modèle ne veut pas dire que l'exercice soit impossible, au contraire; elle impose plutôt que le Constituant québécois fasse preuve d'imagination et d'audace afin de proposer un régime de normativité constitutionnelle

⁶³ Cass R. SUNSTEIN, *Designing Democracy What Constitutions Do*, Oxford University Press, 2001, p. 240.

marqué au pas de la post-modernité. Il s'agit de permettre à la société québécoise de se doter d'un outil de développement authentiquement adapté à ses besoins et à ses aspirations.

Assurer le caractère démocratique des délibérations. Selon les contextes sociétaux prévalant tant au moment de l'élaboration du texte constitutionnel que lors de son application, le défi des sociétés post-modernes est d'assurer le caractère démocratique des délibérations. Concrètement, cela pourra signifier que des énoncés de la constitution se présenteront soit sous la forme de principes abstraits, soit sous la forme de principes partiellement organisés ou encore sous la forme d'énoncés décrivant des pratiques qui paraissent acceptables. Du fait même des caractéristiques souvent présentes dans les sociétés post-modernes, il peut être difficile de convenir d'un projet de constitution qui rallie une portion majoritaire de la population. Sunstein relève à cet égard que :

*Deliberative trouble is an obvious risk here. People might find themselves unable to bridge in tractable disagreements; if so, the Project of constitution-making could well break down. [...] As in democratic discussion in general, group polarization can play an important part in debates over constitution-making and constitutional interpretation.*⁶⁴

Afin d'esquisser les termes du débat, il convient d'identifier quelques pistes de réflexion qui s'inscrivent dans la lignée de ce que pourrait constituer une approche intégrant les paradigmes identifiés précédemment. Sunstein observe que “people can often agree on constitutional practices, and even on constitutional rights, when they cannot agree on constitutional theories”⁶⁵. Les systèmes constitutionnels doivent alors rechercher la solution à ce type de désaccords en préconisant des d'accords partiellement organisés. Sunstein explique que :

*Sometimes, these agreements involve abstractions, accepted amid severe disagreements on particular cases. Thus people who disagree on incitement to violence and hate speech can accept a general free speech principle, and those who argue about homosexuality and sex equality can accept an abstract antidiscrimination principle. This is an important phenomenon in constitutional law and politics; it makes constitution-making possible.*⁶⁶

Comment tenir compte de la pluralité des conceptions? Dans la perspective délibérative, la réflexion constituante met en présence une pluralité de conceptions et de prétentions. Tous pourraient vouloir un texte constitutionnel qui confirme leurs idéaux. C'est pourquoi il peut être opportun d'envisager la démarche constituante comme s'articulant autour de trois sortes d'énoncés normatifs. Une constitution comporte en effet des théories ou encore de principes fondamentaux exprimés à un haut niveau d'abstraction, on y trouve aussi des principes qui

⁶⁴ Cass R. SUNSTEIN, *Designing Democracy What Constitutions Do*, Oxford University Press, 2001, p. 50.

⁶⁵ Cass R. SUNSTEIN, *Designing Democracy What Constitutions Do*, Oxford University Press, 2001, p. 50.

⁶⁶ Cass R. SUNSTEIN, *Designing Democracy What Constitutions Do*, Oxford University Press, 2001, p. 50.

témoignent d'accords partiellement organisés en théories et enfin, on y rencontre parfois des énoncés très détaillés décrivant des pratiques devant être nécessairement suivies.

Des théories et principes fondamentaux abstraits. Il y a dans les constitutions un premier ensemble d'énoncés qui est constitué des théories ou encore de principes fondamentaux exprimés à un haut niveau d'abstraction : par exemple, proclamer que "chacun a droit à la vie" c'est exprimer un principe abstrait; mais cela ne dit rien en soi de concluant sur la question de savoir si la peine de mort peut être instituée ou si le droit à l'avortement doit exister. Dans les constitutions, plusieurs principes abstraits de ce type sont proclamés. Dans une perspective délibérative, cela présente des avantages en ce que l'on marque par là un attachement au principe moral sans pour autant décider a priori quel sens il devrait recevoir à l'égard de matières qui font davantage l'objet de controverses.

Des principes témoignant d'accords partiellement organisés. Dans les constitutions, on trouve aussi des principes qui témoignent d'accords partiellement organisés en théories. Par exemple, l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce que :

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Dans cet exemple, le principe est posé mais demeure incomplètement formulé. L'on précise certains motifs interdits de discrimination mais il peut y en avoir d'autres. Ces accords incomplètement théorisés jouent un rôle important dans les processus délibératifs. Ils reflètent un accord sur certaines dimensions et laissent ouvertes les possibilités de débats sur certains aspects. Par exemple, devrait-on, au nom du principe de non-discrimination autoriser le mariage entre les personnes de même sexe? Sunstein relève que ces principes incomplets :

allow people to show each other a high degree of mutual respect, or civility, or reciprocity. Frequently ordinary people disagree in some deep way on an issue [...] and sometimes they agree not to discuss that issue much, as a way of deferring to each other's strong convictions and showing a measure of reciprocity and respect. [...] If reciprocity and mutual respect are desirable, it follows that public officials or judges, [...] should not challenge their fellow citizens' deepest and most defining commitments, at least if those commitments are reasonable and if there is no need for them to do so.⁶⁷

Enfin, les constitutions comportent des énoncés très détaillés décrivant des pratiques devant être nécessairement suivies. Par exemple, l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*

⁶⁷ Cass R. SUNSTEIN, *Designing Democracy What Constitutions Do*, Oxford University Press, 2001, p. 59.

détaille avec précision le droit des parents à faire éduquer leurs enfants dans les écoles de la minorité linguistique. En optant pour un énoncé aussi détaillé, le constituant a certainement voulu éviter de se prononcer sur le fondement théorique des droits linguistiques. Il a choisi d'éviter de laisser aux tribunaux la tâche de délimiter les droits à partir d'un énoncé général. Il a préféré décrire impérativement les pratiques devant être suivies sans laisser beaucoup de place aux débats sur les fondements et valeurs sous-jacentes.

Les différents types d'énoncés retenus dans le texte constitutionnel doivent être envisagés dans le contexte d'un environnement normatif de l'État post-moderne caractérisé par un va-et-vient entre les principes et les normativités, la pluralité des pôles de normativité de même que l'absence d'univocité des principes et règles.

Le va-et-vient entre les principes constitutionnels et les autres règles. Il y a un va-et-vient entre les principes constitutionnels et les normativités qui sont adoptées en leur nom. Énoncés, dans un texte constitutionnel, les principes deviennent autant d'arguments, de justifications, de légitimations pour préconiser des lois ou appuyer des décisions. Mais en retour, ces mesures mises en place dans le déroulement de la vie sociale influent sur le sens des principes constitutionnels et sur les dialogues entre les différents pôles qui prennent part à l'application et à l'interprétation des règles.

La pluralité des pôles de normativité. Dans une société de réseaux, les normes sont pensées, élaborées et appliquées au sein de plusieurs pôles interagissants. Les problèmes et enjeux auxquels répondent les mesures étatiques, de même que les autres normativités, sont débattus et mis au jour dans plusieurs lieux. Ces lieux sont en dialogue : chacun peut, à un moment où l'autre, se trouver en situation de proposer une signification à un principe ou une mesure. Il peut arriver que les principes constitutionnels soient invoqués au soutien ou à l'encontre d'une mesure débattue. L'application du droit se déroulant de plus en plus dans un univers à pôles multiples et inter reliés, il en résulte une plus grande richesse dans les échanges et possiblement des règles mieux adaptées aux besoins de la société.

L'absence d'univocité des principes et règles. Dans les sociétés contemporaines, les principes et les droits n'ont pas un sens univoque. Le sens des droits est déterminé, dans un contexte donné et dans le cadre de processus délibératifs. Les principes constitutionnels, les droits et libertés ont beau connaître leur sens immédiatement obligatoire dans le système juridique, d'autres systèmes contribuent à dégager le sens des règles et des droits. Philippe Jestaz constate que "le droit avec son réseau serré de règles et d'institutions, est un système compact, de surcroît imbriqué avec d'autres systèmes sociaux"⁶⁸. Parmi ces systèmes sociaux qui participent à la construction du sens des règles et principes, il y a le système politique, les institutions politiques et juridiques, les mœurs, les usages... le juge. Dans ce cadre, il existe une communauté d'interprétation au sein de laquelle se dégage le sens des principes constitutionnels, des droits et libertés, qui génère les repères permettant de résoudre les contradictions. Le sens des règles se

⁶⁸ Philippe JESTAZ, *Le droit*, 4^e édition, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, p. 25.

discute et se définit aussi dans les systèmes plus diffus, la morale, l'idéologie, les croyances communes ou communément admises. Aucune source du droit, et la législation pas plus que les autres, ne saurait agir de façon définitive sur l'émergence des conceptions et des façons de voir qui se combinent et se recombinent au fil du déroulement des processus délibératifs. Ainsi, le raffinement des raisonnements et des concepts passe par le maintien d'un milieu vivace au sein duquel peuvent se confronter les diverses conceptions et systèmes de valeur. Atias écrit à cet égard que :

*La seule voie qui puisse être empruntée pour améliorer le savoir juridique est celle de la confiance dans la controverse juridique et dans la relative incertitude qu'elle maintient; il faut renoncer au mythe de la certitude juridique, du droit fournisseur de sécurité. Seule une argumentation pro et contra systématique peut révéler les différentes significations des mots et éviter aux juristes d'être les jouets d'un vocabulaire particulièrement complexe.*⁶⁹

C'est à tort que l'on postule que la clarté des notions et des textes de loi est de nature à prévenir la multiplication des controverses et des litiges. Le volume du contentieux est parfois très élevé dans les domaines caractérisés par des textes clairs et précis (comme en droit fiscal) ou inexistant malgré l'imprécision des textes comme dans certaines matières régies par des lois très générales et archi-imprécises. Il n'y a donc pas de garantie qu'un texte clair, à supposer qu'on parvienne à en formuler un, constitue une garantie à l'encontre de la multiplication des litiges.

Les arbitrages et les articulations entre les droits et les conceptions qui prévalent dans les sociétés pluralistes se manifestent dans les déontologies et se cristallisent dans le droit notamment par le truchement des décisions des législateurs, des administrateurs ou des juges. Tous contribuent, à leur façon, à la détermination du sens des droits et des libertés. Pour assurer que le sens donné aux notions énoncées à titre de principes constitutionnels, à titre de théories non achevées ou à titre de descriptions précises reflète bien les valeurs sous jacentes à l'un et l'autre des droits et libertés en cause, il importe d'assurer un équilibre entre les différents lieux de recherche et de détermination du sens des règles et principes.

Une constitution doit ainsi assurer le déroulement efficace des délibérations au sein de la société. À cette fin, elle crée et organise les institutions chargées de faire, appliquer et d'interpréter les lois. Mais au plan qualitatif, elle doit être conçue de manière à favoriser l'inclusion de toutes les composantes de la société au sein d'un processus délibératif continu permettant d'arriver aux décisions les plus acceptables tout en maintenant vivace la discussion sociale sur les enjeux, les éthiques et les valeurs. Dans un contexte démocratique, rien n'est réglé une fois pour toutes; mais une constitution pourvoit aux arrangements nécessaires afin que les décisions soient prises via des processus délibératifs qui sont de l'essence d'une société démocratique.

⁶⁹ Christian ATIAS, *Savoir des juges et savoir des juristes. Mes premiers regards sur la culture juridique québécoise*, Montréal, Centre de recherche en droit privé et comparé du Québec, 1990, p. 110.

Asseoir les composantes traditionnelles de l'État

Les éléments constitutifs de l'État selon la théorie classique sont le territoire, la population et le pouvoir souverain. C'est compte tenu de ces trois pôles fondamentaux que se conçoit une constitution.

Le territoire. Hormis certains cas exceptionnels dans l'histoire, il n'y a pas d'État sans territoire. Le territoire est un élément premier de l'État. Dès lors que l'on prend pour acquis que le nouvel État succède à l'ancien avec en plus l'ensemble des pouvoirs détenus et exercés par le Parlement canadien, son territoire est nécessairement celui que le Québec occupe au moment de l'entrée en vigueur de la constitution. Cependant, on le sait, cette vision des choses a été fortement contestée au milieu des années 1990 par les opposants de la souveraineté qui ont revendiqué la divisibilité du territoire d'un Québec souverain. Il conviendra sans doute que, dans ce contexte, le nouveau texte constitutionnel prenne soin d'énoncer le principe de l'indivisibilité du territoire québécois.

La population. En tant qu'incarnation d'une société organisée, l'État suppose une population. Au sein de la population d'un État, on retrouve deux grandes catégories d'habitants : les nationaux et les étrangers. De façon générale, la collectivité constituant la population d'un État est un regroupement au sein desquels se forment des rapports spécifiques. Ce sont les familles, les villes, villages, cercles religieux, professionnels, tribus, ethnies etc. Une Constitution québécoise devra assurément affirmer et préciser que l'État québécois est celui de toute la nation québécoise. La nation s'appuie sur une réalité sociologique à la fois complexe et sensible. C'est un vouloir vivre collectif. Les personnes font partie d'une nation lorsqu'elles éprouvent le sentiment d'avoir un passé commun et d'être engagés pour le présent et l'avenir dans un même destin. À cet égard, plusieurs réflexions autour de la citoyenneté québécoise ont contribué, au cours de la décennie 1990-2000 à cerner les grandes caractéristiques de ce qui serait constitutif de la nation québécoise et partant d'une citoyenneté qui lui soit spécifique⁷⁰.

Le pouvoir souverain. Le pouvoir souverain est le troisième élément nécessaire de l'État. À l'égard de sa population et sur le territoire qui est le sien, l'État doit exercer un pouvoir capable de maintenir l'ordre et de le faire respecter au plan interne comme au plan externe. La constitution fonde et explicite le pouvoir souverain en en définissant les principaux organes de même que les limites de leurs prérogatives. Organiser le pouvoir souverain, c'est évidemment identifier où réside la souveraineté et comment elle est exercée au nom du peuple. Mais les évolutions de la dernière décennie mettent en relief le fait que la constitution doit essentiellement prévoir les équilibres qui doivent prévaloir entre les pouvoirs de l'État. C'est au regard de cet équilibre, jamais acquis une fois pour toutes, que s'apprécie et se fonde le pouvoir des gouvernants.

⁷⁰ Gilles BOURQUE et Jules DUCHASTEL, *L'identité fragmentée Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens*, Montréal, Fides, 1996; Michel COUTU, "Citoyenneté et légitimité. Le patriotisme constitutionnel comme fondement de la référence identitaire", (1998) 40 *Droit et Société*, 631-646.

La recherche de l'équilibre entre les pouvoirs de l'État

Expliciter l'État. Duplé rappelle que l'un des rôles majeurs d'un texte constitutionnel est d'expliciter l'État. Elle écrit que :

Les vertus pédagogiques de la constitution trouvent leur raison d'être dans le fait qu'elle établit en quelque sorte les règles du jeu qui prévaudront entre gouvernants et gouvernés. Les règles doivent, par le fait même, être claires, précises, accessibles aux esprits qui ne sont pas formés à la logique juridique. Il ne faut pas oublier que si le principe démocratique est indissociable de l'État de droit, le principe de la légalité reste une construction intellectuelle, sans signification concrète si les citoyens ne lui confèrent pas son effectivité par la vigilance qu'ils exercent. Il faut donc que le langage de la constitution puisse permettre de comprendre l'État et ses mécanismes. D'ailleurs, le principe démocratique s'accommode mal des constitutions obscures et réclame au contraire la transparence de l'État. (p. 587).

Les grandes fonctions de l'État et la distinction classique entre les trois pouvoirs. Dans la plupart des constitutions, on dégage trois grandes fonctions de l'État. Il s'agit de la fonction législative, de la fonction exécutive ou gouvernementale et la fonction juridictionnelle. Le pouvoir de gouverner est réparti entre les corps qui exercent ces fonctions. La fonction législative est celle qui consiste à édicter des règles obligatoires pour l'ensemble des personnes vivant sur le territoire. Cette fonction s'incarne habituellement par l'adoption de lois. La fonction exécutive ou gouvernementale consiste à assurer l'exécution des lois et aussi à prendre les mesures nécessaires pour administrer l'État. La fonction juridictionnelle consiste à dire le droit, à trancher les différends opposant les sujets de droit. Elle consiste également à interpréter le sens d'une règle de droit et, éventuellement à combler les lacunes du droit. En théorie, les fonctions ne se confondent pas entre elles : elles sont supposées être de nature différente. Par conséquent, tous les actes accomplis par les organes constituant l'État seraient nécessairement rattachés à l'une ou l'autre de ces trois fonctions. Cette distinction a donné lieu à la doctrine de la séparation des pouvoirs systématisée par Montesquieu (1689-1755). Il s'agit à bien des égards d'une systématisation après coup car certains systèmes constitutionnels ne connaissent cette séparation des pouvoirs que par l'effet de la tradition, parfois de conventions constitutionnelles. Ainsi, dans la tradition britannique, la Reine est formellement investie de chacun de ces trois pouvoirs. C'est elle qui est supposée légiférer administrer et juger. Certains signes tangibles témoignent de cela dans le droit actuel : devant les tribunaux, les actes introductifs d'instance sont formellement émis au nom du souverain. Les lois sont décrétées par sa majesté sur l'avis des chambres du Parlement. Mais on sait qu'en pratique, ces trois fonctions sont exercées par des corps décisionnels distincts les uns des autres.

Des malaises par rapport à l'approche traditionnelle de l'équilibre entre les pouvoirs. Montesquieu le soulignait, il reste vrai que dans nos sociétés, "tout homme qui a du pouvoir est

porté à en abuser [...] il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir ”⁷¹. Lors de l'élaboration d'une constitution, il faudra donc décider des questions qui ont un impact sur l'équilibre entre les pouvoirs. Comme l'observe le document de réflexion préparé à l'occasion du Colloque sur le parlementarisme au XXI^e siècle⁷² : “ En fait, au cours des ans et des décennies, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont pris beaucoup d'ampleur et de vigueur, en bonne partie au détriment du législatif ”. Dans plusieurs États démocratiques, on observe en effet la mainmise du pouvoir exécutif sur le législatif : le gouvernement contrôle effectivement l'agenda parlementaire et, comme il y dispose de l'appui de la majorité, les décisions du corps chargé d'adopter les lois sont habituellement celles qu'il souhaite. Le pouvoir législatif a en quelque sorte capitulé devant le pouvoir exécutif. Le facteur d'équilibre est souvent fourni par le pouvoir judiciaire qui exerce le contrôle de constitutionnalité, interprète les lois et produit les principes et standards en vertu desquels sont appréciées la raisonnablement des actes des pouvoirs législatifs et exécutif de même que leur conformité au droit et à la constitution. Dans ce contexte, se posent nécessairement des questions telles que : selon quelles conditions s'exerce le contrôle du pouvoir législatif (parlementaire) sur le pouvoir exécutif? Les détenteurs du pouvoir exécutif doivent-ils être nécessairement membres du corps législatif? Le pouvoir législatif doit-il être exercé par une ou deux chambres? Le pouvoir exécutif doit-il être unique ou réparti? Quel statut doit être conféré au pouvoir judiciaire?

Une nouvelle lecture permettant de débrouiller la question de la séparation des pouvoirs. En fait, la discussion qui précède enseigne toute la richesse d'une approche marquée par le paradigme délibératif. Au lieu de privilégier le recours à l'approche traditionnelle de la séparation des pouvoirs au sein de l'État qui veut isoler chaque pouvoir dans ses sphères respectives de compétence, on chercherait plutôt, en vertu de cette approche, à insister sur les liens et les interactions qui doivent exister entre les composantes de l'État ainsi que sur les façons avec lesquelles, processuellement, celles-ci doivent s'acquitter de leurs responsabilités respectives.

Inscrire l'État québécois dans la mouvance normative internationale

Préciser les rapports entre l'ordre international et l'ordre juridique interne. Plusieurs dimensions de la vie courante sont désormais en tout ou en partie régies par une normativité supranationale, internationale ou autre⁷³. Le droit des États, tout en y jouant un rôle majeur, paraît supplanté par d'autres pôles de normativité⁷⁴. Une constitution doit comporter les principes

⁷¹ Charles CADOUX, *Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques*, 4^e édition, Paris, Cujas, 1995, p. 100.

⁷² Gilles LESAGE, *Le parlement de demain, pour quoi faire?* Document de réflexion préparé à l'occasion du Colloque sur le parlementarisme au XXI^e siècle à la demande de l'Amicale des anciens parlementaires du Québec, octobre 2000, p. 12.

⁷³ Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil coll. Essais, 1998.

⁷⁴ André-Jean ARNAUD, “ De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques ”, (1997) 35 *Droit et société*, 11-35.

permettant de préciser les rapports entre les normes adoptées au plan international et les conditions d'applicabilité de ces principes dans l'ordre juridique national. Dans les ordres étatiques, s'expriment des craintes, frayeurs, anticipations et valeurs au nom desquels on réclame des règles. Les règles de droit que les États mettent en place ne sont pas le résultat du hasard. Elles sont le reflet des traits culturels de la société. Ces règles doivent être discutées et leur légitimité défendue dans les forums internationaux.

Une composante d'une régulation globale. À l'égard de plusieurs matières (environnement, circulation de l'information, criminalité internationale) prenant des dimensions planétaires, le droit d'un État s'inscrit fréquemment dans une démarche de régulation dont il ne constitue que l'une des composantes; il énonce des principes, formule des objectifs, prescrit des critères, mais laisse de plus en plus de place à d'autres ensembles de normes afin d'assurer son actualisation⁷⁵. La constitution, voire la loi, prend ainsi l'allure d'un volet d'un processus de co-régulation au sein duquel les autres sources de normativité joueront un rôle plus ou moins intense. Il faut assurer la participation effective des Québécois à ce dialogue en vertu duquel sont débattus et décidés les principes devant régir les matières ayant une portée dépassant les frontières des pays. Lorsqu'il s'applique à l'égard d'une interaction comportant un élément externe au territoire, le droit étatique peut se heurter à des difficultés pratiques qui minent son effectivité. Afin de parer aux insuffisances et au manque d'effectivité du droit étatique, il importe d'assurer les relais avec les lieux de détermination internationale de plusieurs grands principes du droit. Cela appelle l'inclusion dans la constitution des principes fondamentaux reconnus dans les grands textes du droit international dans des matières comme la protection des droits des personnes, de l'environnement, de la santé etc. À cet égard, plus sans doute que dans d'autres, la définition d'un état démocratique ne saurait s'envisager en marge des principes reconnus du droit international.

2.2.2 Le processus de la démarche constituante originaire

L'absence de modèles pré-établis. La diversité des sociétés, des États et des contextes au sein desquels émergent les constitutions font qu'il n'existe pas de façon typique ou traditionnelle d'élaborer une loi constitutionnelle, surtout dans un contexte constitutionnel d'origine britannique et canadien, alors que les constitutions ont traditionnellement été élaborées par le pouvoir exécutif et approuvées par l'autorité coloniale⁷⁶. Il n'existe donc pas de véritable démarche constituante qui puisse servir de modèle à celle du Québec; il faut donc plus ou moins l'inventer.

Une constitution intérimaire? Une des questions à régler au préalable sera celle de déterminer s'il sera possible de procéder directement à l'élaboration d'une nouvelle constitution ou si,

⁷⁵ M. CHEMILLIER-GENDREAU, "Le droit international et la régulation", dans M. Miaille (éd.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, 57-70.

⁷⁶ Il est intéressant de noter que la Cour suprême du Canada dans son avis sur la sécession du Québec a laissé entendre que l'actuelle constitution du Canada résulterait elle-même d'une démarche constituante. Par. 35 à 38 et 40. Voir aussi le par. 88.

alternativement, il ne conviendra pas plutôt de transiter par une constitution intérimaire au moment de la sécession en attendant que l'exercice constituant ne soit complété. C'est cette dernière approche qui semble avoir été favorisée lors du référendum de 1995.

L'organe constituant ou le pouvoir constituant originel. Il conviendra ensuite de déterminer la composition de l'organe constituant, c'est-à-dire du corps ou de l'institution (*ad hoc* ou non) qui aura la mission d'élaborer la Constitution originaire du Québec. Dans une logique de continuité constitutionnelle et de succession des institutions de l'État, on peut évidemment songer à confier cette tâche à l'Assemblée nationale qui, symboliquement, représente le Québec puisque sa population en a élu les membres. Se pose cependant, dans cette éventualité, le risque de confondre —symboliquement et juridiquement— à la fois l'organe législatif ordinaire avec le constituant confusion qui peut s'étendre au fruit de ses délibérations, la Constitution du Québec, avec une loi ordinaire. L'expérience d'Israël où existe une telle confusion entre les organes législatifs ordinaires et les organes constitutionnels illustre les difficultés à prévoir si cette approche est retenue⁷⁷. L'alternative consiste, dans une logique révolutionnaire, à confier le pouvoir constituant soit à une convention *ad hoc* (c'est l'approche des grandes révolutions de l'histoire, en France ou aux États-Unis), soit à un organe élargi ou modifié de l'Assemblée nationale ou d'une autre institution existante; c'est le début de modèle qui avait été mis de l'avant par le Québec lors de la mise sur pied de la Commission Bélanger-Campeau au cours des années 1990. Idéalement, il y aurait donc probablement lieu, afin de contrer d'inévitables confusions, que le constituant ne soit pas l'organe par ailleurs chargé de faire les lois⁷⁸.

Un processus avant tout légitime. La question qui se pose alors est celle d'asseoir de façon optimale la légitimité tant de l'organe constituant que celle du fruit de ses travaux. De ces légitimités dépendront notamment la valeur symbolique de la nouvelle constitution et son acceptation tant par la population en général que par les composantes de l'État, dont le pouvoir judiciaire dans un contexte révolutionnaire.

La légitimité et la représentativité de la composition de l'organe constituant. Dans l'hypothèse où l'on choisirait de recourir soit à une convention soit à un organe existant, mais élargi, la légitimité de l'organe constituant dépendra sans doute du nombre et de la qualité des participants immédiats à l'exercice. Ces personnes devraient être aussi représentatives que possibles certes de la population en général, mais aussi de certains groupes qui peuvent avoir des revendications légitimes à s'associer à l'exercice et à l'égard du contenu de son résultat. Par exemple, la présence de représentants de groupes autochtones ou anglophones paraît incontournable, tout comme celle des mondes patronaux, syndicaux et municipaux : tous doivent être en mesure de faire partie de l'organe constituant si on veut assurer tant d'intégrer les vues de groupes cruciaux au sein de la société québécoise que de favoriser l'adhésion subséquente des groupes que ces personnes représentent.

⁷⁷ Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, 1996, p. 49.

⁷⁸ Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, 1996, p. 13.

La légitimité du processus délibératif. Il est par ailleurs clair qu'au-delà de la légitimité de la représentation au sein de l'organe constituant, se pose la question de déterminer les modalités du processus délibératif. Les travaux de la constituante doivent en effet se dérouler en toute ouverture et transparence : il en va de sa crédibilité et par là, de sa légitimité. Cela implique sans doute la mise sur pied d'un processus où tous sont appelés à participer à l'occasion d'auditions un peu partout sur le territoire du Québec. Cela implique aussi, le cas échéant, la participation d'experts nationaux ou internationaux ainsi que, évidemment, l'habituelle participation des groupes de pression. On pourrait par ailleurs songer à la mise sur pied de tables sectorielles de discussion. Enfin, cela implique aussi, tel que le suggérait Duplé, l'approbation, par la population du Québec, lors d'un référendum ou d'une élection générale, du texte de la nouvelle constitution. Cette participation de la population à un processus constituant délibératif est absolument cruciale pour asseoir la crédibilité de la nouvelle constitution et, par là, celle du nouvel ordre constitutionnel. L'aval populaire est aussi très important afin, le cas échéant, de couvrir les irrégularités qui, à un moment ou à un autre, auraient pu survenir au cours du processus⁷⁹.

2.3 Certains éléments du projet de constitution

Identifier les principales questions à résoudre. À la lumière des développements précédents au sujet de la démarche constitutive, il est utile d'identifier les éléments principaux d'un projet de constitution québécoise. Une telle démarche permet d'identifier certaines questions et se présenter les enjeux sur lesquels l'autorité constitutive aura à prendre des décisions.

Le projet Turp. En 1995, Daniel Turp présentait une esquisse d'un projet de Constitution québécoise. Comme ce projet demeure à ce jour la tentative la plus complète de spécifier ce que pourrait comporter un texte constitutionnel établissant l'État du Québec, il a paru opportun d'y référer et d'y apporter les remarques que pourraient susciter certains des choix qui y sont consignés. Le projet Turp comporte soixante articles répartis en sept titres⁸⁰. Un préambule coiffe le texte en exprimant un ensemble de considérants qui affirment les principes directeurs du document constitutionnel. L'analyse qui suit fait état des choix retenus dans ce projet de manière à identifier les questions devant être débattues ou semblant faire consensus.

⁷⁹ Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1996, p. 85 et 87.

⁸⁰ Ces titres sont :
Titre premier - De l'État et de la souveraineté
Titre 2 - Des droits, libertés et responsabilités des personnes
Titre 3 - Des droits, libertés et responsabilités des collectivités
Titre 4 - Des institutions du Québec
Titre 5 - De la communauté internationale
Et de l'union canadienne
Titre 6 - De la révision de la constitution

2.3.1 Considérations préliminaires

Il y a nécessairement une constitution. Dans un État de droit, il y a nécessairement une constitution car les gouvernants n'exercent le pouvoir qu'en vertu de la volonté du peuple et non en raison d'une qualité qui leur est propre. Que la constitution soit écrite ou non, qu'elle soit détaillée ou qu'elle ne comporte que quelques énoncés généraux, ce qui fait exister un texte constitutionnel, c'est le sentiment de vouloir vivre collectif qu'elle inspire et nourrit de même que le milieu social et juridique au sein duquel elle est reçue, interprétée et appliquée.

Il y a toujours du droit. Dans un contexte où prévaut l'État de droit, il y a toujours du droit, il subsiste constamment des principes écrits ou implicites balisant l'action des gouvernants. Ainsi, dès lors que la Constitution québécoise s'inscrit dans le tissu normatif procuré par la tradition juridique du droit public tel que reçu et adapté depuis 1763, elle sera interprétée et comprise dans le contexte des coutumes et des conventions constitutionnelles qui existaient au moment de sa promulgation.

Un contenu intangible? Les évolutions de la dernière décennie posent la question de savoir s'il n'y a pas un contenu intangible à une Constitution québécoise. Un tel contenu découlerait des consensus internationaux de même que des grandes conventions internationales auxquelles il est difficile pour un État démocratique de ne pas adhérer. Il peut aussi résulter de la place occupée par le pouvoir judiciaire dans les systèmes démocratiques contemporains. Des principes tels que l'État de droit, la reconnaissance des droits fondamentaux, des droits des minorités de même que des droits des peuples autochtones sont parmi les groupes de questions candidates à l'inclusion dans ce bloc intangible de constitutionnalité. Certains principes, même absents du texte constitutionnel peuvent intervenir dans l'analyse constitutionnelle. Aussi, il y aurait lieu de décider des principes qui seront mentionnés dans le texte de la constitution et ceux qui seront laissés hors du texte.

Importance du contexte juridique pré-existant. On ne peut ignorer que la rédaction d'un texte constitutionnel s'inscrit nécessairement dans un contexte juridique pré-existant. Soit que la nouvelle constitution visera à écarter certaines règles préexistantes soit que le constituant prendra ses décisions en sachant que celles-ci seront appréciées dans un cadre contextuel et juridique procédant de l'histoire et des rapports de pouvoirs. Dans un préambule ou ailleurs, il devra être fait référence aux principes auxquels il faut se référer pour l'interpréter.

Les principes généraux. Lors de l'établissement d'une constitution, la question se posera de savoir s'il faut proclamer des principes généraux et lesquels. Les principes énoncés dans des textes constitutionnels ou tout bonnement déduits de ceux-ci par l'interprétation judiciaire le sont nécessairement en des termes généraux. Ce serait en effet miner l'autorité de la constitution de la transformer en un catalogue rempli de règles de droit et d'explicitations détaillées qui, de toute façon, risqueraient fort de se révéler dépassées lorsque viendrait le temps de les appliquer.

Lorsque les tribunaux invoquent un principe général, ils le présentent comme une sorte d'évidence, une valeur allant de soi qui n'a ni besoin d'être définie ni délimitée⁸¹.

Les principes ne sont pas explicités ou délimités a priori. Par exemple, les droits fondamentaux figurant dans les constitutions sont rarement l'objet d'une explication ou une délimitation a priori. Il est rare que ceux qui proclament des droits ou attribuent des prérogatives s'attachent du même coup à en énoncer toutes les limites. Le plus souvent, les délimitations à ces droits ou prérogatives résulteront de processus d'explicitation menés dans le cadre de l'application concrète de l'un ou de l'autre des droits, notamment lorsque surviendront des conflits. La dimension délibérative de la constitution transparaît dans ce processus. Même dans les cas où la constitution a tenté de dégager les limites aux droits, il est fréquent qu'elle finisse par renvoyer l'interprète à une appréciation dans le concret des limites qui doivent être reconnues à un droit ou à un principe.

Rôle des principes généraux. Une constitution ne peut fonctionner sans des principes et notions venant aider au départage, au fil des situations et des prétentions invoquées par les protagonistes lors d'une situation de conflit. C'est principalement à ce titre qu'interviennent les principes généraux ou les principes fondamentaux du droit. Ces principes fournissent et cristallisent les motifs qui rendent légitimes les limites qui doivent être posées aux droits et aux attributs des organes exerçant des pouvoirs au sein de l'État. Cette démarche permet de concilier les principes et règles énoncés dans la constitution avec d'autres droits et valeurs. Le rôle joué les principes généraux du droit paraît double : ceux-ci se présentent tantôt comme des principes assurant la cohérence du droit et tantôt comme des standards juridiques. Comme principes assurant la cohérence, les principes généraux du droit permettent d'en référer aux valeurs, éthiques et qui sont dans un contexte donné perçus comme devant nécessairement inspirer l'action de l'État. Ils se présentent comme un ensemble de postulats expliquant la raison d'être et la finalité des règles constitutionnelles. Cela facilite l'interprétation et l'application dans le concret du texte constitutionnel.

Des standards. Dans d'autres situations, les principes généraux du droit se révèlent aussi comme des standards juridiques, c'est-à-dire des locutions insérées dans une règle de droit — en référence à un état de fait ou une qualité dont l'identification requiert une évaluation ou une appréciation⁸². À ce titre, les principes généraux du droit deviennent un enjeu. Ils contribuent à la détermination du sens des règles constitutionnelles, de la teneur effective des droits et des

⁸¹ Sur les principes généraux en droit voir : Paul ORIANNE, *Introduction au système juridique*, Bruxelles, Bruylant, 1982, p. 75; Marielle DE BÉCHILLON, *La notion de principe général en droit privé*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1998.

⁸² On aura compris que ce mot n'a pas ici le même sens que lorsqu'on l'utilise en anglais afin de désigner une norme de qualité ou des caractéristiques minimales que certains produits doivent posséder. Voir Stéphane RIALS, "Les standards, notions critiques du droit", in *Les notions à contenu variables en droit*, études publiées par Chaim Perelman et Raymond Vander Elst, Bruxelles, Travaux du Centre national de recherches en logique, 1984, p. 44; Danièle BOURCIER, *La décision artificielle, le droit, la machine et l'humain*, Paris, PUF, les voies du droit, 1995, pp. 47 et ss.

obligations des citoyens de même que des instances de l'État. La signification de ces principes peut devenir un enjeu car les différents groupes d'intérêts, constitués ou non, chercheront à en préconiser un sens conforme à leurs intérêts. Mais dans l'un et l'autre de ces rôles, les principes généraux renvoient au contexte au sein duquel la règle s'applique ou a vocation à s'appliquer. Ils commandent nécessairement de s'éclairer de la situation concrète dans laquelle la mesure doit être appliquée ou de ce qui est reconnu dans la pratique d'une activité. Il y a là une autre facette du fonctionnement de la démocratie délibérative. Le sens des principes constitutionnels n'est pas seulement déduit de la lecture abstraite du texte constitutionnel ni des énoncés judiciaires. Il découle aussi des débats, controverses et consensus qui se manifestent constamment dans une société démocratique.

Les principes supra-constitutionnels. Dans le contexte délimitant les tenants et aboutissants de la constitution les principes supra-constitutionnels ont été mis en évidence dans plusieurs situations au cours de la dernière décennie⁸³. La théorie de la supra constitutionnalité fait partie de plusieurs systèmes constitutionnels contemporains. Ces principes peuvent être inscrits de façon explicite dans le texte constitutionnel même. Par exemple, des textes constitutionnels proclament que certaines dispositions ne sont pas susceptibles de révision. Depuis la seconde moitié du 20^{ième} siècle, il est aussi devenu clair que les tribunaux peuvent aussi positiviser des principes supra-constitutionnels. Les instances judiciaires dégagent, d'une lecture du texte constitutionnel des principes qui lui seraient supérieurs, s'imposant aussi bien au constituant qu'aux autres acteurs constitutionnels. Par exemple, en France, le Conseil constitutionnel a déduit notamment du préambule du texte, l'existence d'un "bloc de constitutionnalité"⁸⁴. Plus près de nous, même en l'absence d'une mention dans les textes constitutionnels, les tribunaux canadiens ont déduit l'existence d'un principe d'indépendance judiciaire s'imposant au législateur et sans doute au constituant.⁸⁵ Le projet Turp prévoit que certaines questions ne peuvent faire l'objet de révision constitutionnelle⁸⁶.

⁸³ Jacques FRÉMONT et François BOUDREAULT, "Supraconstitutionnalité et sécession du Québec", (1997) 8 *Revue nationale de droit constitutionnel*, 163-206.

⁸⁴ Charles DEBBASCH, Jean-Marie PONTIER, Jacques BOURDON et Jean-Claude RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e édition, Paris, Économica, p. 494 et ss.

⁸⁵ Voir : *Manitoba Provincial Judges Assn. c. Manitoba (Ministre de la Justice)*, [1998] 2 R.C.S. 443, <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/1998/vol2/html/1998rcs2_0443.html>.

⁸⁶ Selon l'article 55, l'article premier et le premier paragraphe de l'article 2 se lisant comme suit ne peuvent être révisés :

1. *Le Québec se constitue en un État de droit constitutionnel, souverain et démocratique. Ses valeurs essentielles sont la liberté individuelle, la justice sociale et le pluralisme politique*

2. *Le Québec est l'État de tous ses citoyens. À défaut d'autres recours, les Québécoises et les Québécois ont le droit de résister à quiconque renverserait le régime démocratique.*

1- *La souveraineté nationale réside en la communauté de destin formée par l'ensemble des Québécoises et des Québécois; elle est exercée par le moyen d'élections et de référendums. Le suffrage populaire est toujours universel, direct, égalitaire et secret.*

La rédaction d'une constitution doit ainsi tenir compte des principes supra-constitutionnels. Étant donné que certains de ces principes ont déjà été déduits par les juges, il faudrait également voir s'il y a lieu de les constitutionnaliser afin d'en délimiter la portée. Cela pourrait permettre, dans une certaine mesure, de leur retirer leur caractère supra-constitutionnel et en procurer une délimitation sur laquelle le constituant aurait au moins une certaine prise. Il reste que même si le texte constitutionnel opérait une délimitation explicite et soigneuse des principes supra-constitutionnels, rien n'empêcherait, du moins en théorie, le juge de faire prévaloir une interprétation de ces principes qui aurait pour effet de s'imposer au-delà du libellé de l'acte constitutionnel.

L'imaginaire judiciaire. Ce phénomène met en lumière la difficulté d'écarter certains principes fortement ancrés dans l'imaginaire judiciaire. Il laisse voir que le constituant n'est pas toujours aussi libre qu'on pourrait le penser selon une conception étroitement formaliste du droit. Dès lors qu'une constitution s'inscrit dans le cadre de l'état de droit, elle ne peut être envisagée seulement comme un texte situé au sommet de la hiérarchie des normes au sein d'un État. Elle fait également partie intégrante du réseau normatif interne et externe auquel participe l'État et dans lequel les interprètes jouent un rôle central lorsque vient le temps d'appliquer et interpréter le texte.

2.3.2 Le titre préliminaire et le préambule

Fonction du titre préliminaire. Le titre préliminaire d'un texte constitutionnel énonce habituellement certains considérants et proclame des principes. Ainsi, le projet Turp énonce les considérants suivants :

Considérant que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique social et culturel;

Considérant qu'il y a un besoin de donner au Québec une Constitution dans laquelle tous les Québécoises et les Québécois érigeront un État de droit constitutionnel, souverain et démocratique et dans laquelle l'égalité entre l'homme et la femme sera reconnue;

Considérant l'attachement du Québec à la liberté individuelle, à la justice sociale et au pluralisme politique;

Considérant l'importance de l'objectif d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française et d'en faire la langue commune des Québécoises et des Québécois;

Considérant que le Québec entend poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits et des institutions de la communauté anglophone du Québec;

Considérant que le Québec reconnaît aux nations autochtones du Québec le droit de se gouverner et de développer leur identité et leur culture propre et d'assurer le progrès de leurs nations;

Considérant que le Québec juge primordial l'apport des communautés ethnoculturelles au développement du Québec;

Considérant l'importance de collaborer au renforcement de relations amicales et de la coopération entre les États et peuples de la terre;

Considérant le devoir solennel du Québec de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures;

En conséquence les dispositions ci-après sont acceptées comme étant la Constitution du Québec :

Le titre préliminaire dans un texte constitutionnel tient habituellement une fonction symbolique, une fonction informative et une fonction interprétative. En proclamant les principes fondamentaux de la constitution, le constituant recherche souvent un effet d'affichage de l'attachement à des valeurs déterminées ou de la finalité du texte. On décèle alors la fonction symbolique de ce genre de dispositions. On vise un effet d'annonce afin de guider le lecteur du texte. On est ici dans la symbolique et le solennel qui participe à la construction de la légitimité du texte constitutionnel. C'est ici le lieu de la proclamation des valeurs qui fondent la société québécoise. La formulation de principes dans le préambule représente une sorte de "pédagogie de l'explication". En les énonçant, la constitution tend à éduquer le citoyen en certains domaines⁸⁷. Enfin, la formulation de principes dans un préambule a une valeur interprétative. C'est une source disponible, mais non impérative, pour fonder des argumentations en faveur d'une interprétation du texte constitutionnel. Dans un préambule, le constituant pourra aussi vouloir préciser les sources supplétives à partir desquelles il conviendra d'interpréter le texte.

2.3.3 La Charte des droits et libertés de la personne

Un acquis sujet à réflexion. Il s'agit d'inclure dans la constitution les garanties de certains droits et libertés considérés comme fondamentaux. L'étude Duplé prend pour acquis que la constitution québécoise comporterait une charte des droits et libertés. Elle constate que cela oblige à réfléchir sur la nature des droits qui devront être élevés au rang de normes premières dans l'État. Elle ajoute cependant que : "L'idée de constitutionnaliser les droits et libertés oblige à réfléchir sur la nature des droits qui devront être élevés au rang de normes premières dans l'État. La constitution est en effet, et avant tout, un document destiné à régir les relations entre gouvernants et gouvernés et non des relations entre individus " (p. 589).

Champ d'application de la Charte des droits. Avant de faire le point sur l'évolution des idées au sujet de la garantie constitutionnelle des droits et des libertés, il faut observer que l'idée selon laquelle il y aurait une différence entre les règles de droit régissant les relations entre gouvernants et gouvernés et les relations entre les individus peut engendrer des conséquences adverses pour la protection effective des droits dans la pratique. Cela peut aussi affecter les processus délibératifs.

⁸⁷ Jean-Louis BERGEL, *Essai de synthèse sur la formulation d'objectifs dans les textes législatifs*, Cahiers de méthodologie juridique n° 4, (1989) R.R.J. 975-983.

Ce qui paraît déterminant pour décider si une garantie constitutionnelle s'impose à une entité, qu'elle soit publique ou privée est la question de savoir si celle-ci exerce une fonction étatique ou gouvernementale. Dans une telle logique, les décisions des tribunaux qui viennent limiter les droits garantis, qu'elles fassent suite à une demande d'un particulier ou de l'État, sont des décisions étatiques. Ce n'est toutefois pas ce raisonnement qui prévaut dans le cadre constitutionnel actuel⁸⁸. Ainsi, un constituant québécois aura à se demander s'il est acceptable que les ordonnances des tribunaux soient susceptibles d'échapper aux garanties constitutionnelles lorsqu'elles sont demandées par des personnes privées.

La garantie des droits est désormais une obligation internationale. Rares sont les États qui de nos jours n'ont pas de déclaration de droits ou qui n'incluent pas d'une manière ou d'une autre des garanties des droits de la personne au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. Dans plusieurs pays, les droits fondamentaux sont proclamés dans le préambule de la constitution. Dès lors que les droits proclamés ne figurent pas dans le texte même de la constitution, des doutes s'élèvent sur leur force juridique. Mais au Québec il paraît exister un large consensus pour énoncer les droits dans le corps du texte constitutionnel. L'idée d'inscrire les droits de la personne dans l'ordre constitutionnel s'inspire de la pratique anglaise des Bill of Rights (1628 et 1689) consacrant solennellement les droits et libertés considérés comme fondamentaux. Aux États-Unis, les déclarations modernes des droits furent placées en tête des textes constitutionnels des États apparaissant au cours de la période 1776-1780. En France, la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 a connu un grand rayonnement. À compter de 1920 et s'accéléralant lors de la période de décolonisation des années 1960, la pratique se généralise. Le procédé s'étend au plan international avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme adoptée en 1948 puis le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1950) puis de l'Acte d'Helsinki (1975). Aussi, en raison du caractère quasi universel de la pratique de même qu'en raison des obligations internationales découlant des textes solennels proclamant les droits de la personne, il est difficile d'imaginer une constitution québécoise ne comportant pas une Déclaration des droits ayant valeur constitutionnelle. Les droits de la personne⁸⁹ ont reçu une consécration internationale au cours du dernier demi-siècle. La participation des anciennes colonies à l'instauration d'un ordre public international, notamment par la voie de l'Assemblée générale des Nations Unies, a mis en évidence l'importance de la protection des droits de la personne et des libertés fondamentales, dans tous les pays du monde, laquelle est même devenue une prémisses essentielle au développement démocratique. La protection des droits de la personne est une responsabilité qui incombe d'abord aux États, comme l'énonce d'ailleurs la Charte des Nations Unies. Les réformes constitutionnelles entreprises depuis le début des années 80 dans nombre de pays incluent la garantie de plusieurs droits de la personne. La mention des droits dans la constitution

⁸⁸ Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 893.

⁸⁹ Au Québec, l'expression les droits de l'homme, largement utilisée dans la littérature internationale, a été abandonnée au motif qu'elle pouvait insinuer une discrimination à l'endroit des femmes.

d'un État n'est pas, en soi, un gage de leur protection; elle fournit au minimum une base et un appui aux revendications populaires.

Les principaux axes de décision à être considérés par le constituant concernent les droits qui devront être inscrits dans la Déclaration ainsi que les enjeux rattachés aux critères et standards de limitation.

Le contenu de la Charte des droits. La déclaration constitutionnelle des droits énumère de façons plus ou moins détaillée les droits reconnus à l'individu, aux citoyens et aux collectivités et considérés comme fondamentaux. Elle délimite le domaine réservé à la personne face à l'État. On constate une similitude dans le vocabulaire utilisé. Mais dans la pratique, le sens et la portée des droits fondamentaux garantis par la constitution diffère d'un ordre juridique à l'autre. Cela témoigne du rôle capital des processus d'interprétation et de mise en œuvre des droits. Ceux-ci constituent des relais majeurs dans la détermination du sens et de la teneur effective des droits.

Comme le relève Jacques-Yvan Morin :

L'expression “ droits fondamentaux ” est d'usage courant, mais son sens précis ne fait pas l'objet d'une définition univoque. Tantôt, on l'utilise pour désigner les libertés et droits auxquels le législateur lui-même ne saurait déroger, soit en vertu de conventions internationales, soit en présence d'une protection constitutionnelle propre à un État donné. Tantôt, le mot “ fondamental ” désigne de façon très générale l'ensemble des droits et libertés qui jouissent de la protection renforcée que confère la constitutionnellement.⁹⁰

Il rappelle que les droits ne sont pas tous équivalents :

Les droits et libertés garantis dans les constitutions n'ont pas tous la même importance éthique, ni un égal caractère contraignant. On y voit voisiner le droit à la vie, la liberté d'association, les droits économiques et sociaux, les droits de la personne et ceux des collectivités. Tous sont “ fondamentaux ” mais à des degrés divers, dès lors qu'ils sont placés hors de pair par la Constitution, ce qui a mené certains auteurs à distinguer un “ noyau dur ” de libertés et droits, dont l'importance paraît plus cruciale pour la dignité des personnes.⁹¹

Le projet Turp consacre le titre second à la proclamation des garanties constitutionnelles “des droits, libertés et responsabilités des personnes”. Il inclut dans le texte constitutionnel des droits relevant des trois générations des droits de la personne.

⁹⁰ Jacques-Yvan MORIN, “ Les droits fondamentaux ne sont pas des absolus ”, *Le Devoir*, 29.6.01, <<http://www.vigile.net/dossier-101/1-6/29-morin.html>>.

⁹¹ Jacques-Yvan MORIN, “ Les droits fondamentaux ne sont pas des absolus ”, *Le Devoir*, 29.6.01, <<http://www.vigile.net/dossier-101/1-6/29-morin.html>>.

Les trois générations de droits. On distingue généralement les droits de la personne en trois générations de droits (ou les “ trois âges ” des droits⁹²) selon l'époque de leur apparition dans les textes qui en assurent la proclamation et la garantie.

Première génération. La première génération de droits, dite des droits fondamentaux et des libertés individuelles, a ses origines au XVIII^e siècle, notamment dans la *Déclaration des droits du citoyen* de 1789 et le *Bill of Rights* américain. Elle vise essentiellement à proclamer la liberté de l'individu face au pouvoir de l'État⁹³. L'État assume, à l'égard de ces droits un devoir d'abstention. Ce premier âge des droits a vu se consacrer la liberté de conscience et de religion, la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, le droit à l'égalité, à la sécurité de sa personne (protection contre les traitements cruels, la torture et les traitements inhumains et dégradants), le droit à la dignité. Ces droits sont dits fondamentaux car ils participent à la définition même de la dignité et de la vie humaine. Mais ces droits sont aussi regroupés sous la terminologie des droits civils et politiques on y compte les droits judiciaires. Ces droits sont intimement attachés à l'État libéral et procèdent d'une conception où l'État doit s'abstenir d'intervenir dans la sphère d'action et de liberté protégée. Ils sont notamment énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948. Cette Déclaration exprime un consensus au sein de la communauté internationale et elle représente un “ code de bonne conduite ” pour les États⁹⁴.

L'affirmation des droits. Le projet Turp reprend aussi les garanties existant dans les textes actuels de la charte canadienne des droits et libertés de même que la Charte québécoise relativement à la liberté de circulation, du droit à l'égalité, les droits politiques de même que les droits judiciaires. On ajoute à cette liste le droit de propriété et constitutionnalise même le droit au secret professionnel dans des termes semblables à ceux retenus dans l'actuelle charte québécoise. En matière d'égalité, on a vu apparaître ces dernières années des revendications croissantes pour la protection spécifique des droits des femmes, des enfants, des minorités et des autochtones. Pour ce qui est de l'affirmation des droits proprement dits, le projet Turp consacre le droit à la vie, le droit à la vie privée, incluant le droit à la sauvegarde de la dignité et de la réputation tandis qu'il est muet à l'égard de la liberté de presse et des autres médias, se limitant à affirmer que chacun est titulaire des libertés de religion, d'opinion et d'expression. On peut observer qu'à cet égard, le projet Turp paraît s'éloigner de la promotion d'une démocratie délibérative. En élevant au rang de droits constitutionnels des droits comme le droit à la réputation et le droit à la vie privée, sans renforcer la liberté d'expression et en passant sous silence la liberté de presse, le

⁹² Daniel COLARD, “ Le principe de l'indivisibilité des droits et des devoirs de l'homme ”, dans Patrice Meyer-Bisch (éd.), *Les devoirs de l'homme - De la réciprocité dans les droits de l'homme* (Actes du V^e Colloque interdisciplinaire de Fribourg, 1987), Fribourg/Paris, Éditions universitaires/Éditions du Cerf, 1989, 17-34, 20.

⁹³ Voir Étienne LE ROY, “ Droits humains et développement: Des visions du monde à concilier ”, (1994) 25 *R.G.D.* 445-454, 448.

⁹⁴ Étienne LE ROY, “ Droits humains et développement: Des visions du monde à concilier ”, (1994) 25 *R.G.D.* 445-454, 453, qui cite l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI) qui a adopté en 1992 une “ Charte de principes sur le droits humains et le développement ”.

risque est grand d'accentuer la tendance déjà présente dans la culture juridique québécoise de censurer les débats plutôt que de les encourager. Or, la valeur centrale de la démocratie délibérative est la circulation des idées. Dès lors que le cadre constitutionnel place au-dessus de la liberté d'expression des droits des personnes à faire supprimer de l'information, on peut se demander si les conditions d'une véritable démocratie délibérative ne seraient pas alors mises en péril.

Seconde génération. Ces droits fondamentaux incluent-ils le droit de se nourrir adéquatement, de s'abreuver et de se loger? Certes, la satisfaction des besoins fondamentaux de la personne humaine, le droit à la vie, est un préalable à l'exercice des autres droits. C'est ici qu'apparaît l'intérêt des droits de seconde génération. En Occident, l'État démocratique s'est d'abord défini comme "libéral", appliquant ainsi les principes de la protection des droits fondamentaux de la personne. Toutefois, lui a succédé l'État "social", puis l'État-providence, cherchant ainsi à asseoir les assises de la citoyenneté sur un ensemble de droits économiques et sociaux, par le truchement de lois et de politiques, s'engageant de plus en plus dans les activités de la société civile, dans un dessein de réduire les inégalités sociales.

Les droit économiques et sociaux. Les pressions en faveur de la reconnaissance de droits économiques, sociaux et culturels sont venues du constat de l'insuffisance de seule la proclamation d'une liberté (ou d'un droit), pour en assurer l'exercice effectif par le plus grand nombre. Cette seconde génération de droits est marquée d'une conception d'égalité entre les personnes et cherche à assurer le libre exercice des droits et libertés individuelles en tenant compte des circonstances particulières dans lesquelles peuvent se retrouver certaines personnes, notamment celles qui sont marginalisées. Les droits économiques, sociaux et culturels comme le droit à des conditions de travail justes et raisonnables, le droit à l'éducation, le droit à la culture, le droit à l'égalité des chances, etc. supposent, sinon exigent une intervention des autorités pour la mise en œuvre de politiques visant à mettre en place des mécanismes facilitant l'exercice de ces droits. On parle en ce sens de "droits-créances" ou d'exigences que les individus peuvent faire valoir à l'encontre de leurs gouvernants. Le projet Turp affirme le droit à l'éducation, le droit à l'information, le droit au travail et le droit à un niveau de vie décent, reprenant en bonne partie le libellé de l'actuelle Charte québécoise. Il proclame également les droits relatifs à la famille.

Troisième génération. Les droits de troisième génération sont des droits collectifs ou de solidarité. Leur naissance récente est intimement associée au processus de décolonisation. Ce troisième âge des droits inclut au premier chef le droit à la paix, le droit à l'autodétermination des peuples, le droit à la protection de l'environnement, le droit au développement, et plus récemment, le droit au respect du patrimoine commun de l'humanité⁹⁵. Ces derniers droits apparaissent donc,

⁹⁵ Daniel Colard associe ces différentes générations de droits à trois conceptions dominantes, respectivement les conceptions chrétienne, marxiste et tiers-mondiste; Daniel COLARD, "Le principe de l'indivisibilité des droits et des devoirs de l'homme", dans Patrice Meyer-Bisch (éd.), *Les devoirs de l'homme - De la réciprocité dans les droits de l'homme* (Actes du V^e Colloque interdisciplinaire de Fribourg, 1987), Fribourg/Paris, Éditions universitaires/Éditions du Cerf, 1989, 17-34, 21.

a priori, comme des revendications collectives devant être mises en oeuvre par les autorités publiques⁹⁶.

C'est dans le préambule que le projet Turp fait référence à certains de ces droits de troisième génération lorsqu'il proclame "l'importance de collaborer au renforcement de relations amicales et de la coopération entre les États et peuples de la terre " de même que "le devoir solennel du Québec de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ".

Les standards de limitation des droits. Dans un texte constitutionnel, les droits de la personne sont affirmés d'une façon déclamatoire comme s'il n'y avait jamais de situations où il devient nécessaire d'en délimiter la portée. Comme ces principes ont valeur de règles constitutionnelles, ils ont forcément un caractère général renforcé par la solennité des proclamations dont ils sont généralement l'objet. Certes, l'on sait qu'il faut délimiter le champ et la portée des droits garantis et des libertés fondamentales. Comme ces droits et libertés sont posés à titre de règle générale, l'intervention étatique faisant figure d'exception à la liberté proclamée, le constituant répugne à opérer les délimitations du champ et de la portée de la liberté au niveau de la formulation. L'on préfère énoncer un standard afin de juger du caractère "raisonnable " comme dans la Charte canadienne des droits et libertés ou "nécessaire " des limitations, comme dans la Convention européenne des droits. Dans le projet Turp, c'est après avoir posé le principe du droit de s'adresser à un tribunal pour obtenir la réparation à la suite de violation des droits, que le projet reprend la clause de limitation des droits de l'article premier de la Charte canadienne des droits et libertés de même qu'il affirme le droit de l'Assemblée nationale de déroger aux droits fondamentaux moyennant des conditions ressemblant à celles prévues à la Charte canadienne.

Caractère interrelié des droits. La pratique judiciaire des vingt dernières années tend à indiquer que droits et libertés ont un caractère interrelié. Lorsqu'il faut résoudre une ou plusieurs contradictions entre les droits fondamentaux, il est d'entrée de jeu nécessaire d'identifier la nature et les limites de chacun des droits et des libertés en cause. Ensuite, il faut souvent se livrer à une démarche de structuration des limites respectives des droits en cause afin de les harmoniser. Certes, lors de la rédaction d'une constitution il faut identifier les standards sur lesquels il faudra se fonder afin de décider des limitations des droits et libertés. Mais la plupart du temps, le champ d'un droit ou d'une liberté est défini par les limites découlant des impératifs d'un autre droit ou d'une liberté invoquée à son encontre. Les tribunaux vont généralement, à partir des conceptions qu'ils privilégient des droits et libertés garantis, identifier la nature des droits en cause, postuler un rapport hiérarchique entre eux et interpréter en conséquence les facteurs devant être pris en considération pour délimiter les limites respectives des droits. Le domaine de l'un ou l'autre de ces droits et libertés est en quelque sorte le fruit des délimitations des autres.

⁹⁶ Selon Hector Gros ESPIELL, ces droits peuvent être exercés par des "peuples " et "prennent une place déterminante dans la protection et la défense d'intérêts communautaires envisagés globalement " et sont indissociables de l'existence d'une "communauté internationale ". Voir Hector Gros ESPIELL, "Introduction " au titre III sur les droits à vocation communautaire, M. Bedjaoui, *Droit international - Bilan et perspectives*, Paris, A. Pedone, UNESCO, 1991, vol. 1, 1237, 1238-1239.

Les droits ne peuvent être posés comme des absolus. Au cours de la dernière décennie, des voix se sont élevées contre le “chartisme” et certaines des dérives qu’on lui attribue. Habituellement, il s’agit de critiquer ou de rejeter le rôle des tribunaux. On accuse ces derniers de se substituer au législateur et même d’usurper les pouvoirs du peuple. Le postulat qui paraît sous-tendre ces prises de position est double : d’une part, le législateur serait mieux placé pour délimiter les droits et d’autre part, il est possible de délimiter les droits *a priori*. Or, la recherche fondamentale sur le fonctionnement du droit et des raisonnements juridiques tend à démontrer la naïveté de ces postulats. Il devient de plus en plus apparent que les droits connaissent un sens qui varie en fonction des contextes, des époques et des mœurs. Il faut prendre garde à la tentation de formuler les droits d’une manière qui prétendrait couper court à l’apport des réflexions éthiques et surtout aux bénéfices des évolutions qui vont inévitablement survenir dans la pratique. En décrétant de façon péremptoire, dans un souci de sécurité juridique, une nomenclature de ce qui serait réputé correspondre à l’un ou l’autre des droits et libertés, on encourt le risque de les vider de leur substance ou de favoriser le développement de règles fondées sur des catégories qui éclateront de toute part. Certes, dans une société où les groupes se constituent afin de promouvoir un droit, souvent à l’exclusion des autres, il arrive souvent que les droits soient présentés comme des absolus. Mais la plupart du temps, le champ d’un droit ou d’une liberté est défini par les limites découlant des impératifs d’un autre droit ou d’une liberté invoquée à son encontre. Afin de délimiter l’étendue d’un droit ou d’une liberté, les tribunaux vont identifier la nature des droits en cause, le rapport hiérarchique existant entre eux et les facteurs devant être pris en considération pour délimiter les limites respectives des droits. Dans une société ayant à cœur d’assurer le déroulement des processus délibératifs, les débats qui doivent de temps à autre être tranchés par les juges sont constamment nourris par des échanges de vues sur le sens des droits.

Le juge participe à la structuration des limites aux droits. Ce faisant, il faut tenir en compte que le juge participe à la structuration des limites respectives des droits garantis. Pour y arriver, il devra faire appel à des standards ou à des notions floues comme l’intérêt public. Ces notions jouent un rôle capital dans la portée concrète des droits puisqu’elles contribuent à en structurer les limites. Ces facteurs de structuration tiennent une place importante dans les processus d’équilibrage des droits⁹⁷.

Proclamer les responsabilités? Certains ont mis de l’avant l’idée de proclamer non seulement les droits mais également les responsabilités des personnes⁹⁸. Le titre 2 du projet Turp comporte une disposition (article 23) qui déclare que : “Toute personne a des responsabilités envers la famille, la communauté et l’humanité dans laquelle seule son libre et plein développement est possible”. Depuis une décennie, plusieurs réflexions ont été proposées sur la responsabilité, ses limites et ses conditions. Mais il n’y a pas de pratique constitutionnelle connue qui consisterait à

⁹⁷ Karim BENYekhlef, “Liberté d’information et droits concurrents : la difficile recherche d’un critère d’équilibrage”, (1995) 26 *Revue générale de droit*, 265-306.

⁹⁸ Jacques DUFRESNE, *Le courage et la lucidité, essai sur la constitution du Québec souverain*, Montréal, Septentrion, 1990.

faire figurer l'énoncé de responsabilités des personnes dans un texte supra-légal. On peut considérer que la détermination des seuils et des principes de responsabilité des personnes relève de la législation et non de la constitution. De fait, le Code civil et les lois pénales ont précisément pour objet d'organiser la responsabilité des personnes. L'Occident n'a pas été une terre fertile à la réflexion sur les devoirs de la personne, où les énergies ont essentiellement été consacrées à l'opposition de l'individu contre l'État et où la liberté semble soutenir l'ensemble du système politique. Les constitutions comportent rarement (sinon aucunement) de références à des devoirs réciproques ou accessoires aux droits. La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec mérite d'être soulignée puisqu'elle vise à garantir le respect des droits et libertés tant à l'encontre des activités de l'État qu'à l'encontre d'autres acteurs de la société civile, soit entre des parties privées. Parler des devoirs de la personne, alors que la liberté, l'individualisme et le marché sont les vecteurs des sociétés occidentales, va certainement à "contre-courant de l'idéologie dominante"⁹⁹, c'est en quelque sorte un appel à la réduction de l'"hyper-individualisme"¹⁰⁰. L'indivisibilité et l'interdépendance des droits de la personne (ou la réciprocité des droits et des obligations) ont par ailleurs été reconnues dans les deux Pactes internationaux de 1966, malgré la distinction qu'elle opère entre les droits de première et de seconde générations¹⁰¹. Ce principe a par la suite été rappelé à maintes reprises dans les textes internationaux. Cependant, l'indivisibilité des droits et des devoirs n'a pas donné lieu à une littérature aussi considérable. Ce principe découle donc essentiellement de fondements philosophiques et moraux, au nombre desquels on retrouve le concept de solidarité humaine, ou le principe en vertu duquel "la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres". En somme, il demeure difficile de voir en quoi il y aurait avantage à constitutionnaliser les responsabilités des personnes autrement qu'en des termes généraux, sous la forme de principes directeurs.

2.3.4 Les institutions ainsi que leurs relations

Au cœur d'une constitution, il y a les principes régissant les trois pouvoirs qui obligent les citoyens. Il semble exister un large consensus pour retenir les institutions de type britannique. Le professeur Jacques-Yvan Morin écrit à ce sujet que :

Au chapitre des institutions, il ne paraît ni nécessaire ni prudent de s'éloigner des normes du parlementarisme, que nous connaissons bien. Le débat entre les tenants de ce régime et ceux du gouvernement de type présidentiel s'est apaisé, du moins

⁹⁹ Daniel COLARD, "Le principe de l'indivisibilité des droits et des devoirs de l'homme", dans Patrice Meyer-Bisch (éd.), *Les devoirs de l'homme - De la réciprocité dans les droits de l'homme* (Actes du V^e Colloque interdisciplinaire de Fribourg, 1987), Fribourg/Paris, Éditions universitaires/Éditions du Cerf, 1989, 17-34, 17. Plus loin, p. 24, Colard reprend une formule de Raymond POLIN, tirée de *L'obligation politique*, coll. Sup, Paris, PUF, 1971.

¹⁰⁰ Étienne LE ROY, "Droits humains et développement: Des visions du monde à concilier", (1994) 25 *R.G.D.* 445-454, 454.

¹⁰¹ Cette scission a pu retarder une approche intégrée des droits de la personne; voir Nations Unies, *Séminaire africain sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et l'administration de la justice*, Le Caire (Égypte), 8-12 juillet 1991, New York, Nations Unies, 1993, p. 44.

*faut-il l'espérer; le contraire multiplierait inutilement les changements au moment où le peuple québécois aura grand besoin de points de repère connus.*¹⁰²

Il paraît également exister un consensus pour formaliser par écrit ce qui est actuellement réglé par des coutumes ou des conventions constitutionnelles. Ainsi, il pourrait être opportun d'apporter :

*quelques retouches, dont on parle depuis des années, dans les rapports entre l'exécutif et le pouvoir législatif. Par exemple, le choix du premier ministre, qui repose actuellement sur des conventions ou coutumes constitutionnelles, pourrait dépendre explicitement de la majorité de sièges détenus par son parti à l'Assemblée nationale. De même, on préciserait dans quelles conditions la mise en minorité en Chambre entraîne la chute du gouvernement, ce qui permettrait de favoriser le nombre d'occasions où les députés seraient libres de voter selon leur conscience ou leur opinion individuelle.*¹⁰³

Ainsi, partant de l'hypothèse selon laquelle le système politique hérité de l'histoire des deux derniers siècles serait, au moins retenu dans un premier temps, le constituant québécois devra apporter des réponses à certaines questions relatives à l'organisation du pouvoir législatif du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

La forme de l'État. Au nombre des questions fondamentales qui devront faire l'objet de décisions, il y a la forme de l'État. Il semble exister un large consensus pour retenir les formes actuelles du régime parlementaire d'ascendance britannique. Mais ce consensus est moins net lorsque se pose la question du chef de l'État. Dans la logique du parlementarisme britannique, la Reine est le Chef de l'État. Certains préconisent la mise en place d'une forme républicaine de gouvernement en créant la fonction de président de la république. Le projet Turp opte pour la voie mitoyenne. Le président est nommé sans débat par l'Assemblée nationale et pour l'essentiel, joue le rôle à ce jour dévolu au représentant de la reine. Toutefois, si le président de la république devait être élu au suffrage universel, il y aurait partage de la légitimité entre le Parlement élu et le Président. L'un et l'autre pourraient prétendre avoir la main haute sur la désignation du gouvernement. La logique de fonctionnement du système parlementaire britannique est tributaire de la convention constitutionnelle suivant laquelle le souverain ne gouverne pas, sauf de façon formelle. Sa légitimité découle des bases symboliques fondées sur la tradition. Par contre, un président élu appartiendrait présumément à un parti politique et s'il est désigné via un processus électoral, il s'inscrirait dans une dynamique dans laquelle il serait tenté d'interpréter son rôle de manière plus large que ce qui prévaut dans le système actuel de monarchie parlementaire.

¹⁰² Jacques-Yvan MORIN, " Une constitution dans un Québec souverain et autonome ", *Le Devoir*, 25-4-2000, <<http://www.vigile.net/00-4/morin/jy.html>>.

¹⁰³ Jacques-Yvan MORIN, " Une constitution dans un Québec souverain et autonome ", *Le Devoir*, 25-4-2000, <<http://www.vigile.net/00-4/morin/jy.html>>.

a) Le pouvoir législatif

Le projet Turp. À l'égard du pouvoir législatif, le projet Turp comporte un ensemble de dispositions (articles 28 à 35) organisant la fonction parlementaire selon le modèle qui prévaut dans le cadre constitutionnel actuel. Le texte codifie les règles et principes relatifs au fonctionnement de l'Assemblée.

Combien de chambres? Dans la tradition parlementaire britannique, le pouvoir législatif est exercé par une ou deux chambres. Jusqu'à l'abolition, en 1965 du Conseil législatif, le pouvoir législatif au Québec était bicaméral. Depuis cette abolition, le parlement est monocaméral, ne comprenant que l'Assemblée nationale. Dans un état unitaire, le système monocaméral est souvent retenu : il paraît logique : l'Assemblée exerçant la fonction législative est constituée des représentants du peuple. La volonté du peuple étant par définition univoque, elle ne doit pas être morcelée. On reproche cependant aux systèmes monocaméristes de favoriser l'omnipotence de l'assemblée unique. Combinée avec la montée en puissance d'un pouvoir exécutif exerçant une forte influence sur l'Assemblée, cela pourrait miner l'équilibre des pouvoirs. On évoque aussi parfois le risque d'un travail législatif hâtif et insuffisamment réfléchi. La seconde chambre peut être conçue comme une "chambre de réflexion". Dans une perspective délibérative, une seconde chambre peut contribuer à enrichir les débats publics.

La représentation de certains courants. Dans un système de représentation fondé sur le scrutin uninominal à un tour, des distorsions peuvent empêcher la représentation de certains courants ou intérêts. Une seconde chambre peut être constituée selon d'autres critères de représentation et assurer la représentation d'intérêts qui pourraient avoir du mal à accéder à la chambre des députés. Par exemple, le constituant pourrait avoir à cœur d'assurer l'équilibre dans la représentation des régions et des villes-centres.

Recherche de l'efficacité et de la légitimité. Souvent, la seconde chambre est instituée afin de contribuer à la stabilité et à la permanence dans l'État. En renforçant les équilibres au sein de l'état, le bicaméralisme peut contribuer à renforcer la légitimité de l'État. Dans le système constitutionnel canadien, l'équilibre est en partie assuré par la co-existence de deux ordres de gouvernement qui se trouvent plus ou moins en concurrence. Dans un état unitaire, l'organisation du pouvoir législatif devrait sans doute procéder d'une réflexion approfondie sur les meilleurs moyens de garantir que le pouvoir de faire des lois sera assorti des contre-pouvoirs adéquats afin de renforcer à la fois l'efficacité et la légitimité du pouvoir législatif. Au surplus, la présence de deux chambres aurait sans doute la vertu de favoriser la qualité du processus de délibération qui est au cœur de l'activité législative.

b) Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif en droit britannique. Les textes constitutionnels actuels donnent une image tronquée du pouvoir exécutif au sein de l'État. Il y a dans le droit public d'ascendance britannique, tel que repris dans la *Loi constitutionnelle de 1867* une dissociation importante entre le libellé des textes constitutionnels et la réalité telle que modelée par un ensemble de conventions

constitutionnelles. Si une constitution québécoise devait organiser le pouvoir exécutif au sein du nouvel état en reconduisant le modèle hérité de notre histoire, il faudrait expliciter plusieurs conventions constitutionnelles.

Le projet Turp. Le projet Turp codifie les principes actuels relatifs au pouvoir exécutif. Il dispose que :

Le Gouvernement est l'organe qui détermine et conduit la politique intérieure et extérieure. Il assure l'exécution des lois, dispose du pouvoir réglementaire et nomme aux emplois de l'État conformément à la Constitution et aux lois.

La fonction gouvernementale est exercée par un Conseil exécutif composé des ministres, ministres délégués et secrétaires d'État sous l'autorité du premier ministre.

Le Gouvernement doit conserver la confiance de l'Assemblée nationale et peut engager devant l'Assemblée nationale sa responsabilité sur un projet de loi ou l'ensemble de son programme. La responsabilité du Gouvernement peut également être mise en cause par le vote d'une motion de censure, déposée avec le soutien d'au moins un cinquième des députés, et adoptée si elle recueille les voix de la majorité absolue du nombre légal des députés.

Le gouvernement. Dans le système actuel, le gouvernement est une entité largement structurée en vertu, non pas de textes, mais de conventions constitutionnelles. Le gouvernement est constitué des ministres qui sont les chefs politiques des ministères. En principe, leurs fonctions s'exercent dans un cadre collégial. Les membres du gouvernement sont désignés par le premier ministre. Le projet Turp propose une codification des principes fondamentaux portant sur ces questions. Hormis les règles relatives à la désignation des ministres, il ne semble pas exister d'avantages à prévoir, dans le texte constitutionnel, l'organisation, la structure et le mode de fonctionnement du gouvernement. Des lois, telles que la *Loi sur l'Exécutif* peuvent de temps à autre pourvoir à cet aspect de l'organisation gouvernementale.

Le premier ministre. Le projet Turp propose de codifier la convention selon laquelle " Le premier ministre est nommé par le président du Québec en fonction des résultats électoraux " (article 36). Il " dirige l'action du Gouvernement dont il assure l'unité. Il est responsable de la politique générale et de la défense nationale de l'État " (article 37). Dans la logique du système actuel, le premier ministre est, au plan formel, un ministre comme les autres. Il est désigné, comme ses collègues par le représentant de la reine. Par convention constitutionnelle, le représentant de la reine demande à la personne qui dirige le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale d'agir comme premier ministre et de former le gouvernement. L'essentiel de ses prérogatives découle non de textes, mais de conventions. Dans le cadre de la rédaction d'une nouvelle Constitution québécoise, il faudrait choisir entre deux grandes approches. Une première approche serait de poser que le premier ministre soit désigné et exerce les pouvoirs et prérogatives qu'il exerçait dans le système parlementaire britannique tel que transplanté au Québec. Il s'agirait alors de

reconduire le régime actuel, largement constitué de conventions constitutionnelles. Nombreux sont ceux qui considèrent que système fonctionne adéquatement. Mais des critiques ont mis en lumière l'allure de "monarque électif" que prend le premier ministre dans un tel système¹⁰⁴. Une seconde approche serait de rédiger un ensemble de règles codifiant le statut du premier ministre, ses pouvoirs, attributions et autres prérogatives. Le statut actuel du premier ministre en fait le véritable chef du gouvernement, voire même de l'État bien qu'au plan de la préséance protocolaire, le représentant de la reine passe en premier. Dans l'hypothèse d'une constitution dans laquelle le chef de l'État jouerait un rôle plus actif, il faudrait pourvoir à la délimitation de ses attributions de même que celles du premier ministre.

Le Chef de l'État. Le chef de l'État en garantit la continuité et l'indépendance. Selon le projet Turp, il "veille au respect de l'ordre constitutionnel, préside aux solennités et assume la plus haute représentation de l'État québécois dans les relations internationales" (article 40). Une Constitution québécoise devrait déterminer qui est le chef de l'État. À cet égard, plusieurs possibilités existent. La reine pourrait continuer à être le chef de l'État selon les conditions qui prévalent dans l'ordre constitutionnel actuel. Resterait alors à organiser le transfert du pouvoir de nomination de son représentant. Le gouvernement pourrait exercer un tel pouvoir de la même manière que l'exécutif fédéral l'exerce depuis le début du vingtième siècle. Si l'on devait abandonner la couronne britannique, il faudrait alors décider du statut du chef de l'État. Une première hypothèse serait de remplacer la Reine par un chef d'État qui ne serait pas monarque. Le gouverneur devenant en quelque sorte le chef de l'État. On pourrait procéder à sa nomination du chef de l'État de la même manière que celle qui prévaut pour le gouverneur général sauf que cette nomination serait entièrement décidée par le gouvernement. Une autre possibilité serait de confier à l'assemblée législative le pouvoir de nomination du chef de l'État. C'est celle retenue dans le projet Turp (article 42) où il est prévu que "Le président du Québec est élu sans débat par les membres de l'Assemblée nationale". Une autre hypothèse serait de remettre au corps électoral le choix de la personne assumant cette charge et la désigner au suffrage universel. Mais l'élection du chef de l'État au suffrage universel s'accorde mal avec la logique du parlementaire de type britannique. Si la volonté du constituant devait être de retenir ce modèle que nous a légué l'histoire, il faudra se demander si l'élection du chef de l'État au suffrage universel est compatible avec la logique du système retenu. Une telle hypothèse reviendrait à une migration vers une constitution républicaine.

Hypothèse d'une constitution républicaine. Dans l'hypothèse d'une constitution républicaine, il faudra déterminer le statut, le rôle et le mode de désignation du chef de l'État. Celui-ci devrait-il diriger effectivement le gouvernement ou être plutôt un arbitre intervenant seulement à des moments spécifiques du déroulement de la vie politique? Faudrait-il retenir le modèle républicain tel que pratiqué aux États-Unis ou le modèle incarné par la Constitution française de la cinquième république? L'un et l'autre de ces modèles présentent des avantages indéniables mais aussi des écueils. Ce type de décision a des impacts sur le fonctionnement du pouvoir exécutif. Ainsi, aux

¹⁰⁴ Manon TREMBLAY, Réjean PELLETIER et Marcel R. PELLETIER, *Le parlementarisme canadien*, Québec, PUL, 2000, p. 281.

États-Unis, le président est investi de la plénitude du pouvoir exécutif tandis que dans le régime parlementaire de type britannique, le gouvernement doit avoir la confiance de la chambre.

c) Le pouvoir judiciaire

Un pouvoir incontournable. Dans la culture juridique québécoise, issue de la fréquentation du Common Law, il est difficile d'exclure l'autorité du pouvoir judiciaire comme arbitre constitutionnel ultime¹⁰⁵. D'une part, la reconnaissance de la nouvelle légalité constitutionnelle est grandement tributaire de l'attitude du pouvoir judiciaire. D'autre part, il paraît à bien des égards inhérent à l'état de droit que soit maintenu un contrôle judiciaire de légalité. Dans l'hypothèse d'une rupture révolutionnaire, se poserait la question de déterminer quels mécanismes doivent accompagner les mécanismes de nomination des juges ? Comment aborder le statut des cours supérieures ?

Le projet Turp. Le projet Turp propose une organisation judiciaire semblable à celle qui prévaut actuellement mais en instituant une Cour suprême du Québec composée de neuf membres, nommés pour un mandat unique de neuf ans, dont trois sont nommés par le président du Québec, trois par le premier ministre et trois par le président de l'Assemblée nationale. Le juge en chef de la Cour suprême serait nommé par le président du Québec et aurait voix prépondérante en cas de partage. Cette cour suprême du Québec comprendrait une chambre constitutionnelle chargée de se prononcer sur la conformité des lois et traités à la constitution.

Le judiciaire est maître du sens des principes généraux. Le pouvoir judiciaire est maître du sens donné aux principes généraux. Depuis une décennie, plusieurs travaux ont été réalisés qui permettent de mieux comprendre le fonctionnement du pouvoir judiciaire et du raisonnement inhérent à l'activité du juge. Ces travaux démontrent que les juges construisent les principes nécessaires afin d'assurer la légitimité de leurs décisions. Que les principes ou les règles soient ou non formulés par écrit dans un texte constitutionnel, les tribunaux sont en mesure de dégager les principes nécessaires afin d'appuyer leurs raisonnements. Ces principes peuvent même être supraconstitutionnels. Le phénomène de la normativité constitutionnelle est en constante mutation. Cette normativité est en partie construite par le juge constitutionnel. C'est pourquoi, au-delà de la lettre des textes constitutionnels, des principes constitutionnels ni écrits ni arrêtés pourront pénétrer l'ordre juridique dès lors qu'ils seront reconnus par les tribunaux. Certes, la production par les tribunaux de normes constitutionnelles n'aura généralement lieu que lorsque les règles d'interprétation ne suffiront pas à les mener aux conclusions recherchées. Il faut reconnaître que dans un environnement juridique marqué par l'État de droit et le contrôle judiciaire, les tribunaux sont à la fois des acteurs majeurs et des arbitres ultimes de la normativité constitutionnelle.

La nécessité d'une instance afin de donner un sens aux principes. Dans les sociétés démocratiques, il existe des conflits entre les valeurs et les droits qui sont énoncés dans les textes

¹⁰⁵ Jacques-Yvan MORIN, " Le pouvoir des juges et la démocratie: *Sed quis custodiet ipsos custodes?* ", [1994] 28 R.J.T., <<http://www.lexum.umontreal.ca/themis/94vol28n2-3/MORIN1.html> >

de lois. Ces conflits peuvent difficilement être écartés *a priori* car ils résultent le plus souvent de l'application conjuguée de droits ou d'obligations qui ne sont pas toujours en contradiction les uns avec les autres. Le juge est donc l'interprète ultime et obligé des diverses conceptions qui existent en concurrence dans la société civile. Il n'a pas la liberté d'ignorer ce qui apparaît légitime, acceptable ou inacceptable dans la société à une époque donnée. Ainsi, il exerce une responsabilité capitale dans l'application du droit constitutionnel de même que des autres règles de droit. Le pouvoir judiciaire évalue les situations soumises à son attention et module les solutions esquissées par le constituant. Une approche superficielle mène certains à voir de l'arbitraire dans ce processus. C'est ignorer que dans un environnement démocratique, les principes constitutionnels se construisent et s'appliquent dans un environnement ouvert à la controverse. Ce qui serait anti-démocratique n'est pas tant que le juge soit appelé à décider mais que le contexte juridique soit fermé à la controverse, que le "milieu juridique" ne fonctionne pas adéquatement en ce qu'il reste imperméable à certaines conceptions ayant cours dans la société civile. Comme l'écrit Christian Atias, la communauté juridique contribue à déterminer ce qui est du droit et ce qui est pertinent au regard du droit. Il explique que :

*Parmi les influences qui s'exercent sur l'ordre social spontané, il en est une qui joue, dans certaines sociétés du moins, un rôle considérable. C'est un sous-ordre; c'est l'ordre savant traditionnel que constitue l'action coordinatrice de la communauté des juristes, appuyée par une tradition intellectuelle sélective et à évolution lente. Cette communauté à ses postulats de méthode et de fond. Ses phobies et ses engouements. [...] D'une part, les titulaires des différents pouvoirs subissent l'influence de cette communauté sans même être toujours en mesure d'en critiquer les conceptions, ni de chercher l'équilibre entre elles; d'autre part, ils ne peuvent empêcher que leurs décisions soient reprises dans un ensemble qui leur donne sens et portée.*¹⁰⁶

Dans les sociétés démocratiques, il existe généralement une pluralité de conceptions et de théories. "Tous sont fondés sur des raisons qui peuvent, en certaines espèces, permettre d'aboutir à la solution la moins injuste; aucun ne peut à lui seul, l'indiquer. Il importe par conséquent, de maintenir la concurrence de ces points de vues. Il n'y a aucune source de droit ni aucune autorité habilitée qui pourrait se substituer à l'activité constante de la communauté juridique"¹⁰⁷. Le défi d'une constitution délibérative est d'assurer la vivacité du milieu et de la communauté de ceux qui, à divers titre, font du droit ou s'y intéressent de manière à ce qu'il persiste toujours un pluralisme des conceptions et une concurrence entre celles-ci.

¹⁰⁶ Christian ATIAS, *Théorie contre arbitraire, éléments pour une théorie des théories juridiques*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1987, pp. 115-116. Voir aussi, du même auteur : *Savoir des juges et savoir des juristes, mes premiers regards sur la culture juridique québécoise*, Montréal, Centre de recherche en droit privé et comparé du Québec, 1990.

¹⁰⁷ Christian ATIAS, *Théorie contre arbitraire, éléments pour une théorie des théories juridiques*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1987, p. 116.

Le juge doit préserver sa légitimité. Le juge, au risque de laisser place à l'arbitraire, doit, afin d'assurer l'autorité de sa décision, préserver un certain capital de légitimité : l'autorité et la valeur de sa décision aux yeux des justiciables, et pas seulement aux yeux de la loi est à cette condition. Pour cela, il doit écouter, prendre les moyens de s'instruire des enjeux et des différents intérêts en cause. Il doit s'informer des tenants et aboutissants des conceptions concurrentes qui s'affrontent à l'égard d'un enjeu spécifique. Il lui faut prendre garde aux *a-priori* se tenir loin des conformismes et des idées reçues. Au cœur de la controverse, le juge doit écouter, prendre les moyens de s'instruire des enjeux et des différentes conceptions de l'intérêt public qui existent à un moment donné dans l'univers social. Il doit, dans le respect des valeurs d'un processus délibératif, s'ouvrir aux conceptions concurrentes qui s'affrontent à l'égard d'un enjeu spécifique et se tenir éloigné du conformisme et des *a priori*. En même temps, il ne possède pas la liberté d'ignorer ce qui apparaît légitime ou acceptable dans la société. Il est en quelque sorte condamné à préserver un certain capital de légitimité. La valeur de sa décision aux yeux des justiciables et pas seulement aux yeux de la constitution repose sur cette condition.

2.3.5 Les droits des collectivités

Pierre Carignan écrivait que “Lorsqu'un rapport de droit est établi en faveur d'une collectivité, il en résulte un droit collectif”¹⁰⁸. La notion de droits collectifs ne renvoie pas à un concept monolithique. Certains droits collectifs le sont en raison de leur attribution à une collectivité tandis que d'autres sont considérés collectifs en raison de la nécessité d'en concevoir la mise en œuvre collective. Une Constitution québécoise devra sans doute établir certains droits collectifs.

Des droits devant être impérativement reconnus. Il paraît clair que des dispositions du texte constitutionnel devront proclamer l'obligation de respecter les droits des peuples autochtones. C'est là un devoir incombant au nouvel État selon les règles du droit international. Les droits de la minorité anglophone devront également faire l'objet de garanties constitutionnelles. C'est assurément l'une des conditions de la reconnaissance internationale du nouvel État. Le projet Turp consacre le titre troisième aux droits, libertés et responsabilités des collectivités.

Les droits des nations autochtones. L'article 23 du projet Turp consacré aux nations autochtones garantit les droits existants, ancestraux ou issus des traités. Est aussi garanti et défini le droit de ces peuples à l'autonomie gouvernementale de même qu'est affirmé leur droit “d'utiliser, de développer, de revitaliser et de transmettre aux générations futures leurs traditions orales, religieuses et culturelles”.

Les droits de la communauté anglophone. La minorité anglophone du Québec est partie prenante au vouloir vivre collectif constitutif de la nation. À cet égard, la protection des droits de

¹⁰⁸ Pierre CARIGNAN, “De la notion de droit collectif et son application en matière scolaire au Québec”, dans *La Charte canadienne des droits et libertés : concepts et impacts*, Montréal, Éditions Thémis, 1985, p. 9.

la minorité paraît à la fois une dimension essentielle de la définition de la nation québécoise et une obligation internationale devenue fondamentale¹⁰⁹. Cela fait manifestement l'objet d'un large consensus au sein de la population québécoise. Le projet Turp affirme le droit de la communauté anglophone “à la préservation et au libre développement de son identité historique, linguistique et culturelle et de ses institutions”. On ajoute (article 24.2) que “Les personnes appartenant à la communauté anglophone doivent être en mesure d'utiliser la langue anglaise dans l'exercice de tous leurs droits civils et politiques”. Quant aux droits scolaires, les garanties de l'actuelle Charte canadienne des droits et libertés seraient reprises.

Le projet Turp inclut des garanties pour les communautés ethnoculturelles. Ainsi :

Les personnes appartenant à des communautés ethnoculturelles ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun, avec les autres membres de leurs communautés leur propre vie culturelle, de professer et pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue. (article 25.2)

Quant aux collectivités locales et régionales, le projet Turp affirme que : “Le Québec est un État décentralisé qui garantit aux collectivités régionales et locales le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement” (article 26.2). Toutefois, il est spécifié que “La décentralisation des pouvoirs de gestion et de taxation ne doit pas faire obstacle à la politique gouvernementale d'atténuation des disparités régionales et locales” (article 26.3).

Le statut des entités décentralisées. La question pourra se poser de la meilleure façon d'assurer l'équilibre des différents pouvoirs décentralisés. Duplé évoque la question du statut des gouvernements locaux de même que des autres lieux territoriaux d'exercice du pouvoir. Les avantages et les inconvénients de constitutionnaliser le statut de ces entités auront assurément à être soupesés par le constituant.

2.3.6 La communauté internationale et l'Union canadienne

Dès lors que l'on reconnaît que certaines questions dépassent les frontières d'un seul État et doivent être appréhendées par des actions concertées de l'ensemble de la communauté internationale, il se pose la question de savoir comment articuler l'exercice des compétences de l'État avec la nécessité d'une pleine participation à la communauté internationale. Les États contemporains s'inscrivent dans des réseaux au sein desquels ils sont à la fois la source et le relais essentiel de la normativité souvent définie au niveau international ou dans des entités plurinationales. C'est sans doute dans cet esprit que le projet Turp inclut un titre consacré à la communauté internationale et à l'union canadienne. L'article 52 du projet Turp affirme que :

¹⁰⁹ Robert DUNBAR, “Minority Language Right in International law”, (2001) 50 *Intl. and Comp. Law Q.*, 90.

Le Québec participe à la communauté internationale et conduit ses relations internationales selon les principes de la souveraineté nationale, du respect des règles de droit international, de l'égalité souveraine des États, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux.

L'approche retenue par le projet Turp est celle de l'effet direct et immédiat des décisions des institutions internationales auxquelles l'État a adhéré (articles 52.3, 53.3 et 54.4). Par conséquent, ces décisions priment les lois et font naître directement des droits et obligations pour les personnes. Il en est de même pour les règles coutumières et les principes généraux du droit.

2.3.7 L'entrée en vigueur de la Constitution

Le projet Turp met de l'avant des règles relatives à l'entrée en vigueur du texte constitutionnel¹¹⁰. Les conditions de l'entrée en vigueur d'une constitution sont évidemment fonction de la situation et du contexte concret qui prévaut au moment de son élaboration.

2.3.8 Les mécanismes de révision de la constitution

Un élément essentiel. Les règles relatives à la révision d'une constitution en sont un élément essentiel. Elles participent au renforcement de la légalité et de la légitimité constitutionnelle. Duplé rappelle que le pouvoir de modification de même que le processus menant à son exercice est généralement prévu dans la constitution. Une constitution dans laquelle on aurait inséré des verrous rendant pratiquement impossible sa modification pourra être perçue comme illégitime. Un texte constitutionnel susceptible de modifications au moindre émoi paraîtra par contre manquer de ce caractère solennel et supra-légal inhérent à l'ordre constitutionnel. Ainsi en est-il des constitutions longues et détaillées qui sont forcément appelées à des révisions plus fréquentes que celles qui se limitent à poser les grands principes. C'est que les règles nombreuses qui s'y trouvent deviennent inadaptées avec le temps.

Quel constituant dérivé? Se posera aussi la question du pouvoir constituant dérivé. Il s'agit ici de déterminer si le pouvoir de modifier la constitution est uniquement entre les mains des organes législatifs de l'État ou si un processus de consultation populaire ou de consultation de corps intermédiaires doit être prévu. Évidemment, les constitutions qui sont adoptées et révisées uniquement par l'organe législatif avec ou sans procédure spéciale ou majorité qualifiée sont plus faciles à modifier. Cette approche cause souvent une confusion au niveau des couches de normativité produites par un tel organe; souvent on se pose la question : s'agit-il de lois constitutionnelles ou de lois ordinaires?

¹¹⁰ Article 58 et suivants.

Le moment de la révision. Le moment de la révision est une autre dimension du régime de révision constitutionnelle à envisager. Faut-il préciser des périodes spécifiques au cours desquelles les modifications peuvent être introduites, débattues et adoptées?

Les modifications implicites. Enfin, s'il faut convenir qu'une constitution écrite détermine le droit positif et que sa révision ne peut logiquement être faite qu'en accord avec les processus prévus, il arrive que les constitutions connaissent des modifications implicites. Cadoux¹¹¹ observe que "la Constitution écrite enregistre une modification implicite dès que l'on admet le jeu de la coutume constitutionnelle. De même le contrôle de constitutionnalité des lois lorsqu'il est fait au nom de l'esprit de la Constitution permet —comme aux États-Unis— une interprétation variable de la règle constitutionnelle ". Il peut s'agir là de véritables modifications implicites.

¹¹¹ Charles CADOUX, *Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques*, 4^e édition, Paris, Cujas, 1995, p. 191.

Partie III

Conclusion

À la faveur de débats, études ou initiatives, les balises dans le cadre desquelles s'élaborerait une constitution pour le Québec ont été précisées depuis la publication de l'étude Duplé. D'une part, les conditions dans lesquelles se dérouleraient vraisemblablement la démarche devant mener le Québec à son indépendance ont été explicitées. D'autre part, la teneur d'une constitution québécoise a fait l'objet de précisions et de réflexions.

Nicole Duplé rappelait que la rédaction d'une constitution est une tâche immense. Les réflexions en vue d'établir ce qui constitue l'acte constitutif d'un État imposent une tâche considérable. Cette mise à jour a permis de mettre en évidence les questions qui devront, d'une façon ou d'une autre faire l'objet de décisions dès lors que le peuple québécois aura choisi d'instituer un État indépendant.

Au nombre des données qui sont désormais disponibles du fait des évolutions de la dernière décennie, il y a celles qui concernent le cadre dans lequel se déroulerait vraisemblablement la démarche d'accession à la pleine souveraineté.

Les scénarios d'accession du Québec à la pleine souveraineté politique et juridique sont désormais plus clairs. Nous avons vu que la démarche constituante peut se dérouler dans le cadre de la légalité constitutionnelle canadienne. Dans le Renvoi sur la sécession du Québec, la Cour suprême du Canada a précisé les paramètres dans lesquels une telle transition pourrait se réaliser. Par contre, comme la Cour suprême le mentionne elle-même, on ne peut écarter la possibilité que la démarche constituante du nouvel État s'inscrive en rupture par rapport à la légalité constitutionnelle canadienne. Une troisième possibilité est que la démarche s'amorce dans le cadre de la légalité constitutionnelle canadienne pour se dérouler ensuite en rupture par rapport à celui-ci. L'inverse est aussi possible : que la démarche commence en rupture de l'ordre constitutionnel canadien pour ensuite s'inscrire dans le cadre défini par celle-ci.

Des données plus précises existent désormais sur le déroulement prévisible de la démarche constituante de même que sur la teneur d'un éventuel projet de constitution. Les travaux et réflexions réalisés au cours des dernières années ont permis d'identifier les consensus et les points sur lesquels des discussions sont à prévoir.

Outre l'existence d'un assez large consensus dans la littérature pour reconduire l'essentiel des structures de gouvernement dont le Québec est doté depuis deux siècles, nous avons identifié la tendance contemporaine à considérer que les constitutions dans une société démocratique doivent assurer les équilibres entre les pouvoirs. Cependant, les constitutions doivent surtout assurer le déroulement des processus délibératifs essentiels à la vie démocratique. La société québécoise est résolument pluraliste : son évolution sera favorisée par des institutions de même que la garantie

des droits fondamentaux qui soient de nature à garantir la circulation et l'échange des points de vues.

La démarche constituante doit aussi être envisagée dans le cadre d'une société postmoderne. La démocratie s'inscrit davantage dans des logiques délibératives caractérisées par un va et vient entre les normativités et les sources qui les énoncent. Le sens des règles n'y est jamais déterminé une fois pour toutes; il connaît plutôt des évolutions et des reconstructions du fait des dialogues constants entre une pluralité de pôles prenant part à la détermination du sens des règles.

Dans les nations modernes, les désaccords sont à la fois sources de dangers graves et de sécurité. Les populations sont en désaccord sur un grand nombre de questions car les démocraties admettent, voire encouragent, la coexistence d'une pluralité de points de vues, d'éthiques et de conceptions du monde. Le désaccord, dans une société démocratique est un atout : il renforce la capacité à arriver aux meilleures décisions collectives. Tenter de mettre fin prématurément aux débats ne fait pas disparaître les désaccords, mais appauvrit la qualité de la vie démocratique. Une constitution doit assurer le fonctionnement adéquat des délibérations inhérentes au pluralisme de la société québécoise. Cela doit être réalisé en prenant acte des mutations que connaît la place du droit, le rôle du droit constitutionnel et l'importance des normativités internationales dans la société post-moderne

Dans un tel cadre, il revient à la population du Québec d'élaborer, selon son génie propre, et en construisant sur les acquis, une constitution reflétant ses valeurs et ses aspirations.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 597 à 607

Auteur : Jacques-Yvan Morin

Titre : La constitution d'un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Jacques-Yvan Morin

Titre : La constitution d'un Québec souverain

Jacques-Yvan Morin

**La Constitution d'un Québec souverain
(1991)**

**Mise à jour
(2001)**

**Ministère du Conseil exécutif
Bureau de coordination des études**

LA CONSTITUTION D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

par

Jacques-Yvan Morin

professeur émérite de droit public

à l'Université de Montréal

membre titulaire de l'Institut de droit international

Mise à jour de l'étude

présentée en décembre 1991 devant la Commission

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

SOMMAIRE

I.- Éléments essentiels et conclusions de l'étude de 1991 sur la Constitution d'un Québec souverain

- 1.- Le contenu : choix institutionnels et normatifs
 - a) *La continuité dans les institutions*
 - b) *Les choix de société et les normes fondamentales*
- 2.- La démarche constituante
 - a) *L'élaboration par une assemblée constituante*
 - b) *L'élaboration par l'Assemblée nationale*

II.- Les événements de la dernière décennie modifiant le contexte dans lequel s'inscrirait une nouvelle Constitution du Québec

- 1.- La conjoncture internationale
 - a) *Les contextes des Nations Unies et de l'Occident*
 - b) *Communauté économique et libre-échange*
- 2.- L'évolution du contexte canado-qubécois
 - a) *La période allant de 1990 au référendum de 1995*
 - b) *La période allant du référendum à 2001*

III.- L'élaboration d'une nouvelle Constitution du Québec à la lumière des changements survenus depuis 1991

- 1.- La démarche constituante
 - a) *Une «constitution transitoire» ou provisoire*
 - b) *Une constitution formelle*
- 2.- Le contenu
 - a) *Les choix institutionnels*
 - b) *Les choix normatifs*

La mise à jour de l'exposé sur la Constitution d'un Québec souverain, donné devant la Commission de l'Assemblée nationale chargée d'étudier les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, en décembre 1991, est présentée en trois parties: la première en rappelle les éléments essentiels et les conclusions; la deuxième porte sur les événements de la dernière décennie modifiant le contexte dans lequel s'inscrirait aujourd'hui une nouvelle Constitution du Québec; enfin, dans la troisième partie, nous étudierons la démarche constituante et le contenu d'une telle Constitution à la lumière des changements survenus depuis 1991.

I.- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE DE 1991 SUR LA CONSTITUTION D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

L'accession du Québec au statut d'État souverain entraînerait-elle la nécessité pour celui-ci de se doter d'une nouvelle constitution ou loi fondamentale? Si tel était le cas, par quelles démarches politiques et juridiques le constituant pourrait-il accomplir pareille tâche? À quel moment conviendrait-il qu'elle fût accomplie? Et quel serait le contenu d'un tel instrument? Telle était la problématique soulevée par la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté en 1991.

Ces questions portaient sur une *nouvelle* constitution car le Québec est assujéti depuis fort longtemps à des règles de nature constitutionnelle, qu'il ne saurait modifier par lui-même, soit à titre de colonie, soit en tant qu'État autonome dans le cadre de l'État fédéral canadien. Ces règles s'imposent en effet au Québec comme à l'ensemble des provinces canadiennes. Mais alors que la Constitution fédérale, faite pour l'essentiel de lois du Parlement britannique et autres documents impériaux, présente un aspect *formel*, affirmant désormais sa suprématie par rapport à «toute autre règle de droit», l'actuelle Constitution du Québec, si l'on fait abstraction des parties de la Constitution canadienne qui le concernent, se présente comme un ensemble épars de lois ordinaires de l'Assemblée nationale, qu'elle peut modifier à la majorité simple de ses voix; elle comporte également, à la manière britannique, des conventions constitutionnelles, des règles de *common law* et des coutumes parlementaires qui accentuent son caractère non formel. Cet assemblage de bric et de broc, depuis longtemps entré dans les mœurs politiques des Québécois,

n'en existe pas moins et le serment que prêtent les députés à l'Assemblée nationale comporte depuis 1982, la fidélité à la Constitution du Québec¹. Cela suffit sans doute au bon gouvernement d'un État provincial étroitement encadré par le système fédéral; ce serait totalement inapte à remplir cette tâche dans un Québec accédant à la souveraineté.

Rappelons la différence essentielle entre le statut d'État souverain et celui d'État autonome, qui est aujourd'hui celui du Québec (et de toute autre province). La *souveraineté* est la faculté pour une entité politique de déterminer elle-même l'étendue des compétences qu'elle entend exercer, dans les limites dictées par le seul droit international, tandis que l'*autonomie* n'est que la faculté d'exercer certaines compétences réparties et circonscrites par une entité politique supérieure (en l'occurrence l'organe constituant de la Fédération canadienne). Le passage d'un statut d'autonomie à la souveraineté comporte donc un «saut qualitatif» et non simplement un changement quantitatif comme le serait, par exemple, le transfert au Québec de certaines compétences supplémentaires dans le cadre du système fédéral existant. On conçoit qu'une mutation de cette importance imposerait au Québec de renouveler considérablement l'exposé formel des règles fondamentales de son fonctionnement, devant se substituer désormais à l'État fédéral dans l'organisation de ses institutions, la détermination de ses compétences et la protection des droits et libertés, ce qui ne signifierait pas pour autant qu'il eût à faire table rase des règles existantes qui conviendraient à son nouveau statut.

Rares sont les États modernes qui n'ont pas de constitution *formelle*: on ne peut guère citer que la Grande-Bretagne, Israël et la Nouvelle-Zélande; encore ces pays ont-ils en réalité, comme le Québec, une constitution au sens *matériel* (lois, coutumes, conventions). L'expérience de la plupart démontre, depuis que la Révolution américaine a donné naissance au constitutionnalisme, que l'instauration du pouvoir dans l'État, sa répartition entre ses diverses institutions, son exercice à l'égard des personnes et sa transmission dans le temps exigent des règles fondamentales, prépondérantes et protégées contre les changements intempestifs. Au cours du siècle écoulé se sont ajoutées aux textes constitutionnels des énoncés de libertés, droits et devoirs des citoyens ainsi que des finalités d'ordre social, économique et culturel, en vue de légitimer, limiter et guider l'exercice de la puissance publique. On ne peut guère concevoir aujourd'hui, dans le contexte international actuel, d'État sans cette panoplie de normes suprêmes.

Même dans l'hypothèse où le Québec, devenu souverain, conserverait *grosso modo* ses institutions actuelles, la stabilité et le bon fonctionnement de son système politique exigeraient qu'elles fussent coulées dans les formes plus rigides d'une constitution placée hors de pair.

Aussi l'étude de 1991 se proposait-elle de répondre aux questions soulevées par la Commission parlementaire dans l'ordre suivant: 1° Quel devraient être le contenu et, en particulier, les fins majeures de la nouvelle Constitution d'un Québec souverain et 2° par quelle démarche constituante pouvait-on en assurer l'adoption?

1.- Le contenu: choix institutionnels et normatifs

Au chapitre du contenu, l'étude établissait une distinction méthodologique importante entre les choix institutionnels et les choix normatifs qui se présenteront au constituant québécois. Les premiers ont trait au régime des institutions: faut-il, par exemple, profiter des circonstances exceptionnelles qui accompagnent l'accession à la souveraineté pour abandonner le régime parlementaire traditionnel et lui substituer de nouvelles institutions, par exemple de nature présidentielle? Les options que nous qualifions de «normatives» portent plutôt sur les valeurs et le «projet de société», prenant la forme de principes fondamentaux d'ordre politique, social, économique et culturel appelés à orienter le législateur, l'exécutif, les tribunaux et, en définitive, les citoyens eux-mêmes dans la conduite des affaires de la collectivité. Or, notre étude était fondée sur l'idée que toute nouvelle Constitution du Québec devrait favoriser simultanément la *continuité* dans les institutions et l'esprit d'*innovation* dans les choix de société normatifs.

a) La continuité dans les institutions

Les institutions démocratiques du Québec comptent parmi les plus anciennes du monde: son régime parlementaire, malgré les entorses faites par le gouvernement impérial au XIX^e siècle, existe depuis plus de deux cents ans et s'est progressivement, mais fermement, implanté dans la mentalité et les comportements québécois. À nos yeux, c'est là un héritage ou acquis essentiel, qu'il conviendrait de ne pas dilapider au moment où le Québec opterait pour la souveraineté. Cette

accession représente déjà un changement nécessaire, mais extrêmement exigeant, pour la population: le maintien des institutions familières contribuerait à faciliter la transition.

La souveraineté mobilisant déjà la réflexion, la sagesse politique et l'énergie des Québécois et de leurs dirigeants, il serait donc prudent de protéger avec soin et même d'enchâsser le régime parlementaire dans la nouvelle Constitution. Les institutions les «meilleures» sont celles où l'on se sent le plus à l'aise, où l'on a pris des habitudes qui favorisent le débat démocratique. Aussi avons-nous conclu dans notre étude de 1991 que l'instauration d'un régime présidentiel ou parlementaire-présidentiel concomitante à l'entrée en souveraineté risquerait d'engager le peuple québécois dans d'incessantes et stériles polémiques. De toute manière, ajoutons-nous, on pourra songer par la suite, si les solutions éprouvées résistent mal à l'usure, à les modifier, à la lumière de l'expérience et après mûre réflexion.

Cependant, si le maintien du régime parlementaire paraît indiqué, certains correctifs mineurs pourraient être apportés aux rapports entre l'Exécutif et le Parlement, comme le recommandait J.-C. Bonenfant devant le Comité de la Constitution, au moment des premiers efforts en vue de la réforme de la Constitution du Québec, en 1969². Des questions plus délicates auront sans doute trait au statut et aux pouvoirs du Chef de l'État. En effet, le régime parlementaire étant maintenu, le rôle de ce rouage important de la mécanique institutionnelle ne saurait guère différer de celui du Gouverneur général canadien. Comme le monarque britannique, mais dans un contexte républicain, il ne gouvernerait point, mais sa signature serait nécessaire à l'entrée en vigueur des lois et il exercerait certains pouvoirs en cas de crise parlementaire ou gouvernementale. Quant au mode de désignation de ce président de régime parlementaire, la Constitution devrait en confier le choix et l'élection à l'Assemblée nationale, comme on le voit dans maintes constitutions étrangères.

b) *Les choix de société et les normes fondamentales*

Par sa *Charte des droits de la personne*³, adoptée en 1975 et qui a connu une constitutionnalisation de plus en plus étendue par la suite, le Québec a déjà effectué certains choix de société et leur a reconnu un caractère fondamental. En effet, la Charte a été élevée par

étapes au rang de loi supérieure en ce sens qu'elle prévaut en cas d'incompatibilité entre ses dispositions et celles de toute autre loi antérieure ou postérieure, à moins de dérogation expresse. La notion de garanties constitutionnelles prépondérantes existe donc déjà au Québec, mais le principe pourrait en être étendu à certains droits sociaux, économiques et culturels, alors qu'il est actuellement restreint aux libertés et à certains droits politiques et judiciaires. La possibilité d'abolir ou circonscrire le pouvoir de dérogation devrait cependant être examinée par le constituant québécois. Les obligations de comportement ainsi placées à la charge de l'État ne feraient que mettre en œuvre au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes les engagements internationaux auxquels le Québec a souscrit, par exemple dans le cadre du Pacte onusien de 1966 relatifs aux droits civils et politiques⁴. Le constituant québécois pourrait trouver plus ample matière à réflexion dans les nombreux instruments internationaux ou régionaux, conventionnels ou concertés, portant sur ces questions, mais cette ample moisson de normes devrait être intégrée et adaptée aux valeurs qui sous-tendent le projet d'éthique sociale toujours en cours d'élaboration au Québec.

L'étude de 1991 proposait également l'intégration à toute nouvelle Constitution québécoise de la *Charte de la langue française* (1977), tant en ce qui concerne les droits de la majorité francophone que ceux de la minorité anglophone⁵. Nous y inscrivions en outre l'essentiel des principes proclamés par l'Assemblée nationale dans sa Résolution du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des nations autochtones: anticipant en quelque sorte une éventuelle Constitution du Québec, l'Assemblée y pressait le gouvernement de conclure avec elles des ententes leur assurant l'exercice du droit à l'autonomie au sein du Québec et leur offrait «de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans [c]es ententes»⁶.

2.- La démarche constitutive

Il n'est pas douteux que la constitutionnalisation des institutions et des choix de société décrits ci-dessus sera d'autant plus féconde et effective que le peuple québécois y sera associé. La question est de savoir par quelle démarche il est possible à la fois d'assurer cette participation et d'espérer l'adoption de la nouvelle Loi fondamentale dans des délais qui ne risquent pas de compromettre l'accession concomitante à la souveraineté. Convient-il que l'Assemblée nationale

prenne l'initiative de modifier elle-même la Constitution (existante) du Québec, prenant soin toutefois d'en faire approuver le projet par voie de consultation populaire, ou le législateur doit-il convoquer une assemblée constituante par le moyen d'une élection spéciale ou de tout autre mode de nomination qui lui paraîtrait approprié d'un point de vue démocratique? Et à quel moment les diverses étapes de ce processus constituant devraient-elles intervenir: avant, pendant ou après la période référendaire?

Dans l'état actuel des règles constitutionnelles canadiennes, lesquelles prévalent jusqu'à l'entrée en vigueur de la souveraineté et de la nouvelle Constitution d'un Québec indépendant, c'est l'Assemblée nationale qui est dépositaire du pouvoir de réviser ou modifier sa Constitution, dans les limites dictées par les règles fédérales. Elle peut, certes, déléguer ce pouvoir, sous son contrôle et aux conditions qu'elle édicte, à un organe spécialement constitué pour préparer un projet de loi fondamentale; elle ne pourrait pour autant échapper à la responsabilité ultime qui est la sienne d'accepter le résultat de ces délibérations, de le refuser, réviser ou modifier si elle estime que le projet ne répond pas ? ou pas entièrement ? aux exigences de la situation et aux vœux des Québécois. C'est pourquoi notre étude de 1991 optait pour une démarche dont la procédure et les étapes relèveraient exclusivement de l'Assemblée et non d'une assemblée constituante, sous réserve d'une ample consultation et à condition d'en faire approuver le résultat par le peuple. Ce choix entre l'Assemblée nationale et l'assemblée constituante paraît capital et exige que nous l'examinions. Les deux solutions sont certes légitimes, mais ne présentent ni les mêmes avantages, ni les mêmes inconvénients.

a) L'élaboration par une assemblée constituante

L'imposante et délicate mission de concevoir et rédiger un projet (ou avant-projet) de constitution peut être confiée à une assemblée élue ou nommée spécialement pour ces fins. Les aspirations et besoins de la population s'y feraient sans doute sentir plus directement et intensément que si l'exercice était confié à un comité d'experts et l'existence de cette assemblée créerait une occasion exceptionnelle d'éducation populaire. Selon sa composition, le résultat pourrait aboutir soit à des propositions de renouvellement de la Constitution fédérale, soit à des conclusion souverainistes.

Les inconvénients de l'assemblée constituante tiennent avant tout au temps qu'il faudrait y consacrer et au soupçon de manœuvres antidémocratiques qui ne manqueraient pas d'accueillir toute volonté de l'Assemblée nationale d'imposer un calendrier. Si l'exercice devait avoir lieu *avant* le référendum sur la souveraineté, il n'est pas douteux que d'aucuns y trouveraient l'occasion de retarder le plus longtemps possible l'issue des débats; s'il devait avoir lieu *après*, le risque ne serait guère moins élevé d'assister à un blocage destiné à compromettre le résultat d'un référendum favorable à la souveraineté, à moins que l'Assemblée nationale n'ait préparé et fait approuver par référendum une constitution de type transitoire.

Tout échec de l'assemblée constituante comporterait des risques considérables pour la collectivité québécoise, ne serait-ce qu'au plan psychologique, et il faudrait compter avec les manœuvres qui tenteraient de faire avorter la démarche. C'est la raison pour laquelle notre étude de 1991 en venait à la conclusion que l'assemblée constituante n'était opportune, dans le contexte canado-québécois, que dans un Québec devenu souverain; en définitive, c'est à l'Assemblée nationale qu'il revient de préparer le projet de Constitution présenté au peuple avant ou au moment du référendum sur la souveraineté. Cependant, le succès de cette démarche serait soumis à plusieurs conditions.

b) *L'élaboration par l'Assemblée nationale*

La démarche qui fait appel à l'initiative du législateur et au leadership du gouvernement est conforme à l'esprit des institutions dont s'inspire depuis 1792 la Constitution du Québec, dans le cadre de laquelle ils sont appelés à fonctionner. Elle n'en présente pas moins, elle aussi, avantages et difficultés.

Certes, cette démarche exige moins de préparatifs que la mise en place d'une assemblée constituante et elle permet de surveiller de plus près le calendrier. En revanche, l'Assemblée nationale se verrait contrainte d'accomplir la tâche capitale d'effectuer des choix de société fondamentaux au milieu des nombreuses besognes qui l'absorbent incessamment. L'attention des Québécois serait sans doute plus difficile à retenir, d'autant que le législateur n'a guère cessé, depuis la création du Comité de la Constitution de 1968-1969, de susciter des organismes de

réflexion sur l'avenir du Québec, y compris la Commission d'étude «sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté», pour laquelle notre mémoire de 1991 avait été rédigé et dont les travaux sont restés sans suite, n'ayant été approuvé ni par la Commission ni par l'Assemblée.

L'Assemblée nationale, si elle veut retenir l'attention des Québécois, devrait donc mettre en place un dispositif lui permettant de se mettre à leur écoute, tant dans les régions qu'à l'égard de l'ensemble des groupes sociaux, économiques et culturels, auquel s'adjoindraient des rédacteurs spécialistes du droit comparé et des règles constitutionnelles québécoises, fédérales et étrangères. Ce vaste exercice, concluons-nous, devrait avoir lieu avant le référendum, de manière à donner à la population le tableau le plus clair et précis possible du régime de gouvernement et du projet de société auxquels le choix de la souveraineté les conduirait. La Constitution ainsi proposée serait soumise à la consultation populaire avant le référendum sur la souveraineté ou en même temps; elle n'entrerait en vigueur qu'au moment choisi pour la proclamation de l'indépendance.

En conclusion, la démarche constituante proposée en 1991 voulait permettre l'élaboration d'un projet institutionnel et normatif qui fût fidèle aux institutions parlementaires familières aux Québécois, mais innovateur en ce qui concerne le projet de société enchâssé dans les textes fondamentaux. Cela n'excluait cependant ni le renouvellement de certains aspects des institutions (comme, par exemple, des mécanismes assurant la participation des régions et des Autochtones aux travaux de l'Assemblée nationale), ni le réalisme dans l'affirmation des droits sociaux, économiques et culturels du peuple québécois.

Dix années se sont écoulées depuis ces conclusions, au cours desquelles la situation internationale et celle de l'Hémisphère occidental ont connu des transformations dont certaines ont été profondes et ne peuvent manquer d'influer sur l'évolution du Québec. Les événements survenus dans le cadre canadien, qui ont vu s'approfondir l'impasse constitutionnelle apparue en 1982, pèsent également sur l'avenir du Québec. À la lumière de cette conjoncture nouvelle et mouvante, la démarche constitutionnelle proposée en 1991 paraît-elle déphasée? Doit-elle être entièrement ou partiellement repensée? Il convient de décrire dans la deuxième partie de cette

étude les changements survenus au cours de cette période et d'en tirer dans une troisième partie les conclusions qui s'imposent à l'égard d'une nouvelle Constitution du Québec.

II.- LES ÉVÉNEMENTS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE MODIFIANT LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIRAIT UNE NOUVELLE CONSTITUTION

La faculté pour un peuple de se donner une constitution de son choix dérive de son droit de disposer librement de lui-même: elle en est pour ainsi dire le fruit le plus réel et le plus symbolique à la fois. Une nation ou un peuple qui ne dispose pas du droit d'autodétermination ne sera guère en mesure de se doter d'une loi fondamentale exprimant ses propres valeurs; elle devra composer avec celles de la société qui détient la souveraineté ou contrôle l'organe constituant. Or, le «droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», consacré par les articles 1 §2, 55 et 73 de la *Charte des Nations Unies*⁷, a connu depuis quelques années une évolution importante, tant dans l'ordre international qu'au sein de certains États, dont le Canada. Le contexte dans lequel s'inscrit désormais l'adoption d'une nouvelle Constitution du Québec s'en est trouvé modifié dans une mesure qu'il convient d'évaluer. Nous étudierons l'évolution de la conjoncture internationale avant de nous pencher sur celle des contextes québécois et canadien.

1.- La conjoncture internationale

a) *Le contexte des Nations Unies*

Les Pactes onusiens de 1966 sur les droits civils et politiques ainsi que sur les droits économiques, sociaux et culturels⁸, rédigés pendant la période de décolonisation, énonçaient encore le principe d'autodétermination dans son libellé le plus libéral, de même que son corollaire constitutionnel. L'article 1^{er}, commun aux deux Pactes, par lesquels le Canada et le Québec sont liés, dit en effet:

«Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique [...]».

Ce libellé a fait l'objet de «nuances» dès la fin de la période de décolonisation, en 1970, dans la *Déclaration sur les relations amicales* adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU. Après avoir rappelé que tout État a le devoir de «favoriser [...] la réalisation du principe de l'égalité de droits de peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte», la résolution ajoutait:

«Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembretrait ou menacerait, totalement ou partiellement l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droit et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [...]»⁹

Cette interprétation du principe, restrictive au point de paraître le contredire, trouve sa source dans le fait que plusieurs États issus de la décolonisation et dont le territoire avait été établi par les anciennes puissances coloniales, pouvaient craindre à leur tour de se voir appliquer le droit d'autodétermination des peuples ... On devine les arguments que certains adversaires canadiens de la souveraineté du Québec ont pu tirer de cette réinterprétation, d'ailleurs reprise par l'Assemblée générale dans sa Déclaration du 9 novembre 1995¹⁰, adoptée à l'occasion du 50^e anniversaire de l'ONU.

Pour autant, le contexte dans lequel le Québec revendique de disposer de lui-même est moins celui des Nations Unies que celui de l'Occident, dont il fait partie. Le Canada est signataire de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, qui a donné naissance en 1975 à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹¹. Cet instrument rappelle le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et a contribué, au début de la dernière décennie, au démembrement de l'ancienne Union Soviétique et la naissance de plusieurs États souverains. Plus récemment, ce sont les Balkans qui ont connu l'application du principe et la rédaction de plusieurs nouvelles constitutions allant dans le sens de la démocratie¹². La *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, du 21 novembre 1990, adoptée dans le cadre de l'OSCE et signée par le Canada, réaffirme une fois de plus l'obligation de «rendre effectif» le droit des peuples, qui n'est en définitive qu'un corollaire du principe démocratique¹³.

L'ambiguïté des positions onusiennes ne facilite pas, dans ce contexte particulier, l'exercice par le Québec de son droit de libre disposition. Au sein des pays occidentaux, cependant, ce droit est difficile à nier, ce qui ne signifie pas que le gouvernement et le Parlement canadiens ne tenteront pas de l'entraver, comme nous devons le constater plus loin. Or, l'Occident est justement à la recherche, en Europe depuis un demi-siècle et dans les Amériques depuis quelques années, d'un équilibre entre l'indépendance politique des États et leur interdépendance économique, entre la souveraineté et l'intégration des marchés, laquelle exige de plus en plus des règles communes. Telle est la véritable conjoncture dans laquelle s'inscrivent l'autodétermination du Québec et l'élaboration de son avenir constitutionnel. Il s'agit pour ce peuple de sauvegarder son identité politique, sociale et culturelle tout en s'inscrivant le mieux possible dans la mouvance des économies développées et de la modernité.

b) *Communauté économique et libre échange*

Le modèle européen de communauté économique est plus exigeant pour les États membres de l'Union européenne, en termes de transferts de compétences à une autorité commune, que ne l'est la Zone de libre échange pour les États membres de l'ALENA. La Commission établie par le Traité de Rome (1957) constitue une forme de gouvernement apte à réglementer et gérer l'union douanière, la libre circulation des moyens de production et des politiques communes de développement. Est venue s'y ajouter depuis cette époque une dimension sociale, destinée à contrer les risques de «dumping social» que comporte la concurrence au sein d'un marché unifié, sous la forme d'une *Charte sociale européenne*, signée à Turin en 1961 et remaniée depuis¹⁴. Et l'énorme développement de la réglementation communautaire débouche maintenant sur la monnaie commune (avec les institutions afférentes), les premiers liréaments d'une citoyenneté commune et la recherche d'une politique extérieure proprement européenne. Ce modèle, qui entraîne des transferts de compétence importants de la part des États membres, au point que certains y voient une forme de fédéralisme et l'abandon de la souveraineté des Membres, prend tout son relief lorsqu'il est comparé au système d'organisation économique internationale très différent favorisé par les États-Unis, dont font partie depuis 1989 (A.L.E.) et 1992 (ALENA) le Canada et, avec lui, le Québec¹⁵.

L'appareil institutionnel du libre échange paraît bien rudimentaire auprès des structures de l'Europe des Quinze: il s'inspire plutôt du GATT et de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) pour ce qui est en particulier du règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des Accords nord-américains, comme ceux que font souvent surgir les mesures protectionnistes unilatérales prises par les États-Unis. Le Canada eût préféré un mécanisme de type juridictionnel, mais Washington ne l'entendait pas ainsi: on fait plutôt appel à l'arbitrage, mécanisme qui n'arrive pas toujours à trouver une solution¹⁶. Le Québec s'est trouvé de la sorte entraîné dans une alliance du pot de fer et des pots de terre. Certes, Ottawa a obtenu que les politiques sociales et culturelles soient laissées en marge des Accords, mais le néolibéralisme sous-jacent tend au démantèlement des politiques sociales, salariales et «environnementales» perçues comme étant contraires aux intérêts américains. Comme le préconise le Cato Institute de Washington, lobby néolibéral fort influent, le domaine de l'État serait limité à l'armée, à la police et à la justice, tout le reste pouvant fort bien être géré par l'entreprise privée¹⁷. Ce retour à l'«État gendarme» de naguère irait à l'encontre des objectifs sociaux et culturels poursuivis par les milieux qui sont attachés, tant au Québec qu'au Canada, à la tradition de libéralisme tempéré qui fait partie de leur héritage européen et britannique.

Les tensions entre le modèle européen de communauté économique et les politiques libre-échangistes américaines font partie des réalités qui confrontent le Québec et ne sont pas sans conséquences pour les choix qu'il devra effectuer lorsqu'il entreprendra de se doter d'une nouvelle constitution et de négocier une association économique nouvelle avec le Canada. Certes, le fait d'enchâsser les droits sociaux, économiques et culturels dans une loi fondamentale n'assure pas à lui seul le développement harmonieux et durable que souhaitent les populations, mais on observe depuis la décolonisation une tendance générale, non seulement à définir un «nouvel ordre économique international», superbement ignoré par les États-Unis depuis la présidence de R. Reagan¹⁸, mais à inscrire des normes sociales et culturelles dans les Constitutions. Notons en passant que la *Charte québécoise des droits de la personne* (1975), contrairement à la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), contient un énoncé de droits économiques, sociaux et culturels (articles 39 à 48), lequel cependant n'est pas constitutionnalisé, en ce sens que la Charte québécoise n'assure pas la primauté de ces droits en cas de contradiction avec une autre loi de l'Assemblée nationale, antérieure ou postérieure¹⁹. Dans le contexte nord-

américain actuel, la rédaction d'une Constitution du Québec qui assurerait la prépondérance de ces droits «de la seconde génération» ou ceux de la troisième, comme le droit à la protection de l'environnement, ne peut manquer de soulever maints débats de société. La pression néolibérale rend d'ailleurs ces débats de plus en plus nécessaires, sinon inévitables, particulièrement dans les États développés de l'Occident. Quant aux pays en voie de développement (ou de sous-développement), nous sommes témoins depuis deux ou trois ans d'une prise de conscience des institutions internationales en faveur d'un minimum d'implication de l'État dans le domaine social, afin d'éviter que les thèses néolibérales n'aboutissent à le délégitimer aux yeux des populations. C'est ainsi que la Banque mondiale, s'inquiétant de voir s'approfondir la «fracture sociale» dans son *Rapport sur l'état du développement dans le monde* pour 1997, identifie des tâches que tout gouvernement doit assumer, comme la protection des populations vulnérables et celle de l'environnement, tandis que l'Organisation Internationale du Travail adopte en 1998 une *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, qui énonce une sorte de standard minimum mondial pour le comportement des États et des agents économiques: liberté d'association, élimination de la discrimination en matière d'emploi²⁰. Ce sont là des normes que l'on retrouve souvent dans les constitutions. Il n'est pas impossible que ces nouvelles tendances soient renforcées par les événements dramatiques du 11 novembre 2001, créant un climat international plus propice, il faut l'espérer, à l'affirmation des droits économiques et sociaux ainsi qu'à leur constitutionnalisation.

Déjà, les dix dernières années ont vu de nombreux États des Amériques, d'Europe centrale et orientale ainsi que plusieurs pays d'Afrique devenir de véritables «chantiers constitutionnels». Dans l'Hémisphère occidental (moins l'Amérique du Nord), le tiers au moins des 33 constitutions ont été révisées, notamment dans le domaine des droits de la personne; en Europe, depuis 1989, la plupart des États, y compris ceux issus de l'ex-Union Soviétique et de l'ex-Yougoslavie, ont connu une marche forcée vers la démocratie et l'économie de marché et cette mutation les a presque tous amenés à réécrire leurs constitutions respectives; quant à l'Afrique, la grande majorité des constitutions y ont été révisées, parfois de fond en comble, depuis la même époque²¹. Cette intense activité constituante, dont on trouve également des traces en Asie, a porté avant tout sur les libertés et l'État de droit, mais ne pouvait manquer de soulever la question des droits économiques, sociaux et culturels, d'ailleurs rappelés sans cesse par les

institutions internationales, comme en témoignent les rapports de la Banque mondiale, mentionnés ci-dessus, et les résolutions des divers organes des Nations-Unies. On peut parler d'une sorte de branle-bas constitutionnel mondial et il n'est donc pas étonnant que le Québec et le Canada aient connu, eux aussi, de nombreuses péripéties de cet ordre au cours de cette décennie.

La mondialisation, qui n'a fait que s'accroître durant cette période, n'est pas étrangère à cette évolution plutôt agitée. Ce phénomène économique, mais également politique et culturel, agit de plusieurs façons, parfois contradictoires, sur le comportement des États et ne manque pas de soulever des problèmes constitutionnels lorsqu'il tend à saper leurs responsabilités socio-économiques ou, au contraire, exige d'eux des garanties pour la sécurité des transactions internationales. D'une part, en effet, les États ? surtout ceux qu'on dit «en développement», mais en réalité tous ceux qui importent des capitaux étrangers ? , sont mis en concurrence: lesquels se rendront les plus «attractifs» aux yeux des investisseurs par la «dérégulation» à l'encontre de règles perçues comme gênantes pour le libre marché globalisé, notamment dans le domaine social et dans la protection de l'environnement? D'autre part, les entreprises des pays les plus riches, lorsqu'elles s'aventurent à l'étranger, ont grand besoin de sécurité pour elles-mêmes et leurs personnels, laquelle ne saurait guère exister en l'absence de respect pour les droits fondamentaux dans les pays qui les accueillent; comment se passer d'un État de droit et d'une justice consciencieuse lorsqu'il s'agit de la sûreté de leurs investissements et du droit de propriété, sans lesquels l'économie libérale comporte vraiment beaucoup de risques? Naturellement, la réponse du néolibéralisme pur et dur sera de négliger les droits des populations et de tenter de mobiliser les États, devenus simples gendarmes, pour la défense de leurs intérêts. Toutefois, le désordre qui s'est répandu depuis quelques années et les événements récents liés au terrorisme montrent les limites de ce type de mondialisation. On peut penser que celle-ci, en revanche, viendra accentuer la prise de conscience du déficit de justice sociale dont souffrent de nombreuses populations et rendre ainsi plus aiguë la perception de l'importance des garanties constitutionnelles.

Mais si la conjoncture internationale ou «mondiale» semble ainsi devenir plus propice au constitutionnalisme, qu'en est-il de l'évolution des contextes canadiens et québécois depuis notre

exposé de 1991 devant la Commission parlementaire sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté?

2.- L'évolution du contexte canado-québécois

Les péripéties constitutionnelles qui ont marqué les rapports du Québec et du Canada depuis l'échec, en juin 1990, de l'Accord dit «du lac Meech» (signé le 3 juin 1987), par suite du refus des Législatures de Terre-Neuve et du Manitoba de le ratifier, et le sort semblable réservé à l'Accord de Charlottetown au référendum canadien du 26 octobre 1992, s'ils n'ont évidemment pas permis de rénover le statut du Québec, n'en ont pas moins été la source, depuis lors, de nombreux principes de nature constitutionnelle affirmés par l'Assemblée nationale. Certains de ces principes et les règles qui en découlent font désormais partie de la Constitution matérielle existante du Québec, tandis que d'autres, qui n'ont pu entrer en vigueur, en raison du résultat du référendum de 1995, forment ce que nous pourrions appeler une constitution virtuelle. Dans la II^e partie de cet exposé, nous nous en tiendrons au rappel des faits, tandis que les principes seront étudiés de façon plus détaillée dans la III^e partie.

Non moins caractéristique des dix dernières années est l'effervescence qui entoure l'idée d'adopter une constitution du Québec au sein des partis politiques. Le Parti libéral du Québec donne le ton dès 1991, suivi du Parti québécois en 1996, de l'Action démocratique et du Bloc québécois en 2001²². Quoique ces efforts n'aboutissent pas tous à proposer des projets de constitution rédigés dans le détail, ils sont unanimes à voir dans l'élaboration d'une loi fondamentale l'occasion d'une mise à jour et d'une «consolidation» des valeurs qui sous-tendent la vie politique et sociale du Québec. Il y a là une mine pour ainsi dire inépuisable d'objectifs et de principes à la disposition de ceux qui seraient appelés à organiser la démarche constituante.

La séquence des faits qui s'étend de 1990 à 2001 peut être divisée, pour la commodité, en deux périodes. La première va de la Loi va de la *Loi instituant la Commission sur l'avenir du Québec*, adoptée par l'Assemblée nationale en 1990, en réaction à la perte de l'Accord du 3 juin 1987, au référendum québécois sur la souveraineté, du 30 octobre 1995; la seconde va de cet événement à la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple*

québécois et de l'État du Québec (dite *Loi sur les droits fondamentaux*), adoptée le 7 décembre 2000 et entrée en vigueur le 28 février 2001, en réaction à la Loi fédérale dite «sur la clarté», sanctionnée le 29 juin 2000. Chacune de ces périodes a produit sa moisson de normes de portée constitutionnelle et mérite à tout le moins un examen succinct.

a) *La période allant de 1990 au référendum de 1995*

Le rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, appelée Bélanger-Campeau du nom de ses coprésidents, rendu public le 27 mars 1991, est le premier événement significatif de cette période. Conçu comme «commission parlementaire élargie» et itinérante, composée de 36 membres, dont moitié de députés, l'organisme consultatif offre plus d'intérêt par la démarche nouvelle qu'il représente que par ses propositions constitutionnelles. En effet, la Commission, représentative de plusieurs points de vue, propose un choix entre les deux «voies de solution» que sont le «profond réaménagement» du système fédéral ou la «pleine souveraineté» et l'adoption d'une loi établissant le «processus de détermination» de l'avenir politique et constitutionnel. Il ne faut pas s'attendre à trouver dans son rapport des indications sur les principes fondamentaux qui devraient faire partie d'une future constitution du Québec. Tout au plus la Commission constate-t-elle que l'adoption par le Québec d'une constitution «qui lui soit propre» pourrait accompagner tant le réaménagement de son statut dans le cadre fédéral que l'accession à la souveraineté²³. Le seul principe fondamental invoqué dans le rapport est celui de la liberté des Québécois «d'assumer leur propre destin [et] de déterminer leur statut politique», autrement dit le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, compte tenu de la «nécessité» de redéfinir ce statut à la suite de la modification de la Constitution canadienne, en 1982, malgré l'opposition du Québec, et du rejet consécutif de l'Accord constitutionnel de 1987, lequel visait à lui permettre d'adhérer à cette modification.

C'est au chapitre de la démarche permettant d'exercer le droit d'autodétermination que le rapport de la Commission est le plus explicite. Elle recommande en effet à l'Assemblée nationale d'adopter une loi créant deux commissions spéciales chargées respectivement d'étudier les «questions afférentes» à l'accession du Québec à la souveraineté et d'apprécier «toute offre de nouveau partenariat» émanant du gouvernement du Canada et des provinces (à condition que

cette offre les lie formellement). Faute de solution à l'impasse, MM. Bélanger et Campeau et leurs collègues proposaient la tenue d'un référendum québécois sur la souveraineté en juin ou octobre 1992, laquelle entrerait en vigueur une année plus tard²⁴. Dans ce cas, la Constitution du futur État souverain pourrait prendre une forme transitoire ou celle d'une loi fondamentale «dûment complétée», élaborée, à titre d'exemple, par une assemblée constituante.

L'Assemblée nationale a suivi ces recommandations presque à la lettre trois mois plus tard, en adoptant la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (1991)²⁵. Rappelant dans son préambule que les Québécois «sont libres d'assumer leur propre destin [et] de déterminer leur statut politique», elle y ajoute cependant quelques considérants qui annoncent, en quelque sorte à titre préliminaire, les principes constitutionnels qui doivent guider la démarche d'autodétermination: la langue française doit être «la langue de l'État et de la loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires»; les droits et institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise doivent être respectés; les Amérindiens et les Inuit ont le droit de maintenir et de développer leur identité et leur culture propre et l'apport des communautés culturelles au développement du Québec doit être reconnu. La Loi établit ensuite les deux commissions parlementaires proposées par la Commission Bélanger-Campeau et confie au gouvernement la tâche de tenir un référendum sur la souveraineté en juin ou octobre 1992; en cas de réponse favorable, il est proposé que le Québec acquière son nouveau statut «un an, jour pour jour, à compter de la date de sa tenue»²⁶. L'Assemblée prend soin, de rappeler également, dans le préambule, qu'elle est «souveraine pour décider de toute question référendaire». Quelques mois plus tard, le 27 novembre 1991, craignant que le Parlement fédéral ne tente d'organiser un référendum pan-canadien «affectant l'avenir politique et constitutionnel du Québec», l'Assemblée réaffirmera le droit des Québécois de «déterminer seuls» leur avenir et demandera par sa résolution au gouvernement d'Ottawa «de respecter le processus» établi par sa Loi sur l'autodétermination²⁷.

Des deux Commissions parlementaires créées par cette loi, seule la première, chargée d'étudier les «questions afférentes à l'accession à la souveraineté» remplira sa tâche; la seconde, consacrée à l'étude de toute «offre de partenariat de nature constitutionnelle», n'ayant jamais reçu

une telle offre (liant formellement le Canada et les autres provinces), n'eut pas à faire rapport à l'Assemblée. Entretemps, les discussions fédérales-provinciales avaient repris qui devaient aboutir à l'Accord de Charlottetown et à la tenue d'un référendum pancanadien sur cet Accord en octobre 1992. C'est sans doute la raison pour laquelle la première Commission (sur les «questions afférentes») n'ébauchera qu'un projet de rapport, publié en septembre 1992, mais ne sera ni approuvé par elle, ni même déposé devant l'Assemblée nationale²⁸.

Néanmoins, notons que ce projet, rédigé par le Secrétariat de la Commission et «traduisant les exposés des professeurs N. Duplé et J.-Y. Morin devant la Commission», fait état de la nécessité pour un Québec souverain de se doter d'une constitution formelle ayant pour objet «de reconnaître la souveraineté du peuple, d'instituer des organes pour l'exercice des compétences étatiques et de définir le rôle et les pouvoirs de chacun d'eux». Une charte des droits fondamentaux devrait également en faire partie, garantissant les droits des anglophones, des communautés culturelles et des autochtones, ainsi qu'une procédure de modification. Le projet de rapport ajoutait que la Constitution d'un Québec souverain pourrait reprendre les règles portant sur l'exercice des fonctions exécutive, législative et judiciaire dans l'ordre constitutionnel existant. Il faudrait cependant pourvoir au remplacement du représentant de la reine et déterminer le statut et les fonctions du nouveau chef de l'État. Enfin, le projet faisait état de l'opinion des experts, selon lesquels l'essentiel des institutions actuelles devraient être maintenu, en ne leur apportant que les modifications requises par l'accession à la souveraineté²⁹. Le rejet de l'Accord de Charlottetown, le 26 octobre 1992, marque à la fois la fin des négociations constitutionnelles entre Québec et Ottawa et l'arrêt temporaire du «processus de détermination de l'avenir» du Québec établi en 1991. L'étape suivante devra attendre le retour au gouvernement du Parti québécois, en septembre 1994.

Dès le 6 décembre 1994, le nouveau gouvernement déposa devant l'Assemblée nationale un *Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*, destiné à faire l'objet d'une large consultation³⁰. Comme la plupart de ses dispositions ont été reprises plus en détail dans le *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*, adopté en première lecture le 7 septembre 1995³¹ à la suite de cette consultation et en prévision d'un nouveau référendum, il suffit de rappeler ici la définition très précise que donne ce projet de la souveraineté et les dispositions relatives à l'adoption d'une

nouvelle constitution formelle. Tout d'abord, le lien entre cette constitution et la souveraineté ressort très clairement d'un passage du préambule selon lequel le peuple affirmerait sa volonté de

«détenir la plénitude des pouvoirs d'un État: voter toutes nos lois, prélever tous nos impôts, signer tous nos traités et exercer la compétence des compétences en concevant et maîtrisant, seuls, notre loi fondamentale»

Advenant l'approbation par la majorité lors de la consultation populaire prévue pour la fin d'octobre 1995, un projet de nouvelle constitution sera élaboré par une commission constituante établie par l'Assemblée nationale et composée d'une majorité de non-parlementaire venus de «milieux divers»; des représentants de la communauté anglophone et de chacune des nations autochtones doivent être invités par la Commission à participer à ses travaux pour ce qui est de la définition de leurs droits³². Une démarche constituante parlementaire partiellement inspirée de la Commission Bélanger-Campeau (les députés y étant cependant minoritaires) est ainsi établie, mais on notera que l'exercice doit se dérouler après le référendum, en même temps qu'est proposée au Canada une offre formelle de partenariat économique. Comme la négociation du traité de partenariat ne devait pas, selon l'article 26 du projet de loi, dépasser le 30 octobre 1996 (soit un an après le référendum), à moins que l'Assemblée nationale n'en décide autrement, et que la proclamation de la souveraineté pouvait survenir dès que le traité était approuvé par l'Assemblée, on peut présumer que l'élaboration du projet de Constitution devait être accomplie dans les mêmes délais. Sans doute parce que cette éventualité parut quelque peu aléatoire au gouvernement, l'Assemblée prit soin de prévoir à l'article 24 l'adoption d'une Constitution «transitoire», laquelle serait entrée en vigueur au moment de l'accession à la souveraineté et le serait demeurée jusqu'à ce que la nouvelle Constitution ait été approuvée par l'Assemblée nationale, soumise à la consultation populaire et approuvée par le peuple. Le projet de loi ne précise pas comment serait rédigée le texte transitoire, mais il ressort du contexte que l'Assemblée en serait seule responsable, avec ou sans mécanisme de consultation.

Les dispositions du *Projet de loi sur l'avenir* portant sur la Constitution transitoire et la Loi fondamentale rédigée par la Commission constituante nous indiquent quel serait le *contenu* d'une Constitution éventuelle du Québec et présentent de ce fait une contribution importante à la réflexion qui nous occupe, émanant de surcroît de l'Assemblée qui demeure, dans l'état actuel

des choses, l'organe constituant du Québec (dans le cadre fédéral). La Constitution transitoire doit en effet

«assurer la continuité des institutions démocratiques [...] et des droits constitutionnels qui sont en vigueur à la date de l'accession à la souveraineté, notamment ceux qui concernent les droits et libertés de la personne, la communauté anglophone, l'accès aux écoles de langue anglaise et les nations autochtones»³³.

Cela nous indique déjà que la loi transitoire aurait comporté une charte des droits et libertés — peut-être la Charte québécoise actuelle, y compris les règles établissant sa prépondérance —, des dispositions sur les droits linguistiques, inspirées sans doute de la *Charte de la langue française*, y compris les droits de la minorité anglophone, et la reconnaissance des droits des communautés autochtones. Le *Projet de loi sur l'avenir* prévoit également un mode d'amendement, implicite dans l'annonce de la création, advenant un référendum favorable à la souveraineté, d'une commission constituante. On ne s'étonnera pas de retrouver le même ordre du jour au programme de cette commission, avec quelques précisions: la future Constitution coiffera la Charte des droits et libertés d'une norme générale que l'on trouve dans un nombre croissant de constitutions étrangères et qui instaure «la primauté de la règle de droit» ou l'État de droit (*rule of law*). Elle affirmera également que les citoyens ont des «responsabilités les uns envers les autres» — on aurait pu tout aussi bien parler de *devoirs*, comme le font maintes constitutions —, et garantira à la communauté anglophone «la préservation de son identité et de ses institutions». Quant aux nations autochtones, il est précisé que seront reconnus leurs «droits constitutionnels existants» ainsi que «le droit de se gouverner sur des terres leur appartenant en propre», dans le respect de l'intégrité du territoire québécois³⁴. D'autres dispositions, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, bien que n'étant pas toutes mentionnées comme devant faire partie de la future Constitution, y figureraient sans doute, notamment le territoire dans ses dimensions terrestres, maritime et aérienne (article 10), la décentralisation des pouvoirs en faveur des autorités régionales et locales (article 9), la nationalité (appelée «citoyenneté» aux articles 11, 12 et 13), les relations étrangères et les traités (articles 15, 16 et 17), enfin des dispositions assurant la continuité des lois, des engagements de l'État et des tribunaux (articles 18 à 22). Tous ces sujets ont fait l'objet de recherches dans le cadre du Secrétariat des commissions sur l'avenir du Québec, qui a publié en 1995, avant le référendum, une «banque de référence» à l'usage des

parlementaires membres de ces commissions, laquelle constituera un instrument fort utile dans toute démarche ultérieure d'élaboration d'une Constitution du Québec³⁵.

On trouve également des indications de portée constitutionnelle dans l'Entente intervenue le 12 juin 1995 entre les chefs des trois partis favorables à la souveraineté, annexée au *Projet de loi sur l'avenir du Québec*, mentionné ci-dessus, et qui en a influencé la rédaction. Certaines dispositions sont cependant plus précises et méritent de retenir l'attention, avant tout celles qui portent sur le maintien d'un «lien souple et équitable avec nos voisins canadiens, pour gérer en commun l'espace économique, notamment par la mise en place d'institutions communes, y compris de nature politique»³⁶. La loi elle-même se s'appesantit guère sur ces institutions communes, dont l'autorité se superposerait aux pouvoirs ou compétences du nouvel État souverain québécois. L'article 3 du *Projet de loi* se contente de renvoyer à l'Entente tripartite. Celle-ci prévoit la mise sur pied par traité d'un conseil, d'un secrétariat, d'une assemblée et d'un tribunal de règlement des différends. Ces institutions du Partenariat auraient la «capacité d'agir», c'est-à-dire le pouvoir, dans divers domaines comme la libre circulation des personnes et des facteurs de production, l'union douanière, la politique monétaire et même la «citoyenneté», c'est-à-dire la nationalité; d'ailleurs «rien n'empêchera les deux États membres de s'entendre dans tout autre domaine d'intérêt commun». Le projet de loi donne quelques exemples des secteurs d'activité visés: commerce intérieur du Partenariat, commerce international (y compris l'exception culturelle dans l'OMC et l'ALENA), représentation au sein d'instances internationales, politiques de transport et de défense, réglementation des banques et des institutions financières, politiques fiscales et budgétaires et protection de l'environnement. De tels arrangements conventionnels sont, de toute évidence, accompagnés de limitations concomitantes de l'autorité des États, qui les acceptent de plus en plus aujourd'hui sous les contraintes de l'interdépendance, mais ils exigent à tout le moins des règles constitutionnelles précises sur la place respective des normes fondamentales nationales des engagements conventionnels et, de façon plus générale, du droit international coutumier. Nous retrouverons cette problématique dans la III^e partie.

Cette première période (1990-1995) s'achève par la tenue du référendum du 30 octobre et le résultat que l'on sait. L'un des effets de la consultation populaire a été de rendre caduc le

Projet de loi sur l'avenir du Québec, lequel, selon l'expression consacrée, est «mort au feuilleton». Il n'en reste pas moins que, même fermé, le chantier constitutionnel ouvert durant cette première moitié des années 90 forme un acquis imposant du point de vue de la réflexion sur ce que pourrait être une nouvelle Constitution formelle du Québec. La seconde moitié en a d'ailleurs marqué le prolongement.

b) La période allant du référendum de 1995 à 2001

Ces années sont dominées par l'intervention des tribunaux dans la question du droit de sécession du Québec, la démarche du Parlement fédéral en vue de s'assurer un droit de regard sur ce en quoi consistent une question référendaire et une majorité suffisamment claires pour obliger le gouvernement fédéral à engager des négociations au sujet de la sécession, ainsi que la réponse de l'Assemblée nationale du Québec à ces interventions dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec (Loi sur les droits fondamentaux)*, entrée en vigueur le 28 février 2001. Ces événements, ponctués de débats incessants sur l'avenir de la langue française et la citoyenneté, sans oublier plusieurs projets constitutionnels proposant le passage du régime parlementaire au présidentiel ou l'adoption d'une solution «confédérale» et la recherche d'ententes avec les groupes autochtones au sujet de leurs droits, ne peuvent manquer d'influer sur le contenu de toute future Constitution du Québec et sur la démarche conduisant à l'adoption de celle-ci.

L'intervention des tribunaux a résulté tout d'abord d'une tentative, antérieure au référendum du 30 octobre 1995, visant à en empêcher la tenue pour le motif que le résultat pouvait porter atteinte aux droits et libertés du demandeur. Si la Cour supérieure n'accepta pas d'interdire la consultation populaire, elle n'en constata pas moins que le pouvoir de proclamer la souveraineté revendiquée par l'Assemblée nationale dans le projet de *Loi sur l'avenir du Québec*, commenté ci-dessus, sans passer par le mode d'amendement prévu dans la Constitution canadienne, constituait une «menace grave aux droits et libertés du demandeur garantis dans la *Charte canadienne des droits et libertés*»³⁷. Dans une phase ultérieure du même contentieux, portant sur la recevabilité de la demande, le tribunal renvoya l'affaire au juge du fond en soulevant diverses questions sur le droit du Québec de faire sécession du Canada, tant en droit

interne qu'en droit international³⁸. C'est alors que le gouvernement fédéral, soucieux de la formulation des questions ainsi soulevées, décida de procéder par voie de renvoi, c'est-à-dire d'avis consultatif, devant la Cour suprême du Canada.

Les trois questions posées à la Cour, telles que formulées par le gouvernement fédéral, avaient trait du principe d'autodétermination et plus précisément au droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec dans le cadre de la Constitution canadienne et en vertu du droit international; dans l'éventualité d'un conflit entre les deux ordres juridiques, lequel du droit interne ou du droit international aurait-il préséance? Nous avons analysé ailleurs la formulation des questions et commenté le jugement de la Cour; aussi n'en retiendrons-nous ici que l'essentiel³⁹. Disposons d'abord de la question du droit de sécession en droit international: la Cour, on pouvait s'y attendre, n'est pas sans connaître l'évolution du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes depuis que les États issus de la décolonisation ont pris conscience de leur vulnérabilité devant ce principe et, devenus majoritaires aux Nations-Unies, l'ont infléchi en y ajoutant la réserve de leur intégrité territoriale (nous avons fait allusion à cette évolution dans la première partie de cet exposé). Hormis les cas des peuples faisant partie d'un empire colonial ou soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangère et aussi, «peut-être», dans le cas d'un peuple empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'intérieur de l'État dont il fait partie, le principe de l'intégrité territoriale exige que les peuples réalisent leur autodétermination dans le cadre de l'État dont il font partie⁴⁰.

Cette interprétation restrictive du droit de libre disposition présentait l'inconvénient d'être peu conforme au principe démocratique tel qu'il est conçu en Occident. Or, ce sont avant tout les États occidentaux qui seront, le cas échéant, appelés à juger le comportement des organes fédéraux canadiens à l'endroit du Québec: rappelons-le, les principes de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris, auxquels le gouvernement fédéral a souscrit, inscrivent l'autodétermination dans l'ordre juridique européen, où elle a d'ailleurs entraîné la naissance de plusieurs nouveaux États souverains, et dans celui de l'Amérique du Nord par la participation à l'O.S.C.E. des États-Unis et du Canada⁴¹. Dans ce contexte, la Cour devait faire appel, au-delà des dispositions spécifiques de la Constitution (qui ne mentionnent pas la possibilité de la sécession d'un État membre), aux «principes sous-jacents» qui animent l'ensemble de l'ordre

constitutionnel. Ces principes non écrits ou implicites sont la démocratie, le fédéralisme, le constitutionnalisme et la primauté du droit ainsi que le respect des minorités, dont les juges tirent les conséquences à l'égard de la sécession à laquelle le Québec aspirerait:

«L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres⁴².

La légitimité démocratique ainsi acquise au projet de sécession entraîne, le cas échéant, l'obligation d'engager des discussions et négociations entre les «deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada»⁴³. Ce sont là, ajoute la Cour, «des obligations impératives en vertu de la Constitution» et une majorité qui n'agirait pas en conformité des principes sous-jacents de la Constitution mettrait la légitimité de sa démarche en péril devant la communauté internationale. Au reste, la Cour, envisageant le cas d'un peuple empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination dans le cadre de l'État dont il fait partie, se réfère à la doctrine du droit international et écrit: «Une obstruction aussi complète pourrait donner naissance au droit à la sécession»⁴⁴. Le succès ultime d'une telle sécession «dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale», conclut-elle.

Pour la Cour suprême, la volonté de «chercher à réaliser la sécession» constitue même un «droit» pour le Québec, pour peu que la démarche se déroule selon les principes fondamentaux sous-jacents du droit canadien. Ces principes de comportement vont dans le sens souhaité par le Québec, compte tenu de sa volonté persistante de négocier, mais les questions laissées ouvertes par la Cour sont nombreuses et concèdent au pouvoir fédéral plus d'outils qu'il ne lui en faut pour obstruer le processus d'autodétermination et, si le «oui» devait l'emporter, faire dérailler les négociations subséquentes et provoquer l'échec de toute révision constitutionnelle allant dans le sens de la souveraineté du Québec. Les exigences de «clarté» de la question référendaire et de la majorité requise introduisent en effet dans le droit un vocabulaire flou, une indétermination qui se prête à toutes les interprétations. De surcroît, en se rendant à la démarche du gouvernement

fédéral de ne pas trancher la question du mode d'amendement applicable à la sécession — question éminemment juridique, propre à faire l'objet d'un examen judiciaire — , la Cour a laissé subsister un obstacle majeur et, à la lumière du comportement des provinces anglophones depuis l'échec de l'Accord constitutionnel de 1987, pour ainsi dire incontournable. L'expérience enseigne en effet qu'en dehors d'une négociation entre les «deux majorités» où l'État fédéral parlerait au nom de toutes les provinces anglophones (après les avoir consultées, il va de soi), le droit d'autodétermination du peuple québécois ne saurait être respecté dans les faits.

L'indétermination des conditions dans lesquelles s'effectuerait l'exercice du droit de choisir l'avenir constitutionnel laisse à Ottawa la plus entière discrétion dans l'élaboration d'une stratégie de mise en échec d'un référendum favorable à souveraineté du Québec. Le gouvernement et le Parlement fédéraux n'ont pas tardé à tirer le maximum de cette marge de manœuvre laissée par les juges fédéraux: ce fut la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec (Loi sur la clarté)*, entrée en vigueur le 29 juin 2000⁴⁵. S'appuyant sur le fait que la Cour a déclaré qu'il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claires, la Loi entend conférer «un rôle important» à la Chambre des communes dans cette détermination. En soi, ce préambule ne va pas à l'encontre du droit d'autodétermination, mais les conséquences détaillées que le législateur fédéral tire de l'avis de la Cour dans le dispositif de la Loi aboutissent à toutes fins pratiques, à transférer à la Chambre des communes le droit de libre disposition du peuple québécois.

Non seulement en effet, la *Loi sur la clarté* exige-t-elle que la population déclare clairement si elle veut ou non que la province intéressée «cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant», ce qui n'est pas incompatible avec l'avis de la Cour, mais elle ajoute que cette déclaration ne serait pas claire si «elle offre, en plus de la sécession [...], d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population». En d'autres termes, même si le Québec exprimait majoritairement sa volonté de faire «sécession», il ne saurait proposer l'établissement d'un arrangement économique ou politique sans essuyer d'avance une fin de non recevoir: la Chambre des communes n'aurait même pas à prendre en considération une telle question. Cette tentative

de radicaliser toute solution pour mieux le rejeter, va à l'encontre de l'obligation de négocier prônée dans l'avis de la Cour suprême: elle tend à enfermer le peuple québécois dans un choix de tout ou rien et vise à écarter d'emblée les solutions de compromis comme la souveraineté-association ou la souveraineté-partenariat proposées aux référendums de 1980 et 1995. En outre, le pouvoir fédéral se donne la possibilité de mobiliser tous les adversaires de la souveraineté du Québec en prévoyant que la Chambre devra tenir compte des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, [...] des résolutions et déclarations officielles des représentants des peuples autochtones, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent» (article 1^{er} §5). Le droit de libre disposition du Québec se trouve ainsi placé, à toutes fins pratiques, entre les mains du Canada anglophone.

Un second verrou vient renforcer le dispositif: si par hasard la question avait paru claire à la Chambre avant le référendum, elle peut toujours décider après «si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada» (article 2 §1^{er}). Enfin, le verrouillage fait appel au mode d'amendement de la Constitution canadienne qui a fait ses preuves à l'encontre des Accords du Lac Meech et de Charlottetown: «la sécession d'une province [...] requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l'issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces [...]» (article 3 §1^{er}) et la *Loi sur la clarté* brandit la menace d'une modification des frontières de la province (article 3 §2). On comprend que l'Assemblée nationale du Québec n'ait pu accepter de voir confisquer de la sorte le droit du peuple québécois de disposer de son avenir.

La *Loi sur les droits fondamentaux*, adoptée quelques mois après la démarche fédérale que nous venons de décrire et entrée en vigueur le 28 février 2001, rappelle que le peuple québécois a déjà exercé à diverses reprises, en 1980, 1992 et 1995, son droit de déterminer son statut politique. Sans le dire expressément, l'Assemblée nationale invoque des précédents qui, dans les régimes d'inspiration britannique, forment des conventions constitutionnelles. Elle dénonce le fait que le Québec est en butte «à des gestes du gouvernement fédéral [...] qui mettent en cause la légitimité, l'intégrité et le bon fonctionnement de ses institutions démocratiques» et

déclare qu'«aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et le légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois [de] disposer lui-même de son avenir» (article 13). Elle rappelle les règles du droit constitutionnel canadien et du droit international selon lesquelles «le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale» (article 9). Elle réaffirme, reconnaissant «l'importance politique» de l'avis de la Cour suprême au sujet du droit de sécession,

«le principe fondamental en vertu duquel le peuple québécois est libre d'assurer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel» (préambule).

S'appuyant sur ce principe, l'Assemblée procède à l'énoncé d'un certain nombre de normes de nature constitutionnelle qui viennent non seulement expliciter le mode d'application du droit de libre disposition, comme celle qui prévoit que la majorité requise pour gagner un référendum est de «cinquante pour cent [des] votes plus un vote» (article 4), mais également régler la langue officielle, l'intégrité du territoire, l'élection au suffrage universel et au scrutin secret, la présence sur la scène internationale, les droits de la communauté d'expression anglaise et ceux des nations autochtones.

Avec cette *Loi sur les droits fondamentaux* et le *Projet de loi sur l'avenir du Québec* de 1995, nous sommes devant un ensemble de principes et de règles qui ne dépareraient pas une constitution formelle du Québec. On peut même penser que la dernière décennie a été la période pendant laquelle, peut-être en raison des défis posés par l'attitude du Canada anglophone et des institutions fédérales, le Québec a progressé le plus dans la formulation d'une telle constitution. La connaissance de cette évolution nous permet maintenant d'aborder les questions soulevées au seuil de cette étude: un Québec autonome et qui aspire à la souveraineté doit-il se donner une constitution et, si tel était le cas, par quelles démarches politique et juridique pourrait-il accomplir une tâche de cette importance?

III.- L'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION À LA LUMIÈRE DES CHANGEMENTS SURVENUS DEPUIS 1991

Le *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995) et la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois* (2001), fruits des péripéties constitutionnelles de la dernière décennie, nous donnent d'excellentes indications sur le contenu que devrait présenter une Constitution formelle du Québec. Le projet de 1995, «mort au feuillet», contenait en effet plusieurs dispositions de nature constitutionnelle sur l'autodétermination, la souveraineté, le territoire, la nationalité (appelée «citoyenneté»), les traités, la protection des libertés et des droits minoritaires, la continuité des lois et même la décentralisation⁴⁶. La Loi de 2001, outre la dénonciation de la *Loi fédérale sur la clarté*, contient des principes constitutionnels qui, tout en préparant l'avenir, s'appliquent d'ores et déjà dans le cadre de l'État *autonome* du Québec: droit de choisir librement son régime politique et son statut juridique (articles 1^{er} à 4 et 13), souveraineté du peuple et suffrage universel (article 5), autonomie dans les domaines de sa compétence (article 6), liberté de consentement aux traités relevant de cette même compétence et droit de représentation à l'extérieur du Québec (article 7), langue officielle et droits de la communauté anglophone (article 8), intégrité territoriale et décentralisation (articles 9 et 10), reconnaissance des nations autochtones (articles 11 et 12). À vrai dire, cet ensemble de principes constitue les prémisses d'une loi fondamentale qui ne dit pas son nom: il ne lui manque guère que l'approbation par la consultation populaire et des règles de modification spéciales pour devenir la Constitution formelle d'un Québec autonome, tout en donnant le ton à celle que pourrait se donner un Québec souverain.

En 2001, ce n'est donc pas tant le *contenu* de la future Constitution qui soulève les questions les plus importantes que la *démarche* d'élaboration: quand celle-ci doit-elle être amorcée? Avant ou après un référendum favorable à la souveraineté? Peut-on songer à un exercice constituant qui permettrait de rédiger à la fois, en deux volets, une constitution d'État autonome, laquelle s'appliquerait quelle que fût l'issue du référendum, et une loi fondamentale d'État souverain, laquelle n'entrerait en vigueur qu'à la suite d'une consultation favorable à l'indépendance? Ces considérations nous amènent à inverser l'ordre des questions abordées dans notre étude de 1991: la démarche constituante passera ici avant le contenu possible de la nouvelle Constitution.

1.- La démarche constitutive

La première décision à prendre est celle qui porte sur le moment de l'élaboration du texte fondamental: avant ou après le référendum? Notre étude de 1991 concluait que cet exercice devait être accompli sous la direction de l'Assemblée nationale avec la participation du public, *avant* le référendum, de manière à donner à l'ensemble des citoyens le tableau le plus clair possible des institutions et du projet de société auxquels les conduirait le choix de la souveraineté. Ajoutons que le projet ainsi élaboré serait ensuite soumis à la consultation populaire avant le référendum ou en même temps, afin d'en assurer la légitimité. Les événements de la dernière décennie, notamment la *Loi fédérale sur la clarté* (2000) n'ont fait que renforcer cette conclusion: cette loi constitue une usurpation du droit démocratique des Québécois de disposer d'eux-mêmes, particulièrement lorsqu'elle prétend écarter d'avance de la question référendaire toute possibilité d'accord politique ou économique avec le Canada (article 1^{er} §4), mais l'avis consultatif de la Cour suprême, dont le Parlement prétendait abusivement s'inspirer, n'était pas déraisonnable lorsqu'il mettait au rang des principes fondamentaux applicables au projet de sécession la démocratie et la protection des minorités. Or, il est plus aisé de rencontrer de telles conditions en les établissant *avant* le référendum plutôt que dans la période subséquente, dominée par les négociations entre le Québec et le Canada et les aléas qu'engendrerait, ne fût-ce que psychologiquement, l'absence de droits clairement garantis pour toutes les parties de la population. Observons que le Projet de loi de 1995, rédigé en prévision du référendum, et la Loi de 2001, en réaction à la *Loi fédérale sur la clarté*, annoncent de telles garanties en faveur de la communauté anglophone et des nations autochtones, mais ne leur confère point formellement le caractère constitutionnel; dans la perspective d'un futur référendum, il serait préférable qu'elles accèdent auparavant à ce rang.

Il se peut cependant que la conjoncture politique ou économique, internationale ou interne, soit défavorable à l'accomplissement de la démarche constitutive avant le référendum. Sans doute est-ce la raison pour laquelle le Projet de loi préférendaire de 1995, après avoir rédigé au futur les principes de la «nouvelle Constitution», puisque celle-ci n'aurait été préparée qu'*après* le référendum par une commission constitutive nommée par l'Assemblée nationale, prenait soin de prévoir la possibilité pour celle-ci d'adopter une «Constitution transitoire», qui

aurait été en vigueur entre le moment de l'accession à la souveraineté et l'entrée en vigueur du projet élaboré par la commission sus-mentionnée. Il convient d'examiner cette possibilité avant d'aborder les démarches qui permettraient l'adoption d'une constitution formelle avant le référendum.

a) Une «constitution transitoire» ou provisoire

D'après la description qui en est donnée à l'article 24 du *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995), il s'agit, à proprement parler, non pas d'une «constitution» transitoire, mais d'une loi ordinaire de l'Assemblée destinée à remplir cette fonction et à combler le vide juridique qui résulterait d'un échec, total ou partiel, de la commission constituante proposée à l'article 6, destinée à être établie *après* le référendum. Il n'est pas précisé à l'article 24 si le travail d'élaboration de la «Constitution transitoire» serait effectué avant ou après le référendum, mais le fait que ce texte n'ait pas été rédigé au moment du référendum d'octobre 1995 indique qu'il l'aurait été à la suite de cette consultation populaire. À notre avis, cette initiative eût été tardive et propice à la controverse.

S'il s'avérait impossible pour diverses raisons d'élaborer une nouvelle constitution en bonne et due forme avant le référendum, la démarche «transitoire», dont le contenu sera mentionné plus loin, pourrait être justifiée à condition d'être menée à bon port *avant* le référendum, c'est-à-dire que la loi devrait être adoptée par l'Assemblée nationale et non abandonnée au feuillet comme le fut le *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec* (1995). En outre, pour être digne de l'appellation «Constitution transitoire» (ou provisoire), la loi devrait comporter une disposition lui donnant préséance sur l'ensemble de la législation québécoise. Autrement, elle ne serait guère crédible ni ne saurait retenir l'attention du public. Prenons d'ailleurs pour acquis qu'elle ne serait pas adoptée à la sauvette.

De toute manière, cependant, cette solution transitoire n'est sûrement pas celle que le gouvernement et le législateur devraient favoriser. Le passage du Québec de l'autonomie à la souveraineté paraît exiger l'accomplissement d'une tâche plus ample et plus sécurisante, dont l'Assemblée nationale s'acquitterait *avant* le référendum sous la forme d'une loi fondamentale

dûment adoptée par elle en vue d'être soumise, dans toute la mesure du possible, au même référendum. C'est vers cette démarche que nous nous tournons maintenant.

b) *Une constitution formelle*

En vue d'éviter que l'élaboration d'une constitution commencée au lendemain d'un référendum ne devienne un moyen (parmi d'autres), entre les mains des adversaires de la souveraineté du Québec, d'y faire échec par le blocage de la démarche, par exemple en éternisant les débats, la méthode la plus sûre paraît être, à la lumière des événements de la dernière décennie, d'en organiser l'adoption par l'Assemblée nationale avant le référendum. Cette solution n'exclut pas plus ample élaboration par une assemblée constituante après l'accession à la souveraineté, mais elle tend à stabiliser les institutions et les droits fondamentaux avant la décision référendaire. Elle peut prendre diverses formes: premièrement, une constitution entièrement axée sur la souveraineté, adoptée avant le référendum, mais qui ne s'appliquerait qu'avec l'entrée en vigueur du nouveau statut souverain du Québec; deuxièmement, une loi fondamentale dont une partie, consacrée au statut autonome actuel de l'État québécois, entrerait en vigueur avant le référendum, tandis qu'un second volet, traitant du statut souverain, également adopté par l'Assemblée avant le référendum, n'entrerait en vigueur qu'au moment de la proclamation de l'indépendance. Le projet pourrait comporter également une troisième partie prévoyant les mesures transitoires nécessaires. Cette méthode permettrait à la fois de mieux assurer la continuité des institutions ainsi que des garanties constitutionnelles et de faire ressortir plus clairement les différences entre autonomie et souveraineté, de même que les avantages présentés par cette dernière (puisque de nombreux projets économiques et sociaux, par exemple, excèdent la compétence d'un État simplement autonome). Ces démarches sont cependant complexes et il convient de s'y arrêter: étudions successivement l'adoption d'une constitution destinée à codifier les principes souhaités sous l'empire du statut actuel du Québec — nous l'appellerons «constitution autonomiste» — , puis celle d'une «constitution souverainiste», dont l'entrée en vigueur serait suspendue jusqu'à ce que le peuple eût approuvé le projet de souveraineté au référendum. Dans les deux cas, la démarche devrait être accomplie par l'Assemblée *avant* le référendum; ce n'est qu'après l'entrée en souveraineté, selon cette

démarche, qu'on pourrait avoir recours à une assemblée constituante, si la chose s'avérait nécessaire.

La Constitution d'un Québec autonome est déjà à la portée du législateur québécois puisque le cadre fédéral canadien reconnaît à toute province «la compétence exclusive» pour modifier sa constitution, sous réserve de la charge de lieutenant-gouverneur, qui ne peut être modifiée que du consentement unanime des provinces et du Parlement fédéral⁴⁷. L'adoption d'une telle constitution autonome n'aurait rien d'exceptionnel puisque la plupart des États membres de fédérations dans le monde se sont dotés de lois fondamentales auxquelles doivent être conformes les lois ordinaires et les actes de la puissance publique autonome. Dans une étude publiée en 1985, nous avons décrit les objectifs de ces dispositions formelles dans des États fédérés des États-Unis, de Suisse et d'Allemagne ainsi que du Mexique et d'Argentine, sans oublier l'ancienne Union Soviétique⁴⁸. Ces constitutions sont généralement bien connues des citoyens de chaque État fédéré, mais le sont moins à l'extérieur; il en existe plus de 150. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'en faire l'inventaire ni même de présenter la synthèse d'un *corpus* aussi diversifié. Il suffit de constater qu'à l'instar des États souverains, les États de l'Union américaine, les cantons suisses et les *Länder* allemands, dans le cadre de leurs systèmes fédéraux respectifs, ont constitutionnalisé leurs institutions ainsi que les aspects des libertés et droits des personnes qui relèvent de leur compétence, touchant par exemple certains aspects du droit civil, du droit pénal et de l'administration de la justice ainsi que les principaux objectifs sociaux et économiques, l'enseignement et la décentralisation des pouvoirs. Plus près des citoyens que ne peuvent l'être les gouvernements fédéraux, ces États fédérés sont souvent dispensateurs de services sociaux et leurs constitutions présentent de véritables projets de société, surtout en Europe, encore qu'il s'agisse dans ce cas de droit programmatore plutôt que de dispositions impératives. De façon générale, cependant, ces constitutions autonomes sont supérieures aux lois ordinaires de l'État membre et il est prévu, parfois expressément, que ces lois ne sont valides que dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution fédérative⁴⁹. Ainsi se trouve affirmé, plus fermement que ne sauraient le faire les lois ordinaires, l'autonomie, les valeurs, les aspirations et les préoccupations particulières de chaque société fédérée: les citoyens peuvent s'y reconnaître mieux qu'ils ne sauraient le faire à l'égard de la Constitution centrale.

Le Québec s'est déjà engagé dans cette voie avec l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, mentionnée plus haut. Rappelons-le, les principes fondamentaux qui y sont consacrés ainsi que les droits et libertés garantis aux articles 1^{er} à 38 l'emportent sur toute autre disposition législative, même postérieure, sauf dérogation expresse de la part du législateur. Nous avons décrit ailleurs la façon dont la constitutionnalisation de cette Charte a été effectuée progressivement: il en ressort que nous sommes bien devant l'embryon d'une loi fondamentale⁵⁰. La *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois*, adoptée par l'Assemblée nationale il y a quelques mois, n'a pas été constitutionnalisée, mais elle présente un modèle de ce que pourrait être la Constitution autonome du Québec: nous en avons décrit plus haut les diverses dispositions sur le droit d'autodétermination, les prérogatives de l'État québécois et même sa «souveraineté», ? entendue ici au sens de son autonomie ? , «dans les domaines de compétence qui sont les siens» (article 6). La Loi comprend également des dispositions linguistiques et territoriales et reconnaît les droits des nations autochtones; elle aurait pu être constitutionnalisée, mais l'Assemblée nationale était sans doute trop divisée pour que cela fût possible.

Dans un ouvrage récent, intitulé *«Le Québec, quel Québec?»*, M. Marc Brière n'est fait le protagoniste de la création, «dès maintenant», d'un vaste chantier constitutionnel⁵¹. Rappelant le projet élaboré en 1968 par le caucus des députés libéraux du Québec en faveur d'un texte «possédant le souffle nécessaire à un document qui doit constituer une inspiration pour un peuple et en particulier pour sa jeunesse», l'auteur ne manque pas de souligner le caractère novateur de la proposition, qui visait à rien moins que l'abolition de la fonction de lieutenant-gouverneur et le remplacement de la monarchie par des «institutions proprement québécoises». Présenté par M. Paul Gérin-Lajoie, le rapport, approuvé par le caucus, exigeait à la fois «une nouvelle constitution du Canada et une nouvelle constitution du Québec» et prévenait qu'à défaut d'une action immédiate, on prenait le risque d'«un pourrissement rapide de la situation portant en soi le germe d'un éclatement». La transformation de sa Constitution interne appartenait «exclusivement au Québec», ajoutait le rapport⁵². M. Brière, reprenant ces idées à son compte, rédige ensuite une esquisse de constitution par laquelle le peuple québécois exercerait sa souveraineté «au sein d'une union fédérale ou confédérale» et se constituerait lui-même en république. Rédigée par une commission constituante, adoptée par l'Assemblée nationale et ratifiée par un référendum (à la

majorité de 60 pour cent des participants), la Constitution de la «République québécoise» entrerait en vigueur un an après sa ratification «pour toutes ses dispositions compatibles avec l'actuelle Constitution du Canada»; quant aux dispositions incompatibles, elles seraient adressées au gouvernement fédéral «comme demande de la modification de la Constitution canadienne». En conséquence, «sans renoncer à notre rêve d'indépendance», il faut, selon l'auteur, «le mettre provisoirement de côté, sur la glace» et «aucun référendum portant sur la sécession ne peut être tenu dans les trois années qui suivent l'entrée en vigueur de la Constitution du Québec»⁵³.

Dans la préface que nous avons rédigée pour le livre de M. Brière, nous avons pris quelque distance par rapport à ce dessein. Certes, l'adoption d'une nouvelle constitution et la constitutionnalisation formelle des institutions et des libertés et droits des Québécois seraient pour ce peuple des facteurs de progrès et d'identité et constitueraient à nos yeux une démarche souhaitable⁵⁴ : nous la concevons ici comme telle, non comme moyen de mettre de côté la souveraineté ou de renvoyer à plus tard un projet national sans lequel l'épanouissement individuel et collectif que M. Brière appelle de ses vœux ne saurait être pleinement atteint. La Constitution formelle du Québec, telle que nous la concevons, comporterait deux volets ou parties élaborés simultanément ainsi que des dispositions transitoires: le premier, autonomiste, s'appliquerait, selon le choix du gouvernement et de l'Assemblée nationale, dès avant ou après le référendum; le second, souverainiste, n'entrerait en vigueur qu'après l'approbation du projet de souveraineté à la suite de la consultation populaire. Le point essentiel est que la démarche constituante, dans la phase d'élaboration des textes, soit accomplie *avant* le référendum et échappe ainsi aux péripéties toujours possibles de l'après-référendum; elle permet de doter le Québec d'une constitution formelle, autonome ou souveraine selon le cas, quel que soit le résultat du référendum. On propose ainsi au peuple québécois de progresser, comme ce fut le cas lors de l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne* en 1975. On peut ainsi espérer mener à bon terme l'un des projets, demeuré inachevé, de la Révolution tranquille, tant pour sa signification politique que pour sa valeur éducative.

2.- Le contenu

Comme nous l'avons constaté dans la deuxième partie de cet exposé, la dernière décennie a vu l'Assemblée nationale énoncer à diverses reprises des règles de portée constitutionnelle qu'elle n'a cependant pas constitutionnalisées, c'est-à-dire mises hors de pair ou déclarées prépondérantes en cas de conflit avec le reste de la législation. La *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois* (2001) en est le meilleur exemple: dûment complétée, elle peut servir de modèle pour une constitution autonomiste. Quant à la *Loi sur l'avenir du Québec* (1995), rien n'en a survécu, car l'Assemblée nationale n'a pas pris soin d'y insérer des éléments autonomistes constitutionnalisés qui eussent pu en sauver une partie et l'empêcher de «mourir au feuilleton»; néanmoins, elle peut servir de source d'inspiration pour la rédaction d'une loi fondamentale souverainiste.

Le contenu d'une constitution formelle du Québec doit comprendre des règles fondamentales inspirées de ces deux sources et de plusieurs lois portant sur les institutions (l'Assemblée, l'Exécutif, la magistrature), de même que de diverses résolutions de l'Assemblée, par exemple la *Déclaration de 1985 sur les droits des nations autochtones*, déjà mentionnée. Certaines dispositions, relatives notamment aux institutions et aux droits fondamentaux des personnes, peuvent faire partie tant d'une constitution autonomiste que d'une loi fondamentale souverainiste. L'analyse de toutes les dispositions existantes propres à être constitutionnalisées est une tâche considérable pour laquelle l'Assemblée nationale peut avoir recours à divers spécialistes⁵⁵ et il n'entre pas dans notre propos de prévoir tous les détails d'une future constitution. Dans cette mise à jour de notre étude de 1991, il convient cependant d'établir le répertoire succinct des questions dont doit traiter toute constitution moderne, selon qu'elle se veut autonomiste ou souverainiste, ainsi que des principes qui lui serviraient de fondement. Nous pouvons pour ces fins revenir à la distinction établie dans la première partie entre les institutions et les choix normatifs.

a) *Les choix institutionnels*

Aucune raison ne nous invite à modifier l'attitude que nous avons adoptée dans l'exposé de 1991: les institutions existantes du Québec doivent être maintenues, non pas parce qu'elles sont les meilleures dans l'absolu, mais parce qu'elles sont familières et fonctionnent raisonnablement bien au regard des principes démocratiques. Cette continuité du régime parlementaire québécois devrait être assurée, tant dans la perspective autonomiste que dans celle de la souveraineté. Cependant, ces deux éventualités entraînent des règles qui diffèrent sur certains points, avant tout les fonctions du lieutenant-gouverneur et celles du Chef d'État d'un Québec souverain.

Les constitutions contemporaines débutent généralement par le rappel de principes fondateurs, soit dans le préambule, soit dans le dispositif de la loi: certains principes portant sur les institutions se retrouvent dans les Lois québécoises sus-mentionnées de 1995 et 2001, après quoi nous examinerons les règles fondamentales qui ont trait aux autorités institutionnalisées: pouvoirs constituant, législatif, exécutif et judiciaire.

1.- Principes fondateurs

La Constitution d'un Québec autonome doit, à la lumière des événements des dernières années, commencer par rappeler le principe de libre disposition des peuples. Cela peut être exprimé de diverses façons, à la manière du *Projet de loi sur l'avenir* de 1995 —«Nous, peuple du Québec déclarons que nous sommes libres de choisir notre avenir» — , ou de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* de 2001, aux articles 1^{er}, 2 et 3:

«1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

«2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.

«3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec»⁵⁶.

Ce texte d'ores et déjà inscrit dans la législation québécoise, gagnerait à être constitutionnalisé. Sans doute pourrait-il être rédigé différemment dans la Constitution d'un Québec souverain, mais il y servirait de fondement aux révisions ou modifications subséquentes de la Loi fondamentale et devrait donc être maintenu.

Le choix d'institutions, qu'elles soient autonomes ou souveraines, est fondé sur le principe selon lequel toute souveraineté réside dans le peuple, qui les établit sur la démocratie parlementaire et le gouvernement représentatif et se donne des autorités judiciaires propres à assurer un État de droit. Le peuple exerce son autorité souveraine par ses représentants et par la voie des consultations populaires. Les parties et groupements politiques se forment et exercent leurs activités librement : autant de principes qu'on peut trouver dans la plupart des constitutions démocratiques.

La Constitution d'un Québec autonome doit réaffirmer la compétence exclusive qui est la sienne dans les domaines qui lui sont impartis par le système actuel, comme le fait l'article 6 de la Loi de 2001, et le devoir de tout gouvernement québécois de soutenir l'exercice des prérogatives de ses institutions et défendre leur intégrité. L'accession du Québec à la souveraineté transformerait cette problématique : la Constitution contiendrait plutôt le principe inverse selon lequel le gouvernement pourrait accepter librement de transférer à des organismes supranationaux, dans le cadre d'une entente avec le Canada, ou à des institutions internationales, les compétences nécessaires à la poursuite d'objectifs économiques ou politiques communs.

Enfin, la supériorité de la Loi fondamentale doit être affirmée par rapport à l'ensemble des lois et des actes des agents de la puissance publique. Valable seulement à l'égard des compétences d'un Québec autonome, ce principe est étendu à tous les domaines par la souveraineté.

2.- Le pouvoir constituant

Les principes qui précèdent comportant divers corollaires, dont certains pourraient être affirmés. Sous le régime d'autonomie, la Constitution devrait préciser, dans son préambule ou dans un article distinct, que le pouvoir constituant appartient au peuple et à ses représentants élus, dans le cadre des compétences dévolues au Québec, selon les modalités prévues pour la révision ou la modification de la Constitution.

L'accession du Québec à la souveraineté conférerait au peuple et au Parlement le même pouvoir, mais étendu à l'ensemble des compétences: c'est la compétence de la compétence, que la Constitution devrait mentionner, comme le faisait le préambule du *Projet de loi sur l'avenir* de 1995.

3.- Le pouvoir législatif

Les dispositions de ce chapitre institutionnel sont les mêmes, que ce soit dans un cadre autonomiste ou dans la perspective de la souveraineté, à ceci près que dans le premier cas, le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur, qui sanctionne les lois (article 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*); dans le cadre de la souveraineté, si le régime parlementaire est maintenu, le Chef d'État participe également au pouvoir législatif, mais son importance nouvelle exige qu'un chapitre spécial lui soit consacré (ci-dessous); à plus forte raison en est-il ainsi si l'on opte pour le régime présidentiel, où les pouvoirs exécutifs du Président prennent une grande ampleur.

Qu'il s'agisse d'autonomie ou de souveraineté, le Parlement assume tous les pouvoirs que lui attribue la Constitution. Si le principe est le même, cependant, son application varie selon qu'il s'agit de compétences autonomes, déterminées par une instance constituante supérieure (en l'occurrence regroupant le Parlement fédéral et les provinces), ou de pouvoirs souverains, auquel cas le Parlement exerce, dans le cadre de l'organe constituant et selon les modalités établies par la Constitution du Québec, la compétence de la compétence.

Le rôle du lieutenant-gouverneur, dans une constitution autonomiste, devrait être constitutionnalisé selon les règles prévues dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁵⁷ il «convoque l'Assemblée, la proroge ou la dissout», mais en précisant qu'en principe, il agit à la demande du Premier ministre. Avec la souveraineté, en régime parlementaire, le rôle du Président serait semblable; la Constitution devrait préciser qu'il sanctionne les lois avant qu'elles n'entrent en vigueur.

L'Assemblée nationale adopte les lois dans tous les domaines relevant des compétences du Québec; cette dernière précision n'est plus nécessaire dans le cas de la souveraineté. Tout député peut présenter un projet de loi, mais seul un membre du gouvernement peut y procéder dans certains cas (les impôts par exemple). L'Assemblée a le pouvoir de protéger ses travaux contre toute ingérence et ses membres jouissent d'une entière indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Elle exerce le pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes. La *Loi sur l'Assemblée nationale* contient de nombreuses règles parmi lesquelles le constituant choisirait celles qui devraient être constitutionnalisées, tant dans le cas du *statu quo* que dans celui de l'accession à la souveraineté: élection des députés, durée d'une législature, siège de l'Assemblée (la ville de Québec), présidence, quorum, publication des lois, incompatibilité de fonction et immunités. Quant aux détails du fonctionnement ainsi que de la gestion de l'Assemblée et de ses services, la Constitution peut renvoyer à la loi (ordinaire) et au Règlement parlementaire.

4.- Le pouvoir exécutif

En régime parlementaire d'inspiration britannique, l'Exécutif (ou Gouvernement) comprend, à l'instar du pouvoir législatif, le représentant du Chef de l'État — ici le Lieutenant-gouverneur —, et le Conseil exécutif⁵⁸. Dans ce régime, le représentant du monarque «règne, mais ne gouverne pas», selon l'expression consacrée; il doit cependant apposer sa signature aux lois votées par l'Assemblée, en plus des pouvoirs mentionnés plus haut; il agit, dans tous les cas, de l'avis et du consentement de l'Assemblée ou du gouvernement, selon le cas. C'est le Premier ministre, chef du parti ayant obtenu le plus grand nombre de siège à l'élection générale, qui préside le Conseil et exerce le véritable pouvoir exécutif: aussi convient-il de codifier son rôle

qui, selon la tradition, relève avant tout de conventions non écrites. Advenant la souveraineté, cette exigence devient cruciale (si, comme nous le préconisons, le régime parlementaire est maintenu). Il convient donc de bien distinguer dans toute constitution formelle les rôles respectifs du Lieutenant-gouverneur, qui deviendrait Chef de l'État souverain, du Conseil des ministres et de son président, le Premier ministre.

Dans la Constitution d'un Québec autonome, la nomination et les fonctions du Lieutenant-gouverneur relèvent dans une large mesure de la Constitution fédérale, tant écrite que coutumière⁵⁹. Aussi la Constitution québécoise pourrait-elle demeurer silencieuse sur ce sujet ou reprendre la description qui en est donnée dans la *Loi sur l'Exécutif*, en soignant davantage la rédaction française⁶⁰, à moins de simplifier les choses en décrétant que, dans le cadre des compétences du Québec, le Lieutenant-gouverneur exerce les pouvoirs, droits et prérogatives découlant du régime de monarchie constitutionnelle. Un correctif paraît cependant s'imposer, à la lumière notamment des événements qui ont entouré la nomination de l'avant-dernier Lieutenant-gouverneur : la Constitution autonomiste pourrait exiger que le Gouvernement du Québec soit consulté avant toute nomination et que le choix fédéral soit soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale. L'accession à la souveraineté, si elle laissait intacts les pouvoirs et prérogatives du nouveau Chef d'État, rendrait caduc le mode actuel de nomination et imposerait vraisemblablement son élection par l'Assemblée nationale, par exemple à la majorité renforcée de 60 pour cent ou des deux tiers. La Constitution devrait prévoir l'éventualité où cette élection serait bloquée ou les cas d'incapacité ou de décès du Chef de l'État: le Juge en chef du plus haut tribunal du Québec pourrait en remplir les fonctions à titre intérimaire. L'option en faveur d'un régime présidentiel dans un Québec souverain supposerait évidemment le réaménagement complet des pouvoirs législatif et exécutif ainsi que de leurs rapports; il en irait de même d'un régime présidentiel-parlementaire qui, à la manière de la Constitution française de la V^e République, distinguerait les fonctions du Chef de l'État (le Président de la République) de celles du Premier ministre.

En régime parlementaire, le Premier ministre est le pivot de tout le système. Au Québec, le Lieutenant-gouverneur appelle à ce poste le chef du parti majoritaire à l'Assemblée nationale; il ne retrouve de pouvoir discrétionnaire que dans certaines situations exceptionnelles, comme le

serait l'égalité des voix parlementaires et la Constitution autonomiste pourrait prévoir qu'il invite à former un gouvernement la personne qui, selon son jugement, pourrait obtenir la confiance de l'Assemblée. Il devrait également être prévu que les deux protagonistes du pouvoir exécutif, le Lieutenant-gouverneur et le Premier ministre, doivent ensemble veiller au respect de la Constitution, assurer la continuité de l'État et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

C'est le Premier ministre qui choisit les membres du Conseil des ministres, qu'il préside. Il présente son nouveau gouvernement au Lieutenant-gouverneur, qui reçoit les serments de ses membres. C'est lui également qui détermine et conduit la politique de l'État, dirige l'action du gouvernement, nomme aux emplois publics, signe les décrets de son Conseil et exerce éventuellement avec celui-ci, aux conditions fixées par la Constitution, les pouvoirs exceptionnels nécessités par les situations d'urgence auxquelles les institutions doivent faire face. Lui et ses ministres sont cependant responsables de tous leurs actes devant l'Assemblée nationale, qui peut les censurer. La Constitution de type parlementaire devrait prévoir les conséquences d'une telle mesure, telle que la démission du ministre concerné. L'adoption d'une telle loi fondamentale pourrait d'ailleurs être l'occasion de combler quelques lacunes ou imprécisions ayant trait à la responsabilité du gouvernement. Certaines conventions constitutionnelles, voulant par exemple que la défaite d'une mesure gouvernementale en chambre entraîne la chute du gouvernement, se sont avérés facteur d'instabilité chronique, notamment au Parlement fédéral, aux époques de gouvernement minoritaire. Devant le Comité de la Constitution en 1969, J.-C. Bonenfant avait proposé de pallier ces difficultés dans une future constitution du Québec en modifiant la convention pour en limiter les effets aux cas où le Gouvernement pose la question de confiance⁶¹. Si le régime parlementaire était maintenu dans un Québec souverain, ces règles sur les fonctions du Premier ministre et la responsabilité devant la Chambre d'assemblée demeureraient intactes; il faudrait cependant en prévoir d'autres au sujet de la défense et de l'accréditation des envoyés diplomatiques qui, tout en laissant les décisions au Premier ministre ou à son Conseil, reconnaîtraient un rôle au Chef de l'État.

Les membres du Conseil exécutif (ou Conseil des ministres) sont choisis par le Premier ministre, avons-nous dit. Cependant, tout nouveau ministre doit être présenté au Lieutenant-gouverneur ou au Chef de l'État, selon le cas, qui reçoit son serment d'office, dont la teneur serait

établie dans toute constitution formelle, de même que les règles relatives aux décrets et règlements que le Gouvernement est habilité à adopter lorsqu'il y est autorisé par la législation. Toutefois, les questions touchant l'administration du Conseil, les devoirs de ses membres, leurs fonctions respectives et les incompatibilités qui en découlent, leurs immunités et indemnités pourraient être renvoyées à la loi par la Constitution.

5.- L'autorité judiciaire

Dans tout État de droit, le statut, les pouvoirs et les immunités de l'autorité judiciaire ainsi que la sélection de ses membres sont autant de chaînons dont le plus faible peut compromettre l'ensemble du fonctionnement des institutions. Il en est ainsi dans les États autonomes comme dans les souverains. Aussi toute constitution formelle du Québec devrait-elle contenir les règles essentielles à l'indépendance, à l'impartialité et à la compétence professionnelle des juges ou magistrats. Les régimes d'inspiration britannique fondent le «*rule of law*» sur le pouvoir de surveillance et de contrôle exercé par les cours «ordinaires» sur les actes de l'Exécutif et de l'administration. À ce système est venu se superposer le contrôle de la constitutionnalité des lois que supposent la répartition des compétences dans un État fédéral et, plus récemment, l'adoption de Chartes protégeant les droits individuels. Toute constitution formelle de nature autonomiste doit nécessairement en arriver à codifier cet ensemble d'institutions tandis qu'une Loi fondamentale rédigée dans la perspective de l'indépendance permettrait sans doute de les modifier, par exemple en établissant un Conseil constitutionnel chargé de vérifier la constitutionnalité des lois avant ou après leur promulgation. Comme nous maintenons l'avis donné dans notre étude de 1991 au sujet de la continuité des institutions en cas de passage de l'autonomie à la souveraineté, nous ajouterons simplement ici que, de toutes les institutions, les tribunaux judiciaires sont les plus fragiles, comme nous l'enseigne la situation qui prévaut dans de nombreux États, et donc celles qu'il convient, lorsqu'elles fonctionnent raisonnablement bien, de protéger le plus possible des changements intempestifs. Cela paraît souhaitable aussi bien pour la compétence contentieuse que pour la consultative (renvois).

Actuellement, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁶² compte quelque 283 articles, dont ne devraient être constitutionnalisés que les plus importants, relatifs notamment aux juges nommés

par le Québec, et portant sur les modes de sélection et de nomination, la hiérarchie des tribunaux, les pouvoirs, l'indépendance dans l'exercice des fonctions judiciaires, les immunités, la déontologie, la discipline et la démission. L'accession à la souveraineté y ajouterait sans doute un nouveau tribunal suprême, la composition de toutes les cours, la fusion de certaines ainsi que leurs compétences respectives et leur fonctionnement.

L'une des institutions qui devrait impérativement être retenue et constitutionnalisée est le Conseil de la magistrature, établi par les articles 247 et suivants de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. C'est là l'une des clés de l'indépendance judiciaire, que l'on retrouve dans de nombreuses constitutions contemporaines, appliquées cependant avec un bonheur inégal. La Constitution du Québec ? autonomiste ou souverainiste ? , devrait fixer la composition de ce Conseil, ses attributions en matière de déontologie, de perfectionnement des juges et d'administration de la justice, de discipline, y compris les pouvoirs d'enquête et de suspension en cas de plainte formulée contre un juge. Le pouvoir de démettre un magistrat devrait être exercé par l'Assemblée nationale à la suite d'un rapport du Conseil de la magistrature ou par le Gouvernement après que le ministre de la Justice eût sollicité et obtenu l'avis de la Cour d'appel.

6.- Les emblèmes institutionnels

Il conviendrait de faire une place dans la Constitution du Québec à des dispositions que l'on retrouve dans la plupart des constitutions contemporaines et qui témoignent de la continuité historique des institutions, tels que le drapeau, la devise, le symbole floral et, éventuellement, l'hymne national. La langue officielle et les droits de la langue anglaise feraient l'objet de dispositions dans le cadre des droits fondamentaux garantis par la Constitution, tant dans le cadre autonome que dans l'État souverain.

b) Les choix normatifs

L'ordre du jour d'un organe constituant du Québec serait chargé, que ce fût dans la perspective de l'autonomie ou dans celle de l'indépendance politique. Certaines normes demandent à être formalisées spécifiquement dans une Constitution autonomiste, comme le droit

du peuple québécois à disposer de lui-même ou celui d'entretenir des rapports avec l'étranger dans les domaines qui relèvent de sa compétence; d'autres règles fondamentales deviennent pertinentes dans une constitution souverainiste, comme le pouvoir de nommer et recevoir des ambassadeurs, de conclure des alliances militaires, de devenir membre des Nations Unies, de légiférer en matière de nationalité ou de monnaie ou dans le domaine du droit criminel. La grande majorité des principes et normes, cependant, pourraient être *grosso modo* les mêmes dans l'autonomie et dans l'indépendance, qu'il s'agisse des droits et libertés de la personne, des droits de la communauté anglophone ou de ceux des nations autochtones, à ceci près que la négociation entre le Canada et le Québec pourrait les amener à se donner des règles communes, notamment en ce qui concerne les droits minoritaires de part et d'autre.

Sans entrer dans le détail de l'intense effort de réflexion, de discussion et de rédaction qui devrait être accompli par le constituant, il paraît utile de mentionner les divers chapitres qui composeraient le contenu de toute constitution formelle digne de ce nom. Nous en traiterons brièvement dans l'ordre suivant: 1) Principes fondamentaux; 2) libertés, droits civils et politiques; citoyenneté et nationalité; 3) droits linguistiques, y compris ceux de la communauté anglophone; 4) droits des Premières Nations; 5) droits des communautés culturelles; 6) droits économiques et sociaux; 7) intégrité territoriale et décentralisation; 8) rapports entre droit québécois et droit international, traités et succession d'États; 9) communauté économique et institutions communes; 10) continuité de l'ordre juridique et mesures transitoires; enfin, 11) révision ou modification de la Constitution.

1.- Principes fondamentaux

Toute Constitution d'un Québec autonome, qu'elle fût permanente ou transitoire, devrait réaffirmer, comme le font le préambule et l'article 1^{er} de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* (2001), que «le peuple québécois est libre d'assumer son propre destin [et] de déterminer son statut politique». L'article 3 mérite également d'être rappelé devant les tentatives des institutions fédérales de se substituer au Québec dans l'exercice de ce droit:

«Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités d'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec»⁶³.

Et, s'il était besoin d'être plus spécifique, l'article 13 pourrait être constitutionnalisé:

«Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois de disposer lui-même de son avenir».

La Constitution d'un Québec souverain (deuxième volet de l'exercice constituant) insisterait plutôt (ou également) sur le principe selon lequel la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aussi les partis politiques exercent-ils en toute liberté leurs activités, concourant à l'expression du suffrage, lequel doit être universel, égal et secret et s'exerce dans les conditions prévues par la Constitution. Une définition juridiquement rigoureuse de la souveraineté pourrait se révéler nécessaire: elle pourrait être énoncée, comme dans le préambule du *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995) sous la forme suivante: «voter toutes les lois, prélever tous les impôts, signer tous les traités et exercer la compétence des compétences en concevant et maîtrisant, seuls, notre Loi fondamentale»⁶⁴.

Le principe démocratique et sa garantie, l'État de droit, devraient également figurer parmi les principes fondamentaux: «le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple», selon la formule employée dans plusieurs constitutions modernes⁶⁵. Il pourrait être fait appel également aux articles 5 et 6 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* (2001), selon lesquels l'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. L'article 6 contient un rappel particulièrement important pour toute constitution d'un Québec autonome: celui-ci «est souverain [le mot étant entendu ici au sens d'autonome] dans les domaines de compétence qui sont les siens dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle».

La suprématie ou prépondérance de la Loi fondamentale ne saurait être exprimée de la même façon selon qu'elle serait destinée à un État autonome ou à un État souverain. Dans le premier cas, une formule semblable à celle de l'article 52 de la *Charte des droits de la personne*,

prévoyant qu'aucune loi, même postérieure, ne peut aller à l'encontre de certaines de ses dispositions, sauf dérogation expresse, serait indiquée. On pourrait y ajouter un mode d'amendement exigeant une majorité renforcée de l'Assemblée nationale ou le recours à une consultation populaire, selon la jurisprudence britannique qui reconnaît la validité de dispositions par lesquelles un parlement limite lui-même son pouvoir de décision pour l'avenir et se lie en quelque sorte les mains quant à la manière et à la forme (*manner and form*) qui doivent présider à la modification d'une loi enchâssée de la sorte⁶⁶. On peut soutenir ce point de vue en s'appuyant également sur la doctrine⁶⁷ : l'Assemblée nationale pourrait s'imposer de telles restrictions à elle-même si elle jugeait à propos de la faire en vue de protéger certains principes, droits ou institutions avec un soin particulier. Dans la perspective de la souveraineté (au sens strict), la règle de la suprématie serait plus simple à énoncer: tous les actes de la puissance publique, y compris les lois, doivent être conformes à la Constitution, à peine de nullité, ou encore, en s'inspirant de diverses constitutions : la Constitution du Québec est la loi suprême du pays; elle rend invalides ou inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

2.- Libertés, droits civils et politiques, citoyenneté et nationalité

Qu'il soit souverain ou autonome, le Québec pourrait constitutionnaliser les libertés ainsi que les droits civils et politiques qui font l'objet des articles 1^{er} à 10, 21 et 22 de sa *Charte des droits de la personne* (1975) et dont le préambule de la *Loi sur les droits fondamentaux* (2001) affirme qu'ils sont l'objet d'un «engagement résolu» de sa part. Ces garanties sont conformes aux exigences de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et du Pacte onusien relatif aux droits civils et politiques⁶⁸. Il en va de même des articles 10.1 à 38 de la Charte québécoise, d'ores et déjà dotés de la prépondérance et portant sur le droit à l'égalité (principe de non-discrimination) et les droits judiciaires. L'ensemble a déjà fait ses preuves, notamment devant les tribunaux, et la démarche la plus simple consisterait à insérer les trois premiers chapitres de la Charte dans la Constitution, de même que les articles 49 à 54 du chapitre V (dispositions interprétatives). La souveraineté remplacerait la «Couronne» par la République à l'article 54 et les droits et libertés ne seraient plus limités aux «matières qui sont de la compétence législative du Québec» (article 55).

La citoyenneté québécoise, entendue au sens des droits de vote, d'éligibilité et d'accès aux fonctions publiques (et non au sens de la nationalité, avec laquelle elle est souvent confondue dans les pays de tradition anglo-saxonne) pourrait faire l'objet des mêmes dispositions, tant en cas d'autonomie que de souveraineté. Dans une constitution autonomiste, la règle posée à l'article 11 du *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995), qui accorde la citoyenneté québécoise à toute personne qui a la nationalité canadienne — le texte utilise erronément le mot «citoyenneté» — et qui est domiciliée au Québec, paraît tout à fait correcte et pourrait être constitutionnalisée. Avec l'indépendance, il serait nécessaire de préciser qui deviendrait national québécois au moment de l'accession à la souveraineté, comme le faisait le même article. Normalement, ainsi que c'est la règle dans plusieurs constitutions contemporaines, la nationalité serait attribuée à toute personne née au Québec ou née à l'étranger d'un père ou d'une mère ayant la nationalité québécoise; c'est d'ailleurs ainsi qu'en décidait l'article 12 du *Projet de loi* de 1995. Il y aurait lieu également de prévoir que la nationalité québécoise pourrait être cumulée avec celle du Canada ou de tout autre pays (article 13 du même projet). Enfin, conformément à l'article 15 de la *Déclaration universelle*, il conviendrait d'affirmer le principe fondamental selon lequel «[n]ul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité».

3.- Droits linguistiques

On connaît l'importance de cette question tant pour la population majoritaire de langue française que pour la communauté de langue anglaise. Le *Projet de loi* de 1995, à l'article 7, déclarait que le Québec «est un pays de langue française», mais l'article 8 n'en garantissait pas moins à la communauté anglophone «la préservation de son identité et de ses institutions». La *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* de 2001 est rédigée en termes juridiquement plus précis: le français est «la langue officielle du Québec», mais les objectifs de qualité et de rayonnement de cette langue sont poursuivis «avec un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits consacrés de la communauté québécoise d'expression anglaise» (article 8). Semblables dispositions pourraient être reprises faisant du français la langue commune de la vie publique tout en explicitant les droits de la langue anglaise à l'Assemblée nationale, devant les tribunaux et dans les institutions décentralisées, dans toute Constitution autonomiste ou

souverainiste. Récemment, les États généraux sur l'avenir de la langue française ont recommandé la constitutionnalisation des droits linguistiques : l'idée fait son chemin dans la majorité francophone comme dans la communauté anglophone⁶⁹. On ne saurait exclure, par ailleurs, que ces droits, dans l'hypothèse de la souveraineté, fissent l'objet de négociations sur le statut des langues de part et d'autre, entre le Québec et le Canada, et d'un accord d'association.

4.- Droits des Premières Nations

Il ne faudrait pas s'étonner que les droits des nations autochtones fussent également classés parmi les sujets d'intérêt commun dans une négociation entre le Canada et le Québec. C'est déjà le cas dans le cadre de l'autonomie, comme l'ont démontré depuis un quart de siècle les ententes tripartites dont la plus importante est la *Convention de la baie James et du Nord québécois* (Cris et Inuit) de 1975. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* leur a d'ailleurs conféré une valeur constitutionnelle et il ne peut donc y être dérogé sans le consentement des nations qui les ont souscrites (sauf par modification de la Constitution canadienne). Cette garantie d'intangibilité relève de l'ordre juridique interne et non de l'ordre international. Aussi peut-on s'interroger sur le sort des Conventions advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Quelle que soit la réponse d'ordre juridique à cette question, il paraît certain que la stabilité des rapports entre Québec et les nations autochtones exigerait l'application ininterrompue des conventions constitutionnalisées.

La *Banque de référence* des Commissions sur l'avenir du Québec, dans la «fiche sujet» qu'elle consacre aux autochtones et à l'article 3 du *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995), fait état du projet de rapport de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1992), selon lequel la souveraineté ouvre deux voies au gouvernement dans les rapports avec les nations indigènes: la continuation des droits consacrés par le régime canadien ou la «redéfinition de [ces] rapports [...] de concert avec les autochtones eux-mêmes»⁷⁰. Selon la première solution, les droits ancestraux ou issus des traités seraient confirmés et le Québec prendrait sous sa responsabilité les obligations fiduciaires qu'assume actuellement le gouvernement fédéral; selon la seconde, Québec élaborerait, avec la participation la plus étroite possible des nations concernées, un régime constitutionnel leur assurant l'exercice d'une

véritable autonomie gouvernementale et leur permettant de préserver leurs valeurs tout en participant à la vie collective des Québécois. Une troisième voie, non mentionnée dans le projet de rapport, mais conforme à l'idée de stabilité dans la continuité, confierait aux organes de l'Association Canada-Québec, selon des modalités à négocier, la compétence en matière de conventions avec les nations autochtones.

Quelle que soit la solution retenue, rien n'empêcherait un Québec devenu souverain de garantir dans sa propre Constitution les droits collectifs fondamentaux en les constitutionnalisant. C'était d'ailleurs le dessein esquissé dans la résolution du 20 mars 1985, par laquelle l'Assemblée nationale reconnaissait l'existence des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit de même que leurs droits ancestraux existants et les droits inscrits dans les Conventions du Nord, offrant également de conclure avec les nations ou les bandes des ententes leur assurant l'exercice du «droit à l'autonomie au sein du Québec» et de protéger ces droits «dans ses lois fondamentales». Dans la foulée de cette résolution, le préambule du *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995) évoquait l'intention d'un Québec souverain de conclure avec les Premières Nations «une alliance nouvelle» comportant, selon l'article 8, «le droit de se gouverner sur des terres leur appartenant en propre» et la reconnaissance de leurs «droits constitutionnels existants». La *Loi sur les droits fondamentaux du peuple québécois*, en vigueur depuis le 28 février 2001, reprend les termes mêmes de la Résolution de 1985 dans son préambule, reconnaît expressément «les droits existants — ancestraux ou issus des traités — des nations autochtones» et s'engage à promouvoir «l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations» (articles 11 et 12). La démarche constitutive du Québec se trouve ainsi déjà largement ébauchée dans ce domaine.

5.- Communautés culturelles

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966, ratifié par le Québec le 21 avril 1976, reconnaît à chaque personne le «droit de participer à la vie culturelle» (article 15), mais ne s'étend pas sur la protection des droits culturels collectifs des minorités⁷¹. Le Québec n'en favorise pas moins le maintien des cultures issues de l'immigration, notamment dans le domaine scolaire, et la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît

aux «personnes appartenant à des minorités ethniques» le droit de «maintenir et faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe» (article 43). Cette disposition n'est pas constitutionnalisée au sens de l'article 52, mais elle pourrait l'être dans la Constitution d'un Québec autonome ou souverain. Faisant un pas dans cette direction, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* (2001) reconnaît dans son préambule «l'apport des Québécoises et des Québécois de toute origine à son développement».

6.- Droits économiques et sociaux

Ces droits sont apparus dans les constitutions européennes après la Première Guerre mondiale, notamment dans celles de la République de Weimar (1919) et des *Länder* allemands, comme la Bavière et la Rhénanie-Palatinat⁷². On les trouve aujourd'hui dans de nombreuses constitutions et ils ont fait l'objet du Pacte onusien de 1966 mentionné ci-dessus et d'autres conventions internationales, dont celles adoptées dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail⁷³. L'Amérique du Nord est demeurée en marge de ce mouvement, du moins au niveau des lois fondamentales. La Constitution des États-Unis et ses amendements — le *Bill of Rights* —, n'en portent pas la trace, bien que quelques Constitutions d'États membres, comme celle de l'État de New York, comporte des dispositions sur l'instruction publique, l'aide sociale et l'habitation⁷⁴. Au Canada, la *Loi constitutionnelle de 1982* est silencieuse à ce sujet, à l'exception de la liberté d'établissement et des droits à l'instruction dans la langue des minorités anglophone ou francophone (articles 6 et 23). En revanche, le chapitre IV de la Charte québécoise a tenté, très modestement, de regrouper certains droits économiques et sociaux: protection de l'enfance et de la famille, instruction gratuite, assistance financière aux personnes dans le besoin, conditions de travail justes et raisonnables, protection des personnes âgées ou infirmes (articles 39 à 48). Toutefois, ces dispositions ne font pas partie de celles auxquelles l'article 52 de la Charte reconnaît une certaine prépondérance: ce chapitre relève donc de la législation ordinaire, mais on notera que l'article 49 reconnaît à toute personne atteinte dans ses droits, y compris les droits économiques et sociaux, la possibilité d'obtenir la cessation et la réparation du préjudice qui en résulte. Ces droits sont donc justiciables sans être constitutionnalisés à proprement parler; si leur supériorité était inscrite dans une loi fondamentale, autonomiste ou souverainiste, l'ensemble de la législation devrait s'y conformer.

L'élaboration d'une constitution formelle pour le Québec serait l'occasion de proposer au peuple québécois, appelé à se prononcer sur son contenu, des principes fondamentaux devant guider l'action du législateur dans les domaines économique et social et pour la protection de l'environnement. Il est généralement reconnu que les «droits-créances» ne peuvent être protégés exactement de la même manière que les «droits-libertés», qui commandent une surveillance très stricte des actes de l'État ; cependant, il est possible de rédiger les principes de telle façon que le législateur conserve une certaine marge d'appréciation quant aux besoins sociaux et aux moyens dont il dispose pour y répondre tout en mettant les dispositions les plus fondamentales à l'abri des dérogations, sorte de «noyau dur», selon l'expression de P. Bosset, formant une garantie de contenu essentiel⁷⁵. La Constitution du Québec se présenterait alors comme un projet de société, programme d'avenir à réaliser en tant que société distincte possédant certaines valeurs sociales, économiques, culturelles et politiques qui lui sont propres. Outre les normes déjà énoncées dans les lois ordinaires, on pourrait avoir recours, si l'inspiration venait à manquer, au Pacte onusien déjà mentionné (ratifié par le Québec en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*⁷⁶) ainsi qu'aux objectifs définis dans divers instruments, tels que la *Charte sociale européenne* (1961, révisée 1996) et la *Charte internationale américaine des garanties sociales* de 1948. Ces normes internationales reflètent les valeurs de l'Occident, milieu naturel du peuple québécois, et devraient être adaptées à ses besoins et aspirations par le constituant.

7.- Intégrité territoriale et décentralisation

Les préoccupations liées à l'intégrité territoriale de l'État québécois ne sont pas nouvelles, mais se font plus pressantes depuis que le démembrement du territoire est devenu une menace brandie par les adversaires de sa souveraineté. En dépit de la règle de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui interdit toute modification des frontières interprovinciales sans le consentement de chaque province concernée (article 43b)⁷⁷ et de celles du droit international, fondées sur le principe de l'*uti possidetis* en cas de succession d'État découlant de l'accession à l'indépendance, de tels propos font partie du débat politique. Il n'est pas jusqu'à la *Loi sur la clarté* du Parlement fédéral (2000) qui ne prévienne que la «modification des frontières de la province» ferait partie des conditions de sécession à négocier (article 3 §2). Le *Projet de loi sur*

l'avenir du Québec, adopté en prévision du référendum de 1995, rappelait simplement que «le Québec conserve les frontières qui sont les siennes au sein de la fédération canadienne à la date de son accession à la souveraineté» (article 10), mais la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* de 2001 se faisait plus explicite, sans doute en réponse à la *Loi sur la clarté*:

«9. Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale.

«Le gouvernement doit veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec».

Ces règles, dûment enchâssées dans les volets autonomiste et souverainiste d'une constitution québécoise, ne formeraient pas une barrière infranchissable d'un point de vue politique, mais auraient le mérite d'énoncer clairement la position du Québec et de rappeler les règles que le Canada lui-même a inscrites dans sa Constitution. Il n'est pas sans intérêt de souligner également le fait que la Commission d'arbitrage sur l'ex-Yougoslavie a appliqué l'*uti possidetis* en 1992 à la Croatie, à la Serbie et à la Bosnie-Herzégovine, affirmant qu'il s'agissait d'un principe général du droit international, et que le Secrétaire d'État canadien aux affaires extérieures avait déclaré à l'époque qu'«aucune modification de frontières ne serait acceptable en Yougoslavie»⁷⁸.

Le principe de la décentralisation est mis à l'ordre du jour constitutionnel par l'article 9 du *Projet de loi sur l'avenir du Québec* de 1995. Le texte ajoute que «des pouvoirs spécifiques et des ressources fiscales seront attribués par la loi aux autorités locales et régionales». La *Loi sur les droits fondamentaux* de 2001 se fait plus précise: le second alinéa de l'article 10 autorise l'État à confier «l'administration déléguée» du territoire à des entités locales ou régionales «mandatées par lui, le tout conformément à la loi». La disposition se termine par l'objectif suivant: l'État «favorise la prise en charge de leur développement par les collectivités locales et régionales». Cet énoncé, qui n'engage guère l'État québécois, siérait sans doute à une constitution d'État autonome: il s'agirait d'éviter que l'État fédéral ne profite d'une décentralisation trop poussée pour traiter directement avec les régions, voire avec les municipalités, et n'accentue ainsi la centralisation fédérale. Cependant, dans la perspective de la souveraineté, le principe de la décentralisation, comme fondement de l'organisation de l'État,

pourrait être énoncé plus fermement: les collectivités territoriales se verraient reconnaître certaines compétences régionales et locales par la Constitution et s'administreraient librement par des conseils élus.

8.- Traités, relations internationales et rapports entre le droit québécois et le droit international

Dans le domaine des accords avec les autres États, encore que le Québec ait acquis depuis 1965 une capacité ou personnalité internationale dans le domaine relevant de sa compétence, celle-ci n'est pas celle d'un État souverain, qui, par définition, détermine lui-même l'étendue de ses compétences et peut donc conclure des traités dans tous les domaines (sauf dans la mesure où il y aurait renoncé, par exemple en transférant certaines de ses compétences à des entités internationales ou supranationales). Aussi la *Loi sur les droits fondamentaux* de 2001, adoptée dans la perspective de l'autonomie, vient-il essentiellement limiter la capacité fédérale de lui imposer des normes convenues par des traités:

«L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle»

«Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement [...]» (article 7).

La même disposition affirme également que, toujours dans les domaines de sa compétence, il peut «établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec». Cet ensemble de principes, déjà inscrits dans la législation québécoise, conviendrait parfaitement à une constitution résolument autonomiste.

La Constitution d'un Québec souverain, dans le domaine des relations et accords avec l'étranger, serait évidemment rédigée plus simplement et de portée plus étendue. Comme l'annonçait le *Projet de loi sur l'avenir du Québec* en 1995, la souveraineté signifie «le pouvoir exclusif [...] de conclure tous ses traités» (article 2) et entraîne, conformément aux règles du droit international, la succession du Québec aux droits et obligations contenus dans les traités auxquels

le Canada est partie à la date de l'accession à la souveraineté, «notamment ceux de l'Accord de libre-échange nord-américain» (article 15), sauf les cas où le droit international prévoit la renégociation de certains accords. Les articles suivants traitent de l'admission du Québec aux Nations-Unies et à ses institutions spécialisées, de même qu'aux grandes organisations internationales, comme l'Organisation mondiale du Commerce, et aux alliances de défense dont le Canada est membre. Il ne serait pas nécessaire, dans une constitution d'État souverain, de mentionner ces règles qui découlent du droit international, encore qu'on pourrait les rappeler dans des dispositions transitoires. En revanche, il serait important qu'on y trouvât des règles sur les rapports entre les pouvoirs au sein du Québec en ce qui concerne la négociation, la conclusion, la ratification, l'approbation, la mise en oeuvre et l'interprétation des accords internationaux. Le droit comparé fournit de nombreux modèles parmi lesquels le constituant québécois pourrait choisir ceux qui sont conformes à ses habitudes et à sa conception des rapports avec les autres États. Certaines règles, relatives notamment aux engagements qui seraient contraires à la Constitution et à la place des traités dans la hiérarchie des lois, devraient être établies dès le départ. On trouvera de précieuses indications sur plusieurs aspects des relations internationales d'un Québec souverain dans le projet de rapport de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession à la souveraineté⁷⁹. Il conviendrait d'y ajouter des dispositions sur le droit de légation actif et passif ainsi que la participation aux activités des Nations Unies et autres organisations internationales.

Dans un Québec souverain se poserait la question de la place du droit international général dans l'ordre juridique interne. La règle en vigueur dans les pays qui ont hérité de la *common law* s'énonce comme suit: «*International law is part of the law of the land*». Cependant, cette règle ne veut pas dire que le droit international fait pleinement partie du droit interne, en Grande-Bretagne ou au Canada par exemple, car un tel principe ferait naître directement des droits et obligations pour les sujets des États et irait à l'encontre du dogme constitutionnel de la souveraineté du Parlement; tout au plus signifie-t-elle qu'il existe une présomption de conformité, notamment aux yeux des tribunaux, entre le droit interne et le droit international général⁸⁰. Certains États ont voulu que ce droit occupe une place plus centrale dans leur ordre juridique et un Québec souverain pourrait choisir cette démarche comme étant plus conforme aux exigences des relations avec les autres États dans le monde interdépendant dont il ferait

partie à titre de participant à part entière. L'article 25 de la *Loi fondamentale* allemande (*Grundgesetz*) pourrait servir de modèle: «Les règles générales du droit international public font partie du droit [interne] fédéral. Elles [...] créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire allemand»⁸¹.

9.- Communauté économique et institutions communes

La question d'une nouvelle association, union ou communauté économique ou d'un partenariat économique et politique entre le Canada et le Québec ne se pose que dans la perspective de l'accession de celui-ci à la souveraineté. Aussi le *Projet de loi sur l'avenir du Québec*, adopté en première lecture avant le référendum de 1995, proposait-il au gouvernement d'Ottawa la conclusion d'un traité de partenariat dont les principales institutions et dispositions avaient été élaborées d'un commun accord dans l'Entente tripartite des chefs de partis favorables à la souveraineté, signée le 12 juin 1995, annexée au projet de loi. Le Partenariat comportait des institutions politiques communes (Conseil, Assemblée parlementaire, Tribunal et Secrétariat) ayant la capacité d'agir dans divers domaines: union douanière, libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, politique monétaire, mobilité de la main-d'oeuvre et citoyenneté, ce qui n'excluait pas d'y ajouter éventuellement «tout autre domaine d'intérêt commun»⁸².

La Constitution d'un Québec souverain n'aurait pas à faire état de règles et d'institutions formant le Partenariat ou l'Association puisque les dispositions nécessaires figureraient dans des traités ou accords relevant en principe du droit international. Pas plus que dans l'Union européenne, où l'ordre communautaire conventionnel se superpose aux ordres nationaux, il ne serait nécessaire d'inclure dans la loi fondamentale des États membres de l'Association Canada-Québec les règles de fonctionnement des organes communs. En revanche, la question du pouvoir de chaque État de transférer des compétences à l'Association et à ses organes se poserait sans doute avec la même acuité que dans les États qui font partie d'unions économiques de ce type. D'aucuns y voient en effet une perte de «souveraineté», alors qu'il ne s'agit en réalité que de l'attribution de compétences déterminées. Les États européens ont pour la plupart pris soin de constitutionnaliser leur faculté de transférer ces compétences, selon diverses formules destinées à

les mettre à l'abri des contestations soulevées au nom de la souveraineté ou de la constitutionnalité de ces actes: les uns «consentent aux limitations» (France), les autres «renoncent au pouvoir de décision» (Suède), «procèdent librement aux restrictions ou limitations nécessaires» (Grèce, Italie), peuvent passer des accords sur «l'exercice en commun des pouvoirs nécessaires» (Portugal), sont habilités à attribuer «temporairement» des pouvoirs dévolus par traité (Luxembourg) ou à transférer des «droits de souveraineté» (Allemagne). Le Québec pourrait s'inspirer de l'une ou l'autre de ces formules, de manière à faciliter la négociation de l'Association ou Partenariat. Comme l'ont fait plusieurs États européens à l'égard des engagements communautaires, le *Projet de loi sur l'avenir du Québec* de 1995 prenait cependant la précaution de soumettre le Traité de partenariat à l'approbation de l'Assemblée nationale avant qu'il ne soit ratifié (article 3). Cette règle devrait d'ailleurs s'appliquer à tous les traités de quelque importance ou dont l'effet est de modifier le droit interne.

10.- Continuité de l'ordre juridique et mesures transitoires

L'État de droit est incompatible avec le vide juridique. C'est pourquoi le *Projet de loi sur l'avenir du Québec* de 1995 prévoyait un chapitre entier sur la «continuité des lois, des pensions, des prestations et des tribunaux», applicable durant la période allant de l'accession à la souveraineté jusqu'au moment où l'Assemblée nationale serait en mesure d'adapter les lois fédérales aux circonstances nouvelles résultant de l'indépendance et de l'Association économique. De telles dispositions ne seraient nécessaires que dans une constitution souverainiste et pourraient prendre la forme de dispositions transitoires.

Dans le projet de 1995, dont pourrait s'inspirer toute constitution formelle applicable au moment de l'entrée en souveraineté, le gouvernement québécois assurerait la continuité des prestations sociales et fiscales fédérales ainsi que des programmes d'assurance-emploi (article 19); les permis, licences et autres autorisations fédérales en vigueur au Québec seraient maintenus et pourraient être renouvelés conformément aux lois du Québec (article 20); les agences ou organismes fédéraux, les ententes et les contrats en vigueur à la date de l'accession à la souveraineté seraient également maintenus, «en substituant, s'il y a lieu, le gouvernement du Québec à la partie canadienne» (article 21); enfin, les tribunaux judiciaires continueraient

d'exister, et les juges fédéraux seraient confirmés dans leurs fonctions, les causes en instance pouvant être poursuivies jusqu'à jugement, à moins que la loi ne prévoie le transfert de causes pendantes en Cour fédérale ou en Cour suprême à une juridiction québécoise (article 22). Sans doute convient-il d'ajouter que plusieurs actes, compétences, autorités et organismes mentionnés de même que des questions comme la monnaie feraient l'objet des accords d'association, d'union ou de partenariat négociés par le Canada et le Québec avant l'entrée en vigueur de la souveraineté.

11.- Révision ou modification de la Constitution

Ce chapitre de la Constitution formelle que le Québec pourrait se donner serait rédigé fort différemment selon qu'il s'agirait du volet autonome ou du volet souverain. Actuellement, l'ensemble des lois ordinaires de portée constitutionnelle peuvent être (juridiquement du moins) abrogées ou transformées par une simple décision majoritaire de l'Assemblée nationale. Toute Constitution formelle, fût-ce celle d'un État autonome, voudrait sans doute formaliser les modes de révision ou de modification d'une loi dont la prépondérance ou la suprématie serait affirmée (voir ci-dessus le paragraphe 1 consacré aux principes fondamentaux).

La Constitution formelle d'un Québec *autonome* pourrait tout d'abord calquer ses dispositions relatives au mode d'amendement sur celui de la *Charte des droits et libertés de la personne*: exigence de la dérogation expresse prévue à l'article 52 ; ce serait la solution la plus expéditive car elle ne requerrait pas l'approbation par référendum. Toutefois, même dans le cadre du système fédéral, des règles de révision ou de modification plus exigeantes, bien que conformes aux limites «*as to manner and form*» imposées par la jurisprudence, pourraient être élaborées, comme on l'a dit plus haut. L'Assemblée nationale, si elle jugeait à propos de protéger avec un soin particulier certaines dispositions fondamentales de la Constitution, pourrait en soumettre la modification à une majorité renforcée des députés ou à la consultation populaire. Il conviendrait que la nouvelle Constitution contenant ces modes fût elle-même approuvée selon ces mêmes règles, pour en assurer la légitimité. Ce sont là, cependant, des conditions qui ne facilitent guère la démarche constituante.

Quant au droit d'initiative, il appartiendrait naturellement au gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale, mais on pourrait prévoir, à l'instar de quelques États souverains ou autonomes de tradition démocratique, que les citoyens, selon des modalités à déterminer, auraient la possibilité de proposer la modification d'une règle constitutionnelle; selon la jurisprudence, cependant, le résultat de cette initiative, pas plus d'ailleurs que celui d'un référendum, ne sauraient constituer des décisions s'imposant à l'Assemblée nationale, puisqu'ils ne sauraient être que purement consultatifs⁸³. Faut-il, dans ce contexte, faire une distinction entre la simple modification des règles constitutionnelles et la révision de l'ensemble de la loi fondamentale? Certains États de l'Union américaine le font: les amendements y sont approuvés par la Législature et ratifiés par le peuple; la révision nécessite la convocation et l'élection d'une convention de révision⁸⁴. Pareille distinction n'est pas à exclure de la constitution d'un Québec autonome, à condition de ne pas substituer la convention de révision à l'Assemblée nationale; la démarche de révision ressemble fort, cependant, à celle d'une assemblée constituante, laquelle sied sans doute davantage à un État souverain.

Les modes de révision ou de modification de la Loi fondamentale d'un Québec *souverain* ne sont pas sujets aux contraintes imposées par le cadre fédéral. La souveraineté est précisément la capacité pour un État de déterminer lui-même l'étendue de ses compétences et la nature de ses institutions (dans les limites dictées par le droit international). Dans un tel État, la suprématie de la Constitution étant pour ainsi dire essentielle, elle doit être protégée, en tout ou en partie, contre les modifications intempestives en même temps qu'elle doit demeurer adaptable aux circonstances toujours changeantes de la vie politique et sociale. Les modifications irréfléchies proposées au gré des majorités du moment ou des modes passagères ne doivent pas être trop accessibles, surtout si elles touchent aux institutions fondamentales, sous peine d'instabilité chronique; d'un autre côté, il peut s'accumuler du bois mort dans la Constitution et l'ordre public peut exiger à la fois qu'il ne s'en accumule pas trop et qu'on ne le brûle pas trop rapidement. Le constituant québécois aurait donc à définir des modes de modification et de révision propres à respecter l'équilibre entre la stabilité de la société et son adaptation au changement dans les contextes nord-américain et mondial qui sont les siens.

Le volet souverainiste de la Constitution d'un Québec indépendant, adopté par l'Assemblée nationale avec le volet autonomiste, avant le référendum sur la souveraineté, puis approuvé par ce même référendum (ou auparavant, si la chose est possible), pourrait être modifié ou révisé, après son entrée en vigueur, selon les modes qui y seraient prévus. Comme nous l'avons soutenu dans nos propos sur la démarche constituante, l'Assemblée nationale, héritière des institutions et expérimentée en matière de vie démocratique, devrait faire partie intégrante de tout processus d'amendement. Cela n'exclut ni le droit d'initiative des citoyens, ni la convocation d'une assemblée constituante, aux conditions fixées dans la Constitution souverainiste entrant en vigueur au moment de l'accession à l'indépendance. L'importance de ces mécanismes dans une démocratie n'échappera à personne et il ne faudrait pas s'étonner des débats qui ne manqueraient pas de surgir à ce sujet.

* * *

En terminant, revenons sur la complémentarité des deux volets de la démarche constituante exposée plus haut: la Constitution d'un Québec autonome et celle d'un Québec souverain. Quel que soit le choix des Québécois à l'égard de la souveraineté, l'adoption d'une Constitution formelle paraît souhaitable car elle permettrait de consolider et développer les acquis institutionnels et normatifs, même dans un État simplement autonome. L'adoption constituerait un bien en soi, comme le fut il y a un quart de siècle l'élaboration de la *Charte québécoise des droits de la personne*, progressivement élevée au rang de loi fondamentale. Quelle que fût l'issue du référendum à venir, le fruit du travail constituant ne serait pas perdu, comme le fut le *Projet de loi sur l'avenir du Québec* en 1995 (encore qu'il puisse servir d'inspiration), et la valeur éducative d'une Constitution autonomiste ne serait point négligeable. En outre, comme nous l'avons constaté à plusieurs reprises, les règles fondamentales d'une constitution autonomiste et celles d'un Québec souverain seraient souvent semblables, par exemple en matière de droits et libertés et sans doute également d'institutions.

Le passage du statut autonome à l'État souverain élargirait considérablement l'horizon des compétences et des responsabilités, donc l'emprise des normes fondamentales, puisque la puissance publique du Québec prendrait qualitativement et quantitativement plus de place dans la

vie politique, économique et sociale de la collectivité. Par exemple, le Parlement québécois serait désormais exclusivement compétent en matière de législation pénale, ce qui ne manquerait pas d'exiger une plus grande vigilance à l'endroit des libertés; il serait appelé à légiférer en matière de nationalité, ce qui conférerait une importance accrue au droit de ne pas en être privé et au principe d'ouverture à l'égard des étrangers. Sans doute certaines de ces nouvelles compétences pourraient-elles être partagées avec les institutions communes proposées au Canada, mais la responsabilité de ces transferts incomberait aux institutions québécoises. De tels changements exigeraient, de toute évidence, une grande rigueur dans la démarche constituante et le volet souverainiste de la Constitution du Québec serait plus exigeant pour ses concepteurs que le volet autonomiste.

Nous l'avons vu, l'adoption d'une constitution formelle fut l'un des grands projets de la Révolution tranquille: le Comité de la Constitution de l'époque se situait, certes, dans une perspective autonomiste, mais il n'en était pas moins persuadé de la valeur éducative et symbolique de la démarche. Ce serait accomplir une tâche historique que de mener ce projet à terme. À plus forte raison en serait-il ainsi dans une perspective souverainiste. Sans doute, le seul fait de doter le Québec d'une loi supérieure n'offre-t-il pas une garantie étanche de bon gouvernement et de droits égaux pour tous. Dans la mesure, toutefois, où les normes fondamentales peuvent être arrimées aux réalités en même temps qu'aux aspirations et si les conditions peuvent être réunies qui permettent d'en faire un compendium des valeurs du milieu ainsi qu'un instrument pédagogique en vue du progrès de la culture politique de ses citoyens, on peut espérer doter le peuple québécois, autonome ou souverain, d'une constitution qui en serait à la fois le miroir et le portrait idéal.

* * *

NOTES

1. Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., c. A-23.1, article 15 et annexe 1.
2. Québec, Comité de la Constitution, dans *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 14 août 1969, aux pp. 3030 et 3031; voir également J.-Y. Morin, «Pour une nouvelle Constitution du Québec», *Revue de droit de McGill*, vol. 30 (1985), pp. 193 et ss.
3. L.Q., 1975, c. 6, L.R.Q., c. C-12, telle que modifiée à diverses reprises: voir le texte publié par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1996), 48 pp.
4. Pacte international aux droits civils et politiques, reproduit dans J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *Droit international public. Notes et documents*, 3e éd., 1997, tome I^{er}, p. 251.
5. L.Q., 1977, c. 5; L.R.Q., c. C-11
6. Résolution sur la reconnaissance des droits autochtones, reproduite dans *Revue québécoise de droit international*, vol. I (1984), p. 372.
7. Reproduite dans J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *op. cit. supra*, note 4, tome I^{er}, p. 23.
8. Pacte *supra*, note 4, et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, reproduit dans *op. cit. supra*, note 4, tome I^{er}, p. 277.
9. Reproduite dans *op. cit. supra*, note 4, tome I^{er}, p. 691.
10. A.G. Rés. 50/6, 24 oct. 1995, Doc. off. A.G., 50^e session, suppl. n° 49, p. 16.
11. L'Acte final est reproduit dans E. Decaux (dir.), *Sécurité et coopération en Europe*, Doc. franç., 1992, p. 43, à la p. 47.
12. Voir la *Déclaration sur les lignes directrices de la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union Soviétique*, reproduite dans J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *op. cit. supra*, note 4, tome I^{er}, p. 769.
13. Texte dans E. Decaux (dir.), *op. cit. supra*, note 11, pp. 285, 287.
14. *Charte sociale européenne*, signée le 18 oct. 1961, STE 158-1995, reproduite Conseil de l'Europe, *Conventions et accords européens*, vol. VII (1999), pp. 82 et s.
15. Gouvernement du Canada, *Accord de libre-échange nord-américain. Vue d'ensemble et description* (août 1992).
16. Voir J.-Y. Morin, «Rapport introductif», dans *Perspectives convergentes et divergentes sur l'intégration économique en Europe et en Amérique* (S.F.D.I., Colloque de Québec, 1993), pp. 33 à 35.
17. Voir D. Boaz, «Le XX^e siècle n'a été qu'une parenthèse étatique», *Le Monde* (Paris), 25 janv. 2000, p. III.
18. Cf. A.G. Rés. 3201 (S-VI), 1^{er} mai 1974, Doc. off. A.G., 6e sess. extraord., supp. n° 1, p. 3.
19. Charte *supra*, note 3, art. 52, applicable aux articles 1^{er} à 38.
20. Banque mondiale, *L'État dans un monde en mutation*, Washington, 1997, p. 4; voir également le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, pp. 46-48; O.I.T., Conférence générale, 86e session, 19 juin 1998, dans Travail — *Le Magazine de l'O.I.T.*, n° 25, 1998, p. 14.
21. Pour plus de détails, voir J.-Y. Morin, «L'État de droit — Émergence d'un principe du droit international», dans *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, La Haye, 1995, vol. 254, pp. 136, 141, 159.
22. Voir Parti libéral du Québec, «Un Québec libre de ses choix», dans *Rapport de la Commission constitutionnelle*, 25^e Congrès, 28 janv. 1991, p. 36, proposant une «nouvelle Constitution du Québec»; Parti Québécois, Comité national des Jeunes, «La Constitution du Québec souverain», dans *Rapport*, 16 mars 1996;

- Action démocratique du Québec, Comité constitutionnel, «Charte du Québec», dans *Le Devoir*, 15 mai 2001, p. A2, proposant l'adoption d'une loi fondamentale de l'État québécois ; Bloc Québécois, «Une constitution en partage», dans *Chantier sur la démocratie*, juin 2001 ; voir également le «Projet de Constitution du Québec» de D. Turp, dans *L'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec. Texte annoté* (Y. Blais, 1995), annexe 16, pp. 183 et ss.
23. Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 27 mars 1991, pp. 52, 56, 60.
 24. *Id.*, pp. 89 à 92.
 25. L.Q., 1991, c. 34, entré en vigueur le 20 juin 1991
 26. *Id.*, art. 1^{er} à 6.
 27. Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 31, 27 nov. 1991, motion mise aux voix, p. 10937.
 28. Assemblée nationale, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Secrétariat, *Projet de rapport* (sept. 1992). Des extraits en ont été publiés par les Commissions sur l'avenir du Québec dans *Banque de référence* (Québec, fév. - mars 1995), *passim*.
 29. *Id.*, pp. 48 à 55, 66 et 67.
 30. Assemblée nationale, *Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*, déposé le 6 déc. 1994.
 31. Assemblée nationale, *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (projet de loi n° 1), adopté en première lecture seulement, le 7 sept. 1995.
 32. *Id.*, art. 6, 7 et 8.
 33. *Id.*, art. 24.
 34. *Id.*, art. 8.
 35. *Banque de référence supra*, note 28.
 36. *Projet de loi supra*, note 31, art. 3 à 5.
 37. *Bertrand c. Bégin*, [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.), à la p. 2516.
 38. *Id.*, [1996] R.J.Q. 2393 (C.S.), pp. 2407 et ss.
 39. Voir J.-Y. MORIN, «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada», série d'articles parus dans *Le Devoir*, du 5 au 9 janvier 1998; «L'avis de la Cour suprême», deux articles dans *Le Devoir*, 31 août 1998, p. A7, et 1^{er} sept. 1998, p. A7.
 40. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, à la p. 280.
 41. *Acte final de la Conférence de Helsinki*, 1er août 1975, art. 1a et VIII; *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 21 nov. 1990, préambule, dans E. DECAUX (dir.), *Sécurité et coopération en Europe*, Paris, Doc. franç., 1992, pp. 45, 47 et 287.
 42. *Renvoi supra*, note 40, pp. 247 à 262
 43. *Id.*, p. 268.
 44. *Id.*, pp. 288 à 291.
 45. L.C., 2000, c. 26, adoptée par la Chambre des communes le 15 mars 2000, par le Sénat le 29 juin 2000 et sanctionnée le même jour.
 46. *Projet de loi supra*, note 31; *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux*, etc., L.Q., 2000, c. 46, entrée en vigueur le 28 février 2001.
 47. *Loi constitutionnelle de 1982*, étant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*. c. II (R.-U.), entrée en vigueur le 17 avril 1982, art. 41a) et 45, reproduite dans J.-Y. Morin et J. Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec du Régime français à nos jours* (1994), vol. 2, pp. 197 et ss.

48. *Loc. cit. supra*, p. 171.
49. V.g., Constitution de l'État libre de Bavière, *Deutsche Verfassungen, Grundgesetz und Deutsche Landverfassungen* (1959), art. 65, 76 et 186(2); Constitution de l'État de Rhénanie-Palatinat, *id.*, art. 130(1) et (3), 135a et 137, traduits en français dans B. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions européennes* (1951), vol. 1, p. 219 (Bavière) et 245 (Rhénanie-Palatinat).
50. «La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne», *R.J. Thémis*, vol. 21 (1987), p. 25.
51. Montréal, Stanké, 2001, p. 245.
52. *Id.*, pp. 246 à 248.
53. *Id.*, pp. 260 à 284.
54. *Id.*, pp. 27 à 37.
55. En 1968, M^e Luce Patenaude avait dressé une *Compilation des lois québécoises de nature constitutionnelle* fort complète et comprenant également les arrêtés en conseil; mis à jour, ce répertoire serait fort utile.
56. *Loi supra*, note 46.
57. L.R.Q., c. A-23.1, art. 5.
58. *Loi sur l'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 61, al. 12°.
59. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 2, reproduite dans J.-Y. Morin et J. Woehrling, *op. cit. supra*, note 47, vol. 2, p. 161.
60. L.R.Q., c. E-18, art. 1^{er}.
61. Comité de la Constitution, *supra*, note 2, 14 août 1969, pp. 3030 et 3031; voir J.-Y. Morin, *loc. cit. supra*, note 2, p. 193.
62. L.R.Q., c. T-16.
63. *Loi supra*, note 46.
64. *Projet de loi supra*, note 31, préambule, al. 25.
65. V.g., Constitution de la République française (1958), art. 2.
66. *McCawley c. The King*, [1920] A.C. 691, 123 L.R. 177 (P.C.); *A.G. New South Wales c. Trethowan*, [1932] A.C. 526 (P.C.); pour plus amples détails, voir J.-Y. Morin, *loc. cit. supra*, note 2, pp. 208 à 212.
67. Voir W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* (5e éd., 1959), pp. 154, 156; F. Chevrete et H. Marx, *Droit constitutionnel* (1982), p. 93.
68. *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 10 décembre 1948, reproduite dans J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *op. cit. supra*, note 4, tome Ier, p. 671; Pacte, *supra*, note 4.
69. Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, *Rapport*, juin 2001; voir J.-Y. Morin, «À la défense du "chartisme" de Gérald Larose», *Le Devoir*, 28 et 29 juin 2001.
70. Banque *supra*, note 28, p. 80.
71. Pacte *supra*, note 8, art. 15 §1a; voir également la Déclaration universelle, *supra*, note 68, art. 27 §1, dans J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *op. cit. supra*, note 4, tome I^{er}, pp. 282, 676. Le texte de ce Pacte se trouve également au *Recueil des ententes internationales du Québec*, 1976 (3).
72. Constitution de la Bavière, *supra*, note 49, art. 124; Constitution de Rhénanie-Palatinat, *supra*, note 49, art. 1 et ss.

73. V.g., Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), dans B.I.T., Genève, *Conventions et recommandations internationales du travail 1919-1984*, vol. 1^{er}, pp. 4, 31, 53.
74. Constitution of New York, art. 11, 17 et 18, dans *McKinney's Consolidated Laws of New York*, book 2 (1982).
75. «Les droits économiques et sociaux: parents pauvres de la Charte québécoise» *Rev. Bar. can.* vol. 75 (1996), pp. 583 et 602.
76. Pacte *supra*, note 8.
77. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 43b, complétée par la *Loi constitutionnelle de 1871*, art. 3, qui soumet au consentement de la province intéressée toute «augmentation, diminution ou modification» qui pourrait être décidée par le Parlement fédéral. Voir J.-Y. Morin, «Démembrer le Québec», *L'Action nationale*, vol. 96, n° 6 (1996), pp. 149, 154. Toute démarche constituante devra, dans ce domaine, s'inspirer du *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec* (1967-1970), qui recommandait déjà l'adoption d'une loi sur les frontières (vol. 2.1, p. 222). Les principes généraux relatifs à l'établissement et à la modification des frontières devraient être constitutionnalisés.
78. Déclaration du 7 oct. 1991, voir J.-Y. Morin, *id.*, p. 157.
79. Banque *supra*, note 28, pp. 131 à 155.
80. Voir J.-G. Collier, «Is International Customary Law Really Part of the Law of England?», *I.C.L.Q.*, 1989, pp. 924 à 935.
81. Texte reproduit dans G.H. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, vol. VII, sub. «Germany» (1994), p. 13.
82. *Projet de loi supra*, note 31, annexe (texte de l'Entente du 12 juin 1995).
83. *In re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935 (P.C.), 48 D.L.R. 18.
84. V.g., Constitution of New York, *supra*, note 74, art. 19(1) et (2).

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 611 à 620

Auteur : André Patry

Titre : La reconnaissance des États et le cas du Québec

MISE À JOUR

Auteur : André Patry

Titre : La reconnaissance des États et le cas du Québec

André Patry

**La reconnaissance des États
et
le cas du Québec**

Version révisée en 2001

1. La reconnaissance des États

L'existence d'un État repose essentiellement sur des faits. Mais l'accession à la souveraineté d'un État n'est pas suffisante pour lui en assurer automatiquement le plein exercice. Pour être capable d'agir normalement au sein de la société internationale, un État nouveau doit avoir obtenu la reconnaissance des autres états ou, tout au moins, celle d'un certain nombre d'entre eux.

La reconnaissance appartient à cette catégorie d'actes internationaux qu'on appelle les actes unilatéraux. Ceux-ci ont cette particularité d'habiliter une seule partie à poser des normes ou des actes générateurs de droits et d'obligations dans les rapports juridiques intéressant d'autres sujets de droit international.

Parmi les actes unilatéraux figurent la notification, la protestation et la renonciation. La reconnaissance, pour sa part, est un acte juridique, souvent d'inspiration politique et de nature plus ou moins discrétionnaire, par lequel un État existant déclare qu'il considère désormais que tel groupement humain possède la qualité d'état au sens international du mot. Par la reconnaissance, propose l'Institut de droit international (*Annuaire*, 1936, vol. 2, page 300), un ou plusieurs États constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre État existant, capable d'observer les prescriptions du droit international, et manifestent, en conséquence, leur volonté de la considérer comme membre de la communauté internationale. Comme on le voit, la reconnaissance se borne, en principe, à constater un faisceau de faits et à leur attacher des effets juridiques.

La reconnaissance peut s'appliquer à une nation, à un gouvernement, à des insurgés, à des belligérants, à une organisation transnationale, voire à une coutume. C'est pourquoi, elle peut être déclarative ou constitutive. Pour ce qui regarde l'État, la reconnaissance ne peut être que déclarative puisqu'elle consiste à constater des faits, ceux-là mêmes qui sont les conditions de l'existence d'un État.

Certains auteurs, dont Oppenheim, soutiennent que la reconnaissance d'un État est constitutive. Outre qu'elle est illogique, cette thèse débouche sur une impasse. Si, en effet, un État non reconnu n'existait pas, ses ressortissants seraient des apatrides, ses biens seraient des biens sans maître, ses navires et ses avions seraient des bâtiments et des appareils pirates. De plus, cet État ne pourrait, le cas échéant, encourir la responsabilité internationale. Puisque la reconnaissance a des effets rétroactifs, puisqu'elle rend valides, aux yeux de l'État qui l'accorde, les actes posés depuis sa naissance par l'État nouveau, il est évident qu'elle est déclarative.

Toutefois, à l'égard de certaines catégories de sujets de droit international, la reconnaissance peut être constitutive. On l'a vu dans le cas de la nation tchécoslovaque qui, au cours de la première guerre mondiale, avait été reconnue

comme telle par les Puissances alliées qui voulaient réunir les Tchèques et les Slovaques dans un seul État. **En 1992, la création d'un État tchèque et d'un État slovaque, tous deux souverains, a mis fin à l'existence d'une présumée nation tchécoslovaque. Il y a maintenant une nation tchèque et une nation slovaque.**

Les deux exemples classiques de la reconnaissance constitutive ont trait à des institutions de droit médiéval dont les activités sont essentiellement transnationales. Il s'agit du St-Siège et de l'Ordre souverain de Malte, qui accréditent et reçoivent des ambassadeurs et concluent des accords internationaux.

Si ces deux corps extra-étatiques jouissent toujours, encore que de façon inégale, des attributs de la souveraineté, c'est parce que les États ou un grand nombre d'entre eux consentent à ce qu'il en soit ainsi.

La reconnaissance d'un État est généralement donnée sous forme expresse. Mais elle peut aussi être tacite lorsqu'elle ressort d'actes ayant cette portée, tels que l'échange de relations diplomatiques ou la négociation d'un accord bilatéral. Comme la reconnaissance est essentiellement une question d'intention, il faut que celle-ci puisse se déduire clairement de l'acte auquel on l'attribue. Il existe un cas plutôt amusant d'interprétation abusive d'un acte administratif auquel on avait attaché une signification qu'il n'avait pas. Il s'agit de la présumée reconnaissance par le Salvador en 1934 de l'empire du Mandchoukouo créé quelques années auparavant par le Japon.

Parce qu'elle est souvent d'inspiration politique, parce qu'elle émane du pouvoir souverain de l'État, la reconnaissance peut être conditionnelle. Roger Merle rappelle que les États conservent individuellement une liberté d'appréciation totale quant à la validité des faits faisant l'objet de la reconnaissance. Celle-ci permet donc à des États de s'immiscer dans les affaires de l'État nouveau et d'en tirer des avantages. Elle permet aussi de favoriser ou de contrecarrer tel autre État ou telle force politique.

Les cas les plus fréquents de reconnaissance conditionnelle se rapportent, depuis la seconde moitié du 19^e siècle, à l'obligation imposée à l'État nouveau de respecter les droits de ses minorités. L'un des exemples les plus anciens remonte au congrès de Berlin de 1878 où la Serbie, le Montenegro et la Roumanie furent reconnus comme États indépendants à la condition qu'ils protègent les droits de leurs minorités nationales. Je m'empresse d'ajouter que la reconnaissance ne peut être retirée si les conditions qui lui avaient été attachées sont violées. Un État reconnu le demeure jusqu'à sa disparition effective et légitime, encore que l'effectivité puisse finir par avoir raison de la légitimité, comme on l'a vu jadis dans le cas de l'Éthiopie dont l'annexion par l'Italie a finalement été reconnue par les Puissances.

L'admission d'un État au sein d'une organisation internationale gouvernementale suffit-elle pour lui obtenir la reconnaissance des autres membres de cette organisation? La réponse est négative, comme le prouvent de nombreux précédents. En 1920, les Dominions britanniques et l'Inde sont entrés à la Société des Nations. Ce n'est qu'en 1926, à la suite de la conférence impériale qui définissait la nature du Commonwealth, que les Dominions ont pu se faire reconnaître comme États souverains. Dès l'année suivante, le Canada a envoyé à Washington son premier représentant diplomatique, puis il a nommé des ministres plénipotentiaires à Paris et à Tokyo en 1928 et 1929 respectivement. Mais l'Inde, qui n'avait pas le statut de Dominion, devra attendre jusqu'en 1947 pour voir sa souveraineté pleinement reconnue. On connaît aussi le cas de l'Ukraine et de la Biélorussie admises à l'ONU dès 1945, sans être tenues pour souveraines.

Quel est en droit international le statut de l'État non reconnu? Celui-ci a droit au respect de son territoire. Il peut en interdire l'accès aux autres États et en défendre, le cas échéant, l'intégrité. Il a aussi le droit de s'organiser comme il l'entend, de promulguer sa législation et même de poser des actes ayant des effets extra-territoriaux, si ces actes sont conformes au droit international tant conventionnel que coutumier. Par ailleurs, il ne peut s'autoriser de sa non-reconnaissance pour commettre un délit international ou refuser sa responsabilité. Comme le critère principal de l'État est l'effectivité, tôt ou tard l'État nouveau, s'il est respectueux du droit international, finit par obtenir la reconnaissance expresse ou tacite des autres États. C'est pourquoi, l'arme de la non-reconnaissance est d'une efficacité toute relative : elle permet à l'État qui en fait usage d'arracher des concessions à l'État nouveau, mais elle ne lui permet pas d'ignorer indéfiniment les faits sur lesquels repose cet État nouveau. Les Américains n'ont reconnu l'Union soviétique qu'en 1933, soit neuf ans après les Puissances européennes; mais ils l'ont finalement reconnue.

On peut maintenant se demander ce qu'est l'État en droit international. Forme contemporaine de l'organisation politique la plus achevée, l'État se définit comme un groupe d'hommes établis sur un territoire déterminé et obéissant à une autorité commune et souveraine.

La population est évidemment un préalable. Elle doit offrir un degré minimum de fixité ou de permanence. Mais c'est le territoire qui apparaît comme l'élément fondamental de l'État. Il forme de cadre spatial dans lequel est installé la collectivité sur laquelle s'exerce une même autorité commune et souveraine. Ce cadre est déterminé par des frontières qui comprennent un espace maritime (eaux intérieures, mer territoriale) et un espace aérien, tous deux soumis à l'autorité étatique.

Quant à l'autorité, elle doit être commune et souveraine.

La notion de souveraineté est une notion juridique. Elle implique deux éléments complémentaires : une face interne, l'autonomie; une face externe, l'indépendance. Par l'autonomie, l'État exerce sur son territoire une autorité suprême par rapport à ses composantes (régions, communes). Sa compétence est discrétionnaire, son autorité est immédiate : il n'existe pas d'intermédiaire entre l'émission de la norme par l'État et sa réception par les individus. Par l'indépendance, l'État entretient des rapports directs avec les autres États et traite avec chacun d'eux sur un pied d'égalité. Il n'est soumis, sans son assentiment, au contrôle d'aucun d'entre eux et assume sur son territoire, dans le respect du droit international, l'exclusivité de l'autorité et de la contrainte. J'ajouterai que cette égalité des États est, à l'instar de l'idée de souveraineté, un concept juridique. Elle est la conséquence de la théorie de l'État-personne, elle-même fruit de la théorie de l'égalité entre les hommes.

Comment un État nouveau peut-il faire son apparition au sein de la société internationale? On constate, en considérant les faits, que la naissance d'un État nouveau peut se produire suivant l'une ou l'autre des modalités suivantes :

- L'État nouveau est créé de toutes pièces à partir d'un territoire dit *nullius*, c'est-à-dire d'un territoire n'appartenant à aucune puissance politique. L'exemple le plus ancien dans l'ère moderne est sans doute celui du Libéria, né au 19^e siècle sur la côte occidentale de l'Afrique à la suite de l'installation d'un groupe de noirs américains qui avaient été affranchis et qui étaient venus former dans cette partie du monde deux républiques voisines, le Libéria et le Maryland, appelées à devenir en 1857 un seul État sous le nom de République du Libéria. On peut aussi rappeler la création en Afrique australe par des colons hollandais des États du Transvaal et de l'Orange, qui devaient, au terme d'une lutte héroïque contre l'Empire britannique, être annexés à l'Union sud-africaine au début du 20^e siècle. On doit enfin faire mention de l'État d'Israël qui est l'aboutissement ultime, après une série d'événements tragiques, de la décision prise par Londres en 1917 de créer un foyer national juif en Palestine, décision qui devait être sanctionnée plus tard par la Société des Nations malgré l'opposition farouche des Palestiniens arabes.
- L'État nouveau provient du démembrement d'un État unitaire ou d'un empire polyethnique. On connaît au moins deux exemples de démembrement d'un État unitaire. Le premier se rapporte à Panama, qui s'est séparé de la Colombie au début du 20^e siècle; le second intéresse le Pakistan dont les deux ailes se sont détachées l'une de l'autre à la suite d'une guerre où l'Inde avait soutenu la région orientale de cet État unitaire.

Pour ce qui regarde le démembrement d'un empire polyethnique, on a toujours à la mémoire l'effondrement de l'empire ottoman, puis celui des empires russe et austro-hongrois. De la dissolution de l'empire ottoman sont nés les États balkaniques et, plus tard, les États arabes du Proche-Orient. **De la chute de l'empire austro-hongrois sont nées la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie; et des territoires relevant de Vienne ou de Budapest ont été rattachés à l'Italie, à la Pologne et à la Roumanie.** Les événements qui se déroulent depuis quelque temps dans le Caucase pourraient aboutir au morcellement des quatre États souverains qui s'y trouvent.

- **L'État nouveau résulte de la sécession d'un État fédératif. Je crois qu'il n'en existe, rigoureusement parlant, que deux exemples : Singapour, qui s'est détaché en 1965 de la Fédération malaise à laquelle il avait été associé en 1963; et la Slovaquie, qui s'est retirée de la fédération tchécoslovaque en 1992.**
- Enfin, l'État nouveau naît de la fusion en un seul État de deux ou plusieurs États existants. De 1958 à 1961, en raison de la formation de la République arabe unie, l'Égypte et la Syrie ont cessé d'exister en tant qu'États souverains. **Depuis une dizaine d'années, il n'y a plus qu'une seule Allemagne et un seul Yémen. Tôt ou tard, il n'y aura plus qu'une seule Corée tout comme il n'existe plus, depuis plusieurs années, qu'un seul Vietnam.**

Une dernière question : un État non existant peut-il être reconnu? Les États baltes ont cessé d'exister en tant qu'États souverains après leur incorporation dans l'Union soviétique en 1940. Mais les États-Unis, et quelques autres pays, n'ont jamais reconnu cette annexion et **Washington n'a cessé, pendant longtemps, de tenir pour valides les actes accomplis sur le territoire américain par les consuls de ces États.** De telles situations sont possibles lorsque les États disparus sont les victimes d'un État plus fort qui leur a imposé sa volonté.

1. Le cas du Québec

Le Québec est-il déjà un État? La réponse est affirmative, puisque le Québec possède tous les éléments d'un État : un territoire délimité (encore qu'imparfaitement en certains points), une population fixe et un gouvernement autonome ayant l'autorité suprême dans les domaines ressortissant à sa compétence.

Que manque-t-il au Québec pour être un État souverain? Deux choses : la pleine compétence sur le plan interne et l'égalité de statut avec les autres États sur le plan international.

Dans l'hypothèse d'une sécession réalisée suivant les normes démocratiques et aboutissant à la pleine souveraineté, quels sont les principaux problèmes afférents à celle-ci et susceptibles d'agir sur la reconnaissance internationale que le Québec aura à résoudre avec le Canada ou l'une de ses provinces pour ce qui regarde son territoire et sa population?

1.1 Le territoire

D'abord, en ce qui concerne le territoire, il faut considérer la question sous un double aspect : celui du droit international et celui du droit constitutionnel.

En droit international public, lorsqu'un territoire se détache d'un État existant, soit pour devenir souverain, soit pour s'unir à un autre État, son changement de statut s'effectue, en principe, selon la règle de l'*uti possidetis* : ce territoire conserve son intégrité. **Mais cette règle est loin d'être universellement reconnue et appliquée. Le partage de l'Irlande en 1921 est là pour nous le rappeler. On trouve au 20^e siècle au moins huit cas de modifications territoriales consécutives à la naissance d'un État nouveau ou au recouvrement de sa souveraineté d'un pays qui en avait été dépossédé par la force (Lituanie, Estonie).**

Le Québec a subi d'importantes modifications territoriales au cours de son histoire, particulièrement depuis le traité de Paris de 1763. Les deux dernières modifications remontent à 1912 et 1927 respectivement. La plus ancienne intéresse le Nouveau-Québec et la plus récente concerne le Labrador.

En 1870, le gouvernement fédéral a acheté de la Hudson Bay Company la Terre de Rupert dont cette entreprise avait commencé l'exploitation commerciale deux siècles auparavant et l'a annexée au Dominion avec l'assentiment de la Grande-Bretagne.

En 1895, la partie québécoise de la Terre de Rupert est devenue le district de l'Ungava, division administrative des Territoires du Nord-Ouest, avec une frontière maritime s'étendant à trois milles du rivage. En 1898, la portion méridionale de ce district a été intégrée au Québec, tandis que la partie du même district restée sous l'autorité fédérale a vu ses frontières maritimes s'élargir considérablement au point d'inclure un grand nombre d'îles et d'archipels.

En 1912, tout le district de l'Ungava a été cédé au Québec, mais dépouillé de ses eaux territoriales et des îles et archipels qu'elles renfermaient depuis 1898 – dont l'île Belcher, célèbre par ses stromatolithes qui éclairent les origines de la vie dans les fonds marins – et cela, malgré une requête de l'Assemblée législative adressée à Ottawa pour que fussent conservées au Québec les terres comprises dans la zone maritime du

district de l'Ungava. Quand, beaucoup plus tard, ces îles et archipels seront annexés au Nunavuk, aucune voix ne se fera entendre à l'Assemblée nationale pour protester contre cette décision du gouvernement fédéral préjudiciable aux intérêts du Québec.

En faisant sécession sur la base de *l'uti possidetis*, le Québec se retrouverait au nord avec une longue façade maritime s'arrêtant à la laisse de basse mer, sans accès aux eaux navigables et, à fortiori, aux îles et archipels et au plateau continental. Comme il est douteux qu'un Québec souverain puisse s'accommoder d'une telle situation, il faut prévoir qu'il voudra négocier de nouvelles frontières avec le gouvernement fédéral et aussi avec celui du Nunavuk, devenu un territoire autonome possédant ses propres frontières et ses propres institutions.

Au sujet des frontières avec le Labrador, il convient de rappeler deux choses : d'abord qu'elles n'ont pas été délimitées au sol, ce qui veut dire que l'exécution du tracé d'une frontière devenue internationale risque de soulever un certain nombre de problèmes; ensuite que la frontière de la rivière Romaine, dans la partie qui longe le territoire du Labrador, suit la rive gauche et non la ligne médiane, comme il est d'usage dans les cours d'eau non navigables séparant des États. La province de Terre-Neuve acceptera-t-elle que sa frontière internationale s'arrête à la rive? On peut se poser la question.

Reste le problème du golfe St-Laurent, dont le régime international est loin d'être clairement établi. Pour le Canada, il s'agit d'eaux intérieures; mais pour les États-Unis, le golfe St-Laurent fait partie de la haute mer. L'apparition dans les parages d'un nouvel État dont la souveraineté s'étendra aux îles de la Madeleine affaiblira sûrement la thèse du Canada suivant laquelle le Golfe est une baie historique dont les eaux sont devenues, avec l'entrée de Terre-Neuve dans la fédération canadienne, des eaux intérieures.

En soulevant ici la question des frontières d'un Québec souverain, j'ai voulu rappeler que l'existence de frontières bien délimitées et reconnues par les États voisins facilite naturellement la reconnaissance internationale de l'État nouveau. Je n'ai pas l'impression que les problèmes frontaliers du Québec présentent des obstacles insurmontables, mais j'incline à croire que certains d'entre eux devront être résolus avant que le Québec n'accède à une souveraineté reconnue par l'ensemble des États.

1.2 La question autochtone

La question autochtone, qui a trait à l'un des éléments constitutifs de l'État, la population, offre une toute autre perspective. Parce qu'elle a été trop longtemps négligée, parce que ses fondements historiques et culturels ont été trop longtemps ignorés, cette question est devenue, à mes yeux, prioritaire dans le contexte qui nous intéresse ici, non seulement parce qu'elle concerne les droits

humains, qui ont acquis de nos jours une importance considérable sur la scène internationale, mais aussi parce qu'elle suscite depuis quelques décennies l'élaboration d'un droit nouveau, celui des peuples indigènes et tribaux qui ont eu à souffrir des actes de l'ère coloniale. **Le rapporteur de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités, M. José Martinez Cobo**, a proposé une définition des communautés autochtones, qui me paraît excellente. Les communautés autochtones, est-il dit, sont celles qui procèdent d'une continuité historique avec les sociétés qui existaient avant les invasions et l'ère coloniale et qui se considèrent elles-mêmes distinctes des autres secteurs des sociétés qui prévalent maintenant sur ces territoires.

Les autochtones regrouperaient actuellement dans le monde 300 millions de personnes réparties en 5 000 tribus et clans. Ils sont en voie d'obtenir la reconnaissance de leurs droits spécifiques. Ainsi, deux conventions de l'Organisation internationale du travail, l'une adoptée en 1957 (No 107) et l'autre, mieux adaptée aux réalités, agréée en 1989 (No 169) et en vigueur depuis 1991, confirment l'existence d'un ensemble de droits qui leur sont propres. Un groupe de travail sur les populations autochtones, formé en 1982 et approuvé par l'ONU, est devenu un tribunal international de la plus haute importance. Un projet de déclaration universelle des droits des peuples indigènes est présentement en discussion en vue de sa présentation à l'Assemblée générale des Nations unies, laquelle a proclamé en décembre 1993 une décennie des autochtones qui a débuté un an plus tard. Du reste, un fonctionnaire onusien a été affecté à l'examen des traités conclu entre les peuples autochtones et les États dont ils relèvent.

Au Canada, on a finalement pris conscience de l'importance de la question autochtone comme l'attestent les dispositions de la Constitution de 1982. On a récemment formé des commissions d'enquêtes et des groupes d'études pour l'analyse des problèmes propres aux minorités autochtones du pays et les tribunaux ont rendu en ces dernières années d'importantes décisions relativement à la nature et à l'étendue des droits des communautés autochtones. Quelques provinces ont même reconnu en ces derniers temps le droit des autochtones à l'autonomie.

Je voudrais aujourd'hui attirer votre attention sur un aspect de la question autochtone qui a peut-être été sous-estimé et qui pourrait être invoqué en temps opportun par les Amérindiens : les rapports historiques, voire juridiques, entre la couronne britannique et les autochtones du Canada, particulièrement les Cris.

En 1610, un capitaine britannique, Henry Hudson, vient explorer le détroit et la baie qui portent maintenant son nom. Soixante ans plus tard, soit en 1670, le roi d'Angleterre, Charles II, autorise par une charte son cousin, le prince de Rupert, et la Company of Adventurers of England d'où sortira la Hudson Bay Company, à exercer le monopole du commerce des fourrures sur les rives de la région visitée

plus tôt par le capitaine Hudson et dans les terres avoisinantes non déjà possédées par les sujets d'un autre prince chrétien.

Un passage de ce document royal me paraît particulièrement significatif. C'est celui où le monarque britannique, qui à cette époque jouissait encore de prérogatives très étendues, habilite la nouvelle entreprise à faire la paix ou la guerre dans la région qui lui est concédée « with any prince or people whatsoever, that are not Christians ». Cette disposition constitue, à mon avis, une forme de reconnaissance de la personnalité des autochtones ou, tout au moins, de leurs droits inhérents. Et c'est aux Cris que cette disposition sera d'abord applicable puisque c'est avec eux que traiteront les premiers agents de la Hudson Bay venus s'installer dans les quelques postes établis par leur compagnie au sud de la baie de Hudson.

En 1763, un document britannique viendra confirmer les droits des autochtones dans un vaste territoire compris entre la Terre de Rupert, devenue entièrement britannique en 1713, et le Québec d'alors. Il s'agit de la *Proclamation royale*, qui est un Acte déclaratoire et non constitutif et qui a force de loi, comme l'a rappelé Lord Denning, du comité judiciaire du conseil privé, au même titre que la Magna Carta, toujours en vigueur dans les territoires de la Couronne.

Ce qu'il faut dire ici, comme le faisait à Londres il y a une dizaine d'années ce même Lord Denning, c'est que les droits reconnus aux autochtones l'ont été par la Couronne et non par le Parlement. Celui-ci est donc moralement tenu d'éviter toute mesure susceptible de les affaiblir. La Couronne, a affirmé Lord Denning, doit respecter ses engagements « so long as the sun rises and the river flows ».

En vous livrant le fond de ma pensée, je vous dirai qu'il n'est pas impossible que l'évolution du droit international issu de la décolonisation incite un jour les autochtones dans plusieurs parties du monde à exiger l'extinction, partout où cela sera praticable, de toute législation ou réglementation qui les aura privés de droits qu'il avaient au moment des premières invasions coloniales.

Dans l'intervalle, il n'est pas interdit d'imaginer que si le Québec fait sécession les autochtones ou certains d'entre eux voudront rester sous la protection de la Couronne dont Ottawa a conservé quelques-unes des prérogatives, ce qui pourrait entraîner des problèmes plus difficiles à résoudre que les problèmes territoriaux. Le parlement et le gouvernement du Canada, en dépit des lois de 1898 et de 1912 sur les frontières du Québec, ont une obligation fiduciaire à l'égard des autochtones qui découlent de la constitution et aussi d'Actes remontant à l'époque impériale. Le Canada ne pourra donc reconnaître la souveraineté du Québec avant que ne soit réglée d'une façon satisfaisante la question autochtone. Sans la reconnaissance par le Canada de la souveraineté du Québec, celle des autres États restera incertaine, au moins pendant un certain temps.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 623 à 632

Auteur : Louis Balthazar

Titre : Les Etats-Unis face à un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Louis Balthazar

Titre : Les Etats-Unis face à un Québec souverain

Mise à jour de l'étude intitulée

« Les États-Unis face à un Québec souverain »

produite dans le cadre des travaux de la

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

par

Louis Balthazar

En date du 4 décembre 2001

-I-

L'étude produite le 18 décembre 1991 comportait trois parties : 1) la position du gouvernement américain dans le contexte du débat sur l'accession du Québec à la souveraineté ; 2) quelle serait la politique du gouvernement américain à l'issue d'un référendum positif sur la souveraineté ? 3) quelle devrait être la politique d'un Québec souverain à l'endroit des États-Unis ?

La position américaine se résume bien dans ce qu'on a appelé, dans les milieux qui s'intéressent aux relations canado-américaines, la *mantra*, c'est-à-dire une ligne de conduite dont le gouvernement américain n'a guère dérogé depuis la première accession du Parti québécois au pouvoir à la fin de 1976. Cette politique comporte trois éléments : 1) les États-Unis n'entendent pas intervenir directement dans le débat qu'on considère comme une affaire politique interne ; 2) les États-Unis respecteront les décisions prises par les Canadiens dans un cadre démocratique ; 3) les États-Unis considèrent le Canada comme un allié privilégié, ils ne peuvent donc que souhaiter vivement que soit préservée l'unité canadienne.

Il a pu arriver que l'ardeur suscitée aux États-Unis par le troisième article de la *mantra* aille à l'encontre du premier article. Dans l'ensemble, cependant, le gouvernement américain s'est montré remarquablement discret entre 1976 et 1991, tout particulièrement au moment de la campagne référendaire de 1980. On a jugé qu'il serait mal indiqué et peu opportun d'intervenir pour appuyer la cause du maintien de la fédération canadienne. Plusieurs, dans les milieux gouvernementaux et privés intéressés au Canada se sont même montrés plutôt sympathiques à la cause du Québec, telle qu'entérinée par les Accords du lac Meech. En raison des intérêts généraux de la superpuissance et d'une forte tradition américaine en faveur des grands ensembles, c'est cependant **l'unité** canadienne qui a toujours fait l'objet des plus grandes sollicitudes américaines. Il ne faut jamais perdre de vue que les Américains ont connu l'épreuve la plus sanglante de leur histoire pour assurer le maintien de leur union. On peut parler d'une « religion de l'unité » aux États-Unis.

Quant à ce que serait la politique de Washington dans le cas d'une victoire du « oui » lors d'un référendum québécois sur la souveraineté, l'étude de 1991 se montrait modérément optimiste. En d'autres termes, il n'y avait pas lieu de croire que le gouvernement américain ne respecterait pas un verdict populaire évident, en raison même du second article de la « mantra ». Il est vrai qu'on a toujours pris soin de parler de la volonté populaire « canadienne » et non « québécoise ». Cela nous amenait à distinguer deux hypothèses. D'abord, dans le cas d'une acceptation du gouvernement canadien et des autres provinces et d'une mise en marche des négociations, il est clair que Washington se montrerait disposé à accorder la reconnaissance diplomatique au nouvel État, le moment venu. Dans le cas où le Canada anglais se rebuterait, refuserait de reconnaître l'expression démocratique de la volonté des Québécois ou se montrerait réfractaire aux négociations en vue de l'union économique (voire politique) souhaitée par les souverainistes québécois, on pouvait penser que le gouvernement américain, en fonction de ses intérêts, exercerait quelque pression pour favoriser le maintien d'une certaine union canadienne. Les mêmes raisons, qui entraînent Washington à soutenir l'unité du Canada tel qu'il est, l'amèneraient à prendre parti pour un niveau élevé d'intégration des deux nouveaux États par opposition à deux souverainetés classiques.

L'étude faisait état également de la grande prudence du gouvernement américain dans le cadre de cette situation nouvelle et plutôt bouleversante. Il apparaissait certain que la sympathie serait plus grande à l'endroit du Canada anglais qu'envers le Québec, mais on pouvait prévoir que les réactions des Américains seraient moins émotives et plus rationnelles que celles de leurs amis canadiens. On pouvait envisager aussi que Washington attende que la situation soit bien claire avant d'établir des relations diplomatiques avec Québec. Dans ce cas, on pourrait prendre tout le temps voulu et se servir des services déjà existants au consulat général du Québec qui fonctionnerait alors comme une ambassade sans le nom ni la fonction officielle.

Il était déjà clair en 1991 que l'accord de libre-échange canado-américain devait être renégocié pour y inclure un Québec souverain et qu'il en serait de même pour toutes les autres organisations canado-américaines, comme NORAD, la Commission mixte sur les eaux frontalières etc. On entrevoyait déjà que ces négociations pourraient être ardues.

Enfin, en ce qui a trait à la politique d'un Québec souverain à l'endroit des États-Unis, l'étude mettait en garde le Québec contre une tentation de trop grande confiance et dénonçait la tactique de jouer les États-Unis contre le Canada anglais. Il peut arriver sans doute que les Américains se sentent davantage sur la même longueur d'ondes avec les Québécois plutôt qu'avec les autres Canadiens. Le plus souvent cependant, c'est le contraire qui est vrai et le phénomène de relations intimes et cordiales entre anglophones d'une frontière à l'autre se reproduit encore dans le cas des groupes ethniques répartis dans les deux pays. Il faut tenir compte de ces réseaux souvent très animés. Il faut encore constater l'importance d'un réseau d'information qui se situe beaucoup sur la ligne anglophone, même en ce qui a trait à la nouvelle québécoise.

L'étude soulignait l'importance pour le Québec d'établir des relations harmonieuses avec le voisin du sud en se fondant sur les valeurs communes et surtout sur le libéralisme et le parti pris pour l'intégration économique nord-américaine. On insistait pour que le Québec soit bien au fait de la complexité des institutions politiques du grand voisin, en particulier de l'importance du Congrès et des groupes de pression qui s'y agitent et aussi des rapports avec les divers États de l'Union.

-II-

Au cours de la dernière décennie, la situation a considérablement évolué. Disons tout de suite cependant qu'en décembre 2001, l'essentiel des constatations et recommandations de l'étude précédente demeure valide. Les nouveaux éléments qui se sont ajoutés au dossier rendent la situation plus complexe, peut-être plus difficile, mais ils ne modifient pas substantiellement les paramètres de la position américaine, avant ou après l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté ni davantage les impératifs d'une politique québécoise.

Voici quelques-uns des événements majeurs des dix dernières années qui ont pu affecter la situation du Québec par rapport aux États-Unis.

. À l'été de 1992, le Premier ministre Robert Bourassa a pris la décision fatidique d'aller négocier un nouvel accord constitutionnel avec les représentants des autres composantes de la fédération canadienne, sans que rien de vraiment satisfaisant pour le Québec ait été mis sur la table. Ce virage du gouvernement québécois a revêtu une importance historique majeure. Il a conduit aux accords mal bâclés dits de Charlottetown, défaits au cours du référendum

d'octobre suivant (dont on attendait bien autre chose, notamment l'inclusion d'éléments de souveraineté dans la question). Il a surtout signifié la brisure d'un fort consensus québécois qui avait produit son effet ailleurs dans le monde, notamment à Washington. Les lendemains de Charlottetown ont entraîné une lassitude dans l'opinion publique canadienne et une sorte de défaitisme quant à tout changement constitutionnel. Les Américains qui avaient appuyé l'entente de Meech en sont venus à croire que le statu quo était dorénavant acceptable pour les Canadiens, voire pour une bonne partie de la population québécoise. Plusieurs ont cessé de prendre le Québec au sérieux dans ses velléités de réforme constitutionnelle.

. Sans doute les événements suivants ont réveillé l'intérêt dans la mesure où ils traduisaient encore une fois une vive insatisfaction québécoise. L'élection fédérale de 1993, tout en révélant la déconfiture du parti qui avait mis en branle à la fois le rapprochement du Canada vers les États-Unis et une réforme constitutionnelle satisfaisante pour le Québec, démontrait bien comment le Québec gardait ses distances par rapport au nouveau pouvoir libéral sous la gouverne de Jean Chrétien. Les 54 députés du Bloc québécois devenaient l'opposition officielle au Parlement, un événement que Washington se devait de noter. Les observateurs américains qui avaient bien accueilli l'ouverture de Mulroney à leur pays pouvaient comprendre le désenchantement de l'électorat québécois.

. L'entrée en vigueur de l'ALENA est un autre événement majeur, en ce qu'il scelle davantage le libre-échange canado-américain. Encore une fois, comme pour l'ALE en 1988, le Québec s'est montré plus enthousiaste que le reste du Canada.

• L'arrivée du Parti québécois au pouvoir en septembre 1994 était à prévoir. Les Américains qui s'en inquiétaient, puisque cette victoire électorale annonçait un référendum sur la souveraineté, ont été réconfortés par la faible majorité obtenue par l'équipe de Jacques Parizeau.

. Washington a suivi de très près la campagne référendaire de 1995. L'ambassadeur nommé par Bill Clinton et qui pouvait se prévaloir de l'amitié du président s'est montré particulièrement actif. James Blanchard, un ancien gouverneur du Michigan, n'avait pas perdu son instinct et son agressivité de politicien. Il ne s'est pas privé de se manifester autant qu'il le pouvait en faveur du maintien de l'unité canadienne. Il dérogeait quelque peu, par là, de la ligne de discrétion qui avait caractérisé jusque-là la politique américaine dans le débat sur la souveraineté du Québec. En janvier 1995, il déclare que son gouvernement n'a accordé aucune garantie quant à l'accession à l'ALENA, à l'OTAN et autres traités internationaux dans l'hypothèse d'un Québec souverain. Il revient à la charge au plus fort de la campagne référendaire et fait l'éloge du leadership de Jean Chrétien. C'est à sa suggestion que le secrétaire d'État Warren Christopher, une dizaine de jours avant le vote, déclare, en présence de son homologue canadien, qu'on ne devrait pas prendre pour acquis que les relations seraient les mêmes entre les États-Unis et une autre organisation canadienne. C'était là une allusion à peine voilée à l'engagement du camp souverainiste envers un nouveau partenariat entre le Québec et le Canada. Le Président Clinton lui-même, après avoir rendu hommage à la « diversité culturelle » du Canada dans un discours au Parlement canadien en février, intervient encore, à quelques jours du référendum, et affirme qu'il ne comprend pas du tout ceux qui songent à la sécession dans un Canada, modèle de bon fonctionnement. Blanchard ne se cache pas d'avoir été à l'origine de ces déclarations et d'autres. Il le révèle non sans une certaine fierté dans un livre publié en 1998 (James J. Blanchard, *Behind the Embassy Door : Canada, Clinton and Quebec*, Toronto, McClelland & Stewart, 1998, p. 236-239).

. La fameuse phrase du Premier ministre Jacques Parizeau, dans son discours d'acceptation de la pénible défaite du 30 octobre 1995, attribuant les résultats à « l'argent et aux votes ethniques », n'a sûrement pas contribué à rehausser l'image du Québec. Quand le même homme révélait un peu plus tard qu'il se proposait de faire voter une déclaration d'indépendance à l'Assemblée nationale si le « oui » l'avait emporté au référendum, qu'il était assuré de l'appui et de la reconnaissance immédiate de la France, laquelle aurait exercé des pressions pour que Washington ne tarde pas à établir des relations diplomatiques avec un Québec souverain, il y avait de quoi entretenir la suspicion chez les observateurs américains quant aux tactiques plus ou moins honnêtes du Québec. On pouvait croire qu'une brusque déclaration unilatérale d'indépendance de la part du Québec n'était pas impensable, à l'encontre des engagements de la coalition du « oui ».

. Le jugement de la Cour suprême du Canada, en août 1998, relativement à la conformité d'une telle déclaration à la Constitution canadienne et au droit international a pu rassurer ces Américains qui pouvaient craindre une accession précipitée du Québec à la souveraineté.

. La loi C-20, dite de la clarté référendaire, votée par le Parlement canadien en 1999, a aussi envoyé un signal que les Américains intéressés au Canada ont pris au sérieux. Quelles que soient les critiques adressées à cette loi d'un point de vue québécois, les Américains y ont vu l'établissement d'une procédure légale importante.

. À l'automne de 1999, le Président Clinton est venu participer, à Mont-Tremblant, Québec, à une conférence internationale sur le fédéralisme, sous les auspices du gouvernement fédéral canadien. Il y a prononcé un discours fort bien articulé dans lequel il distinguait les applications du droit à l'autodétermination (pour en exclure implicitement le Québec, sans jamais le nommer) et faisait l'éloge du fédéralisme canadien qui laissait place à de larges zones d'autonomie tout en favorisant le multiculturalisme. Le discours était assez nuancé et ouvert pour que les souverainistes québécois y trouvent des éléments de justification d'un projet de confédération canadienne renouvelée à l'image de l'Europe. Il est clair cependant que le président américain entendait porter un coup aux thèses souverainistes québécoises, ce que la plupart des auditeurs y ont vu.

. Enfin, la tragédie du 11 septembre 2001 a évidemment créé une atmosphère tout à fait nouvelle pour les États-Unis, pour la diplomatie américaine et pour le système international tout entier. Dans ce nouveau contexte, les Américains sont devenus à la fois plus soucieux de maintenir leurs bonnes relations avec leurs alliés mais aussi plus méfiants envers tous les agissements susceptibles de bouleverser un tant soit peu l'ordre établi. Il est clair que le mouvement souverainiste québécois serait susceptible, dans un tel climat, de susciter plus d'inquiétude que jamais s'il devait refaire surface. Déjà, le simple fait que le Québec possède une juridiction particulière en matière d'immigration a amené des observateurs américains à se poser des questions. Comme un présumé terroriste arrêté à la frontière américaine à la fin de 1999, Ahmed Ressam, a pu obtenir un passeport canadien à partir du Québec où il a vécu pendant quelques années, on s'est demandé si les préférences québécoises accordées au francophones, dont les ressortissants d'Afrique du Nord, comme l'Algérien Ressam, ne comportent pas une certaine menace. Ces suspicions étaient sans doute très mal fondées, dans la mesure où le Québec ne détient aucune autorité en matière de sécurité et où la politique linguistique n'a absolument rien à voir avec le terrorisme. Il est clair qu'il se trouve un nombre beaucoup plus considérable de membres des réseaux incriminés pour fonctionner en anglais plutôt qu'en français. Malgré tout, le caractère distinctif du Québec est encore

susceptible de provoquer des suspicions, aussi loufoques soient-elles, dans un climat de panique et de chasse au sorcières.

Voilà donc un ensemble d'événements qui ont peu contribué à créer un climat de sympathie pour le Québec aux États-Unis et qui, en conséquence, ne sont pas de nature à faciliter les bonnes relations entre un Québec souverain, ou possiblement souverain, et son voisin du sud.

En revanche, un certain nombre de facteurs positifs, relevés au cours de la dernière décennie, sont susceptibles sinon de faciliter, du moins de clarifier les relations du Québec avec les États-Unis au moment de l'accession du Québec à la souveraineté.

. Il faut mentionner d'abord et avant tout la fulgurante progression des échanges économiques entre le Québec et ses partenaires américains. En 1991, le Québec exportait environ 19 milliards de marchandises vers les États-Unis, soit 73,4% de ses exportations internationales. En 2000, cet indicateur avait atteint 63,4 milliards pour une proportion de 85,6%. Quant aux importations, elles étaient passées de 12 à 31 milliards, soit de 44,1% à 44,8% au cours des mêmes années. Notons en passant l'ampleur du solde positif pour le Québec. Depuis 1991, d'ailleurs, les échanges de marchandises entre le Québec et les États-Unis dépassent les échanges du Québec avec les autres provinces canadiennes. En 2000, ces derniers ne comptaient plus que pour 34% du total. En clair, cela signifie un rapprochement phénoménal du Québec vers les États-Unis et une dépendance de moins en moins significative du marché canadien. L'importance des relations du Québec avec son voisin du sud s'en voit accrue et cela ne passe pas inaperçu auprès des acteurs concernés aux États-Unis où le Québec est de plus en plus considéré, en lui-même, comme un partenaire économique majeur. Pour le moment, on ne semble pas s'inquiéter outre mesure de l'énorme déficit américain, probablement parce qu'il est noyé dans l'ensemble canadien et surtout parce que des multinationales d'origine américaine comptent parmi les exportateurs majeurs de biens et services du Québec vers les États-Unis.

. Des études intéressantes sur le Québec, dues à des observateurs américains, sont parues au cours de cette dernière décennie. Un certain nombre d'entre elles sont le fait de personnes tout à fait désintéressées et détachées des intérêts immédiats de la politique américaine. Ces études sont d'autant plus susceptibles de nous transmettre un portrait vraisemblable de ce que pourrait être l'attitude des États-Unis dans le cas de l'accession du Québec à la souveraineté. Mentionnons le livre de Jonathan Lemco, natif de Montréal, aujourd'hui banquier chez *Crédit Suisse-First Boston Corporation* de New York, *Turmoil in the Peaceable Kingdom : The Quebec Sovereignty Movement and its Implications for Canada and the United States* (Toronto, University of Toronto Press, 1994). Cet ouvrage ouvre des perspectives plutôt négatives sur la souveraineté du Québec, mais il est écrit sur un ton modéré et intelligent. Il fait état d'une attention discrète mais soutenue de Washington à l'évolution de la conjoncture politique québécoise depuis le début de la révolution tranquille. Un autre ouvrage récent aura sans doute une influence plus négative pour le Québec. Il est révélateur d'un état d'esprit assez répandu dans les milieux des experts des affaires canadiennes aux États-Unis. C'est celui de Charles Doran, *Why Canadian Unity Matters and Why Americans Care : Democratic Pluralism at Risk* (Toronto, University of Toronto Press, 2001). Doran, qui est directeur d'un programme d'études nord-américaines au *School of Advanced International Studies* de l'Université Johns Hopkins à Washington, considère que la sécession du Québec signifierait une faillite de la démocratie pluraliste. Car, à ses yeux, le mouvement souverainiste québécois est fondamentalement animé par une revendication de nature culturelle et linguistique à l'encontre de la possibilité de cohabitation de diverses

communautés ethnolinguistiques. Il ne fait pas de distinction entre les minorités ethniques issues de l'immigration et la minorité nationale que constitue le Québec : une confusion majeure, malheureusement entretenue par plusieurs au Canada et aux États-Unis. Il reconnaît cependant que le Québec constitue présentement une vibrante et dynamique société multiethnique dont le français est la langue commune. Mais il craint que la souveraineté affecte cet état de choses. Il entrevoit tout de même que le gouvernement américain pourrait établir de bonnes relations avec un Québec souverain et s'employer à favoriser le maintien d'une union canadienne. Car, comme il l'écrivait dans un article de la revue *Foreign Affairs* (sept.-oct. 1996) qui est à l'origine de ce livre, il craint que la sécession du Québec entraîne un démantèlement du Canada qui serait préjudiciable aux intérêts américains. Il invite donc les responsables américains à faire tout ce qu'ils peuvent pour protéger l'unité du Canada, mais il recommande une attitude relativement discrète, croyant toujours, fidèlement à la consigne de la *mantra*, qu'une intervention trop directe dans les affaires canadiennes ne produirait pas les résultats escomptés.

. Relevons aussi quelques articles rédigés par des personnes ayant occupé des fonctions importantes dans la diplomatie américaine à l'égard du Canada. Ils sont chargés d'enseignement quant à la réaction éventuelle de Washington à la souveraineté du Québec. Dwight N. Mason, qui fut *Deputy Chief of Mission* à l'ambassade des États-Unis à Ottawa de 1986 à 1990, écrit qu'un Québec indépendant est bien faisable et que son gouvernement est apte à gérer l'indépendance : « An independent Quebec is a practical proposition [...] its government would be able to manage independence. » (« An Independent Quebec ? », *National Security Law Report*, février 1992, p. 6). Mason est aujourd'hui président américain du bureau conjoint permanent de la défense États-Unis-Canada. David Jones a également occupé la fonction de *Deputy Chief of Mission* à l'ambassade américaine de 1992 à 1996. Il écrivait dans le *Washington Quarterly* qu'un Québec souverain ne serait pas une catastrophe pour les États-Unis, même si le maintien de l'unité canadienne demeurerait l'option privilégiée en fonction des intérêts américains. Il notait aussi que l'accession du Québec à la souveraineté devrait se faire, en toute vraisemblance, selon un processus de transition plus ou moins long et que Washington aurait le temps voulu pour s'ajuster : « If there is ever a yes vote in a referendum, the results for Canada and Quebec will occur in slow motion rather than be revolutionary, and they will allow time for a comprehensive U.S. assessment. » (« An Independent Quebec : Looking into the Abyss », *The Washinton Quarterly* 20, printemps 1997, p. 35). Jonathan P. Doh a été responsable pour le Canada au département du Commerce en 1995. Il entrevoyait aussi une période de transition qui permettrait au gouvernement américain de s'ajuster : « It is unlikely, even under the simplest scenario, that Quebec will one day be part of Canada and the next day be independent. » (« Le Plus Ça Change—The Quebec Referendum and U.S.-Canada Relations : A U.S. Perspective », *North American Outlook* (National Planning Association, Washington, D.C.), juillet 1996, p. 46).

. À l'hiver de 1997, grâce à l'initiative conjointe de l'Association pour les études canadiennes aux États-Unis (*Association for Canadian Studies in the U.S.* : ACSUS) et de la Chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal, un colloque fut tenu à Washington, réunissant quelques universitaires américains et québécois, pour échanger sur le thème des relations entre les États-Unis et un Québec souverain. On demandait à chaque participant de s'abstenir de toute considération normative et de mettre entre parenthèses le débat sur les avantages et les inconvénients de la souveraineté québécoise. On espérait ainsi obtenir des estimations éclairées et documentées sur le type de relations qui pourraient exister entre Washington et Québec. Quatre secteurs furent examinés, le politique, le juridique, le militaire et l'économique. Il en est ressorti un ensemble de considérations pertinentes qui ont fait

l'objet d'un numéro spécial de l' *American Review of Canadian Studies* (vol. 27, no 1, printemps 1997). Pour résumer les conclusions des auteurs, disons que, compte tenu de la pratique habituelle des responsables américains de la politique étrangère, il est apparu probable que Washington se montrerait plutôt lent et circonspect avant d'accorder une reconnaissance officielle à un Québec souverain, surtout si les leaders québécois se montraient exigeants et erratiques, comme cela a pu se voir déjà. Quant à la situation juridique, les experts qui sont intervenus n'ont pas cru que la qualité d'État successeur puisse être attribuée au Québec. Ce serait plutôt le Canada qui pourrait revendiquer ce statut et il n'est même pas sûr qu'il puisse se le voir accorder, en dépit d'un préjugé favorable de la part de Washington. Le Québec devrait donc renégocier les traités dont le Canada était signataire, comme l'ALENA par exemple. Sur le plan militaire, il faudrait aussi, d'après les travaux des intervenants, entreprendre des procédures nouvelles pour que le Québec devienne à son tour membre de l'OTAN et de NORAD, ce qu'il devrait obtenir éventuellement. Quant au domaine économique, il est apparu évident aux analystes de cette question que Washington considérerait le Québec comme le partenaire majeur qu'il demeurerait sans aucun doute. Donc, même si les accords de libre-échange devraient être renégociés et sans doute donner lieu à de nouvelles conditions, selon les humeurs du Congrès américain, on ne voit pas pourquoi le Québec ne serait pas admis, dans un délai plus ou moins court, suivant la conjoncture, dans l'ALENA, dans le Pacte de l'automobile et dans l'Organisation mondiale du commerce.

-III-

Quelles sont les conséquences qui découlent de ce qui précède dans les perspectives des trois parties de l'étude de 1991 ? En résumé, il apparaît plus clairement que jamais que la politique américaine à l'endroit du Québec se joue en deux temps et qu'elle est inspirée par un désir de stabilité et d'harmonie dans l'univers nord-américain. La politique québécoise, de son côté devrait prendre acte de cette irrémédiable orientation de la superpuissance et s'y ajuster avant et après son accession à la souveraineté.

Depuis dix ans donc la *mantra* américaine n'a guère changé en ce qui a trait à l'avenir de la fédération canadienne, si ce n'est pour un léger glissement en faveur de l'intervention dans le débat. En effet, à mesure que l'avènement de la souveraineté québécoise et la brisure de la fédération canadienne apparaissaient plus vraisemblables aux yeux des responsables politiques américains, ils ont cru bon d'exprimer plus fréquemment et plus ardemment leur traditionnelle préférence pour le maintien de l'unité canadienne. À l'approche du «grand danger», ils ont mis de côté leur compréhension des frustrations québécoises pour proclamer sans nuances que le statu quo demeurerait de beaucoup préférable au bouleversement que comporterait une souveraineté québécoise. Peut-être parce qu'on appréhendait davantage une possible victoire du «oui» au référendum de 1995, on s'est fait plus interventionniste qu'en 1980.

Malgré tout, l'intervention américaine est demeurée ponctuelle, strictement verbale et soucieuse de ne pas créer de réaction négative tant au Canada anglais qu'au Québec. Les Québécois, mis à part quelques sautes d'humeur du gouvernement, n'en ont pas trop voulu aux représentants américains pour leurs prises de position.

Les Américains sont toujours demeurés soucieux de respecter le cours de la démocratie et des consultations populaires au Canada. Ils n'ont jamais déclaré cependant que seule l'opinion d'une majorité de Québécois suffisait pour que la fédération canadienne ne soit plus.

Comment se seraient-ils comportés si le « oui » l'avait emporté par une marge aussi faible que celle qui a consacré la victoire du « non » et le statu quo ? Cela demeure fort problématique et très dépendant des informations en provenance d'Ottawa.

Il faut dire aussi que la loi C-20 est venue modifier la situation. Il est certain que Washington reconnaît la validité de cette nouvelle disposition, quelles que soient les conséquences fâcheuses pour le Québec. Si le Québec devait se montrer peu respectueux de cette loi et tentait de ramener un éventuel référendum à des dimensions proprement politiques, il faut croire que les responsables américains adopteraient une position plutôt légaliste à l'endroit du Québec et seraient peu enclins, du moins dans un premier temps, à reconnaître la validité d'un « oui » québécois dans le cas d'une répudiation du processus par le Parlement canadien.

Enfin, on peut facilement concevoir que, dans le contexte de la nouvelle guerre au terrorisme, les Américains se montrent plus ardents que jamais dans la promotion de la stabilité et de l'harmonie en Amérique du Nord. S'il fallait, par exemple, que la nouvelle guerre donne lieu à une chasse au sorcières qui rappellerait le maccarthysme des années cinquante, certains dirigeants politiques américains de droite seraient probablement tentés de pointer du doigt les souverainistes comme des éléments dangereux et déstabilisateurs. Déjà, quelques journalistes ont fait des allusions malveillantes (sans doute non fondées) à la politique québécoise en matière d'immigration.

Le second temps d'une politique américaine à l'endroit du Québec, soit après un référendum concluant, apparaît aux Américains plus éloigné que jamais. D'abord parce qu'ils sont rassurés par les sondages et la forte réticence des Québécois à tenir un référendum. Ensuite parce que la question de l'heure tient à la sécurité des frontières et non pas à l'éventualité d'en voir apparaître de nouvelles (même si les souverainistes sont plus souples à cet égard que les responsables canadiens).

Malgré tout, nous sommes mieux documentés que jamais quant à la politique américaine face à un Québec accédant à la souveraineté. Il faut bien constater cependant que, pour des raisons stratégiques évidentes, aucun Américain occupant quelque fonction officielle n'osera parler de cette éventualité en termes sereins et positifs. Les écrits cités ci haut sont pourtant clairs à cet égard. Washington pourrait s'adapter fort bien à la présence d'un nouveau partenaire souverain au nord, dans la mesure où il apparaît maintenant évident à la grande majorité des observateurs qu'un Québec souverain serait un acteur international responsable, démocratique et non préjudiciable aux intérêts américains.

Washington serait tout de même toujours inspiré par son désir de stabilité et d'harmonie, par son préjugé naturel en faveur des grands ensembles. C'est là que sa politique pourrait aller de pair avec les intentions du Québec. Car il est fort possible et probable que les Américains s'emploient alors à persuader leurs amis canadiens qu'ils ne gagneraient rien à vouloir punir le Québec en l'isolant. Les États-Unis ne pourront que souhaiter que l'union canadienne soit perturbée le moins possible et, en ce sens, ils pourraient fort bien se révéler partisans du projet de « confédération » invoqué par le premier ministre Bernard Landry. Cela n'est pas pour aujourd'hui, ni demain, bien entendu.

Il est clair cependant que les Américains entrevoient une renégociation de tous les traités dont le Québec est déjà partie à l'intérieur du Canada. Il est non moins clair que le Congrès américain pourrait profiter de l'occasion pour imposer de nouvelles contraintes et réexaminer

les politiques économiques québécoises jugées trop interventionnistes ou susciter un nouveau débat sur les politiques culturelles. C'est ici que la notion de « *slow motion* » invoquée plus haut dans le cadre d'une transition plus ou moins longue entre le statu quo et la souveraineté peut apparaître intéressante. Comme l'ont souligné quelques observateurs américains, il se pourrait bien que le Québec puisse négocier son entrée dans l'ALENA avant même d'accéder définitivement à la souveraineté. Comme les négociations à l'intérieur du Canada apparaissent maintenant plus inévitables que jamais, en raison du jugement de la Cour suprême de 1998, on peut prévoir que cela donnerait aux Américains tout le temps voulu pour façonner leurs relations avec le nouvel acteur international.

Le troisième point, celui de la politique québécoise, se dessine aussi plus clairement. D'abord, cette politique ne peut pas ne pas tenir compte de l'attitude générale des Américains à l'endroit du Canada. Il faut donc renoncer à persuader nos partenaires américains du bien-fondé de la souveraineté du Québec. On peut se contenter d'accueillir sans trop insister les déclarations d'amitié, de volonté de collaboration économique qui vont parfois jusqu'à envisager la continuité des bons rapports dans l'éventualité d'un Québec souverain. Les dirigeants souverainistes québécois ne devraient surtout pas s'en gargariser et les utiliser dans le contexte du débat politique à l'intérieur du Québec. Cela aurait pour effet à peu près garanti de rendre nos interlocuteurs plus prudents et moins cordiaux. Attention aussi de ne pas trop miser sur les bonnes paroles à l'endroit du Québec. Il est bien vrai que beaucoup d'Américains aiment le Québec, sa culture, sa production économique, son dynamisme. Il arrive cependant que la gentillesse (*friendliness*) toute américaine ne se traduise pas nécessairement par des actes concrets. Enfin, comme on l'a souligné dans l'étude de 1991, le Québec ne peut guère gagner à jouer les Américains contre les Canadiens de langue anglaise.

Une fois acquise la souveraineté, du moins au lendemain d'un référendum, le Québec gagnerait beaucoup à se montrer prudent et conciliant. Les grandes manœuvres envisagées par Jacques Parizeau n'ont guère impressionné les Américains concernés. On est très jaloux à Washington, comme on peut s'y attendre, des prérogatives de la superpuissance et on ne voit pas très bien comment on pourrait se faire dicter une politique à l'endroit du Québec par un acteur tiers comme la France. Le Québec a suffisamment d'atouts de par ce qu'il est sur les plans économique, démographique, géopolitique et autres pour s'imposer de lui-même auprès de Washington.

Comme cela a été mentionné dans l'étude de 1991, il faudra aussi tenir compte de la grande complexité des réseaux politiques aux États-Unis. Cela est encore plus vrai, dix ans plus tard. Il faut tenir compte de plus en plus des pouvoirs étendus du Congrès dans plusieurs domaines qui intéressent le Québec et de la nécessité de s'employer à exercer des influences auprès des personnages clés dans les deux Chambres fédérales. Il faut aussi compter sur les relations au niveau des États. Déjà, dans le contexte actuel, le Québec fait jouer de plus en plus et fort opportunément ses contacts au niveau des États de l'Union américaine. Certains partenaires, comme l'État de New York, en raison de sa taille et de sa proximité, celui du Vermont, qui joue un rôle tout à fait particulier pour le Québec, bien au delà de son importance minime, parce qu'il constitue une sorte de vestibule au grand marché continental américain, sont l'objet d'attention particulière, de visites ministérielles fréquentes. Cela est excellent et porte des fruits.

Peut-être, en raison du nouveau contexte de « guerre au terrorisme », la présidence est-elle en train de redevenir aussi puissante qu'elle l'a été dans les grands moments de la guerre froide.

Dans ce cas, les rapports avec le pouvoir exécutif américain deviendront plus importants. L'évolution de la dernière décennie signalait cependant une perte de puissance de la présidence et une plus grande diffusion du pouvoir. Au moment où ces lignes sont écrites, il est trop tôt pour signaler, avec quelque certitude, un changement majeur et permanent.

De toutes façons, comme l'accès du Québec au pouvoir exécutif, surtout à la Maison-Blanche et au département d'État, moins aux autres ministères, est passablement limité, il faut surtout poursuivre l'élan des bonnes relations au niveau des États et chercher encore davantage à établir des liens avec les deux chambres du Congrès et avec des institutions importantes de la Capitale américaine.

La politique d'un Québec en voie de devenir souverain se prépare aussi par une attitude positive à l'endroit du partenaire obligé d'une nouvelle confédération. À cet égard, les bons sentiments exprimés par le Premier ministre Landry à Toronto, en novembre 2001, ne peuvent avoir que des effets positifs à Washington. Il en va de même assurément des messages de sympathie répétés du gouvernement du Québec à l'endroit des victimes de la tragédie du 11 septembre 2001. Plus le Québec est présent et mieux connu aux États-Unis, plus la politique du Québec au lendemain d'un référendum gagnant sur la souveraineté en sera facilitée.

Le Québec a aussi intérêt à continuer de se montrer favorable aux éléments prévisibles de l'intégration aux États-Unis, tels que l'établissement d'un périmètre nord-américain de sécurité ou même une union douanière canado-américaine et l'adoption du dollar américain. Il est bien vrai que ces mesures vont signifier des pertes importantes de souveraineté. Il appert cependant que l'intégration économique est déjà tellement profondément engagée qu'il deviendra pratiquement impossible de contrer ces limitations de la souveraineté, à moins de s'imposer des sacrifices économiques de taille, ce à quoi les Québécois, pas plus que les autres Canadiens, ne semblent guère disposés.

Doit-on en conclure qu'un Québec souverain en titre ne le sera plus dans les faits ? Il est certain que la souveraineté du Québec ne peut plus s'envisager que limitée et partagée. Le Québec gardera toujours cependant une certaine marge de manœuvre en raison de sa culture, de sa langue et de ses institutions particulières qui en découlent. Cette marge de manœuvre pourra être confirmée par l'absence d'intérêt des États-Unis pour l'annexion politique de nouveaux territoires. Le défi d'un Québec souverain pourra donc être relevé dans un contexte d'ouverture, de relations harmonieuses avec le voisin du sud et sans doute par le maintien de relations particulières avec la France. Ce défi n'en demeurera pas moins toujours extrêmement difficile. Vivre en français en Amérique du Nord, c'est être condamné à vivre dangereusement.

En conséquence, la politique étrangère d'un Québec souverain se devra, plus qu'une autre, d'être une œuvre à la fois ferme, délicate, subtile et faisant appel à toutes les ressources de la diplomatie. Maintenir une politique foncièrement continentale, toujours ouverte et sensible au partenaire canadien tout en conservant des liens solides avec une France très engagée dans l'Europe, une francophonie diverse au possible et en tenant compte des humeurs et des visées de la superpuissance voisine, c'est là un enjeu de taille et dont plusieurs doutent encore qu'il soit vraisemblable.

P.S. Pour plus de détails, on pourra consulter Louis Balthazar Alfred O. Hero Jr, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 102-109 ; 263-315.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

« Les États-Unis face à un Québec souverain »

Pour comprendre ce que seraient les relations entre les États-Unis et un Québec souverain, il importe d'examiner d'abord les prises de position américaines dans le cadre du débat constitutionnel canadien depuis une trentaine d'années. On peut se demander ensuite ce que sera la politique américaine au lendemain d'un référendum positif sur la souveraineté du Québec. Enfin, il y a lieu de définir les grandes lignes de ce que devrait être une politique québécoise (avant et après un référendum gagnant) à l'endroit des États-Unis .

Plusieurs événements significatifs au cours de la dernière décennie ont pu modifier à la fois la politique américaine et la position du Québec. Mentionnons les référendums sur les accords de Charlottetown en 1992 et surtout sur la souveraineté-partenariat en 1995, le jugement de la Cour suprême du Canada relatif à la sécession en 1998, la loi fédérale C-20 de 1999 et enfin la tragédie du 11 septembre 2001. Les dix dernières années ont aussi donné lieu à une croissance fulgurante des échanges commerciaux entre le Québec et les États-Unis et à plusieurs publications d'auteurs américains sur l'éventualité de la souveraineté québécoise.

À la lumière de toutes ces données, il faut constater que le gouvernement américain a été amené, à plusieurs reprises, à définir sa position quant à l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté. Pour l'essentiel, il a maintenu les trois articles de ce qu'on a appelé sa *mantra*, c'est-à-dire, une volonté de ne pas intervenir directement dans le débat canadien, un respect du processus démocratique canadien et une forte préférence pour le maintien de l'unité canadienne.

On a pu relever, au cours de la dernière décennie, un accent assez prononcé sur ce dernier article, au point où on s'est fait moins discret que dans le passé. En 1995, tout particulièrement, plusieurs déclarations américaines visaient à favoriser le «non» au moment du référendum québécois. Ce qui montre bien que la politique américaine envers le Québec se joue en deux temps. Premièrement, tant que le Québec sera partie du Canada, on mettra tout en œuvre, dans la mesure du possible et en se gardant d'intervenir trop directement, pour favoriser le statu quo. Cela est plus vrai que jamais dans le cadre nouveau de la lutte au terrorisme, alors que les responsables américains deviennent plus intransigeants que jamais, surtout quant à des bouleversements comme celui qu'entraînerait la souveraineté du Québec.

Dans un second temps, cependant, c'est-à-dire après un référendum positif et légal sur la souveraineté, on peut croire, d'après plusieurs témoignages sérieux mais jamais officiels (pour les raisons évidentes relatives au premier temps), que Washington s'apprêtera à établir des relations avec un Québec souverain. Dans la mesure où le Québec accèdera à la souveraineté après une période plus ou moins longue de transition et de négociations, le gouvernement américain aurait alors tout le temps voulu pour tenir compte à la fois de l'issue du référendum québécois et des desiderata du partenaire canadien et peut-être exercer des pressions sur ce dernier pour qu'il maintienne avec le Québec une union canadienne viable. Le Québec devrait sans doute renégocier tous les traités qui le lient déjà aux États-Unis et la négociation

ne serait pas facile, mais on peut imaginer, selon un scénario optimiste, que ces négociations de nature internationale, soient poursuivies en même temps que celles devant entraîner la souveraineté du Québec et une nouvelle union canadienne. De toutes façons, il n'y aucune raison de croire que Washington s'opposerait à l'intégration du Québec dans l'ALENA.

Quant au Québec, il a tout à gagner à maintenir une politique d'ouverture et de bienveillance à l'endroit du partenaire américain auquel il est appelé à s'intégrer de plus en plus, que cela plaise ou non. Les impératifs d'une économie toute conditionnée par les échanges avec le voisin du sud font que sa marge de manœuvre est de plus en plus restreinte. Elle existe cependant, en raison des spécificités culturelle, linguistique et institutionnelle du Québec et d'une réticence américaine à l'annexion de nouveaux territoires.

Dans la conjoncture actuelle, le Québec doit renoncer à démontrer aux Américains le bien-fondé du projet souverainiste. C'est peine perdue. Il faut se contenter des intentions déclarées des partenaires de maintenir le lien avec le Québec, quoi qu'il arrive, sans trop insister, au risque de gêner les Américains concernés.

Enfin, un Québec souverain se devra de maintenir un politique foncièrement continentale, toujours ouverte et sensible au partenaire canadien tout en conservant des liens solides avec une France très engagée dans l'Europe, une francophonie diverse au possible et en tenant compte des humeurs et des visées de la superpuissance voisine. Cela nécessitera une diplomatie ferme, intelligente et subtile.

P.S. Pour plus de détails, voir Louis Balthazar et Alfred O. Hero Jr, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 102-109 ; 263-315.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 635 à 644

Auteur : Edward McWhinney

Titre : Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne

MISE À JOUR

Auteur : Edward McWhinney

Titre : Sovereignty and the State at the Opening of the new Millennium

Mise à jour de l'étude intitulée
“Sovereignty and the State at the Opening of the new Millennium”

Produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la
souveraineté

Par: Edward McWhinney, c.r., S.J.D., LL.D.
Avocat;
Professor (émérite) de droit international;
Président (1999-2001) et Membre titulaire de
l'Institut de Droit International

En date du 1 novembre 2001

Sovereignty and the State at the Opening of the new Millennium

By Edward McWhinney*

Part I. Accession to Sovereignty and Recognition in International Law, revisited

My earlier legal study, “Concepts of Sovereignty and the State in the modern era”, published in the Journal des débats, volume 28, 12 February 1992, was a statement of the lex lata of International Law at a point in time effectively of the close of the 20th century symbolized by the fall of the Berlin Wall in 1989 and the ending of the Cold War and the post-World War II Bipolar system of World public order. In this, still “classical” system of International Law, sovereignty and statehood were attained through legal recognition and acceptance by other, existing states in the World community. The preferred legal doctrine on Recognition, developed above all by Great Britain in its 19th century Imperial heyday when the British Navy and the British Pound Sterling were dominant instruments in international political and economic relations, was the so-called Declaratory theory. According to this theory, the established community of states should respond to the empirical facts of international life – whether a claimed new state, or new régime within an existing state, had achieved a sufficient political stability to honour existing international obligations, including protection of foreign nationals and safeguards of foreign economic investments and loans. The Declaratory doctrine was refined and systematised by the Continental European, civil law-trained British jurist, Lauterpacht, in the between-the-two-World Wars era. Lauterpacht drew source-inspiration from the detailed case load before British courts deriving from the Spanish Civil War (1936-1939). While conceding, in some deference to the alternative, Constitutive theory of Recognition, that the specific act of recognition must always be a political one, achieved by the decision of the executive arm of government, Lauterpacht made the essential bridge between law and fact (die normative Kraft des Faktischen) in postulating a legal duty of recognition on existing states where the gap between national legal policies and the elementary political facts-of-life of international society at any time would otherwise become extreme if they should choose not to recognise a claimed new international entity. He also laid down a rational process for judicial determination of whether or not, and with what modalities (territorial and other), a new state should have come into existence, by insisting that the courts, in case of doubt, refer to the executive; and if the executive response should be clear and unambiguous, then the courts must follow and apply it.

A parallel legal construct with roots, obviously, in the alternative, essentially subjective, Constitutive theory of Recognition, spoke of a legal duty of non-recognition. This was the so-called Stimson doctrine which, in its first formulation, called for non-recognition by existing states of the Japanese conquest of Manchuria and creation of the Japanese puppet state of Manchukuo. There were echoes of this Stimson doctrine after World War II, in the long-sustained policy of many states, (including Canada), of non-recognition, until the opening of the 1970s, of the People’s Republic of China as the Government of China, even though the original, “parent”, Nationalist government of China had been driven out of mainland China by 1948 and forced to re-establish itself in the island of Taiwan. Somewhat parallel was the near universal non-recognition of breakaway Nigerian province of Biafra in the late 1960s even though, by all

counts, it satisfied most of the established objective criteria for existence of a new state. The determining factors in these decisions on non-recognition were, clearly, subjective considerations of national political or economic self-interest, including political solidarity with allied or associated states.

The issue of admission to, and continuing membership in the United Nations and related international organizations emerged historically, separately and distinctly, and later, than the doctrines on State recognition. In the very early Cold War years, the rival political blocs, Soviet and U.S., tended to apply vetos, on purely ideological grounds, to each other's preferred candidate-states for admission to the U.N. Following on the so-called "package deal" on U.N. membership of late 1955, which ended almost a decade of political stalemate on admission of new states to the U.N., the practice became one of virtually automatic entry once the traditional, "classical" criteria of existence and political viability of candidate states had been demonstrated. Although the terminology has not been commonly used in a United Nations context, one might fairly say that the U.N. law after 1955, followed closely on the facts, in the full spirit and letter of the Declaratory theory of Recognition.

Part II. Post-Cold War developments in International law doctrines on Recognition

The decade of the 1990s, for International Law and for the special company of lawyers who develop it, doctrinally and jurisprudentially, has been dominated by the problems of State succession with the emergence of new states in the post-Cold War Balkans, with particular reference to Yugoslavia. The multi-cultural kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes had been put together by the victorious allies from World War I in the Versailles Peace treaties settlements of 1919, with some disregard for strict principles of ethno-cultural self-determination. It had been continued after World War II, with some subsequent deliberate modifications of internal regional administrative frontiers made by Marshal Tito. It had been predicted that Tito's reconstructed Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) might not long survive his own demise, which occurred in 1980. And so it proved to be, although the disintegration of Tito's federal republic may have been triggered or accelerated, by Germany's "premature" recognition of the independence of two of its internal units or constituent republics, Slovenia and Croatia, and Germany's simultaneous sponsorship of these two new entities for fast-track admission to the United Nations. According to the tenets of the Declaratory school of recognition, recognition of a breakaway segment of an existing state before the position of the original, parent state has become beyond political-military redemption is itself a breach of International Law. Although these unilateral German initiatives may have been influenced by long-range political history and inter-European rivalries going back through World War II and World War I to the Balkan Wars of 1912-13, the fact remains that the German lead was soon followed and adopted by other main European Community states. From this European collective action ensued a series of "European", regional international law acts that may be seen as essays in the definition of a contemporary, post-Cold War code of legal principles on accession to sovereignty and statehood and on admission to the United Nations and other key international arenas.

European Community Guidelines, 1991

Foremost among these European acts was one adopted at an Extraordinary EPC Ministerial Meeting at Brussels on 16 December 1991 – the Declaration on Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union. As adopted by the European Community Foreign Ministers, the Declaration was designed to serve as a European Community common position on the process of recognition of the new states emerging from the collapse of the erstwhile Soviet Union and the related Cold War-based public order system in Eastern Europe. In international legal terms, the most interesting innovation is the doctrinal-legal bridge, consciously made, between the essentially objective, law-as-fact criteria to which the Declaratory Theory on Recognition responded, and the far more subjective, value-oriented tests put forward under the Constitutive theory, at least in its Stimson doctrine variant. The Preamble to the Guidelines affirms the European Community states' attachment to the principle of self-determination and those European states' readiness to recognize the new states – “subject to the normal standards of international practice, and the political realities in each case”. It is followed by a detailed enunciation of normative standards of conduct to be required of any new state entities as pre-conditions of any recognition by European Community states: -

- (i) respect for the United Nations Charter and for the Helsinki Final Act of 1975, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;
- (ii) guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accord with the framework of the CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe);
- (iii) respect for the indivisibility of all frontiers which can only be changed by legal means and by common agreement;
- (iv) acceptance of all relevant commitments with regard to disarmament and nuclear non-proliferation, as well as to security and regional stability;
- (v) commitment to settle by agreement, including where appropriate by recourse to arbitration, all questions concerning state succession and regional disputes.

The Guidelines concluded with the statement that the European Community and its member-states – “will not recognize entities which are the result of aggression”; and that the E.C. and its Member-States will – “take account of the effects of recognition on neighbouring states”.

Opinions of the Badinter Commission, 1991-2

The European Community had already on 27 August 1991, some months before adoption of the Guidelines on Recognition, convened a peace conference on Yugoslavia, composed of representatives of the European Community and its member-states as well as representatives of the Presidency and the Government of the then extant Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) plus the Presidents of the six internal, constituent republics within the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. As an integral part of that peace conference, the European Community, on the same date, created a special Arbitration Commission of five members, chosen from the Presidents of Constitutional Courts in European Community member-states, to which differences among the contending parties could be submitted.

The Arbitration Commission, known as the Badinter Commission after its first (French) President, began to issue a number of Opinions which served to flesh out the meaning and application of the high-level general propositions of the European Community Guidelines, in the concrete fact-situations of the State Successions to the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

In its Opinion no. 1, issued on 29 November 1991, the Badinter Commission took note of desires for independence expressed by four of the six constituent republics of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (Slovenia, Croatia, Macedonia, Bosnia and Herzegovina). The Commission concluded that the various federal organs of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia “no longer meet the criteria of participation and representativeness inherent in a federal State”; and that, in consequence, the Socialist Federal Republic of Yugoslavia was “in the process of dissolution”.

In its Opinion no. 2, issued on 11 January 1992, the Badinter Commission while conceding that – “international law as it currently stands does not spell out all the implications of the right to self-determination”, nevertheless concluded:

“It is well established that, whatever the circumstances, the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of the independence (uti possidetis juris) except where the States concerned agree otherwise.”

In its Opinion no. 3, again published on 11 January 1992, the Badinter Commission addressed the question whether the purely internal, regional boundaries established for the constituent republics of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia under the SFRY Constitution, could be regarded as frontiers in terms of public international law. The first part of the Commission’s response was uncontroversial: that all external frontiers must be respected, in line with the principle that the Commission found to be established in the United Nations Charter, in the U.N. General Assembly Declaration of Principles of Friendly Relations (UNGA Res. 2625 (XXV) of 1970); the Helsinki Final Act, and the Vienna Convention of 1978 on the Succession of States in respect of Treaties. In its second response, the Commission ruled that the internal, regional boundaries of the constituent republics under the SFRY Constitution might – “not be altered except by agreement freely arrived at.”

It was in the third part of the Commission’s response to the question that an inductive leap into new international law, not covered by pre-existing doctrines or jurisprudence, may be thought to have occurred:

“Except when otherwise agreed, the former boundaries become frontiers protected by international law. This conclusion follows from the principle of respect for the territorial status quo and, in particular, from the principle of uti possidetis.”

Territorial frontiers issues: internal as well as external frontiers?

The fourth part of the Commission’s response is a reiteration of the first part of the response with the addition of the principle of the Non-Use-of-Force. It relies on the same general legal authority (the U.N. Charter; the U.N. General Assembly’s Friendly Relations Declaration of

1970; the Helsinki Final Act), namely that – “the alteration of existing frontiers or boundaries by force is not capable of producing any legal effect.”

The Commission’s overall reasoning, is elliptical. Its first response speaks of “external frontiers”, where its fourth response moves on to apply the principles of its first response to simple, un-prefixed “existing frontiers or boundaries”. The extension might well be warranted, de lege ferenda, but it really would have benefited from some supporting argumentation and justification in positive law terms if presented as part of the process of progressive development of international law in accordance with the U.N. Charter.

Part of the problem inherent in the jump from purely internal, regional boundaries within a federal or plural-constitutional state that are sanctioned, as such, under the Municipal, constitutional law of the state concerned, to external frontiers of a state sanctioned as such under Public International Law, may be found in the special nature and composition of the Badinter Commission. Its five members’ special legal expertise of course lay in Municipal, national constitutional law, without any obvious claims also to authority in international law.

The uti possidetis doctrine

There is a similar ellipsis in the Commission’s findings as to the range and reach of the uti possidetis doctrine. In classical International Law it is regarded as a special, regional Latin American International Law doctrine, with its historical roots formed over the more than three centuries of administrative governance under the Spanish and Portugese Colonial empires in the Americas. The Badinter Commission’s assertion, in the third part of its response in Opinion no. 3 that – “uti possidetis, though initially applied in settling decolonisation issues in America and Africa, is today recognized as a general principle”, may be too broadly stated. Outside Latin America, the reference to Africa may rest on a confusion of the political practice of the relevant regional organisation, the Organisation of African Unity, in regard to territorial boundaries inherited in the decolonisation process from European imperial powers, with a lex lata juridical category. The Badinter Commission’s citation, here, of a dictum from Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali), ICJ Reports 1986, p. 554 at p. 565, identifies the policy considerations guiding Organisation of African Unity practice in the early decolonisation years of the 1960s and the 1970s:

“It (uti possidetis) is a general principle, which is logically connected with the phenomenon of the obtaining of independence, wherever it occurs. Its obvious purpose is to prevent the independence and stability of new States being endangered by fractional struggles ...”

This is true enough as a description of the high pragmatism of OAU leaders of that particular time, like Boutros Boutros-Ghali in the earlier, national, (Egyptian) phase of his career in public life. There was political consensus that it would be wise to postpone rectification of the arbitrary territorial frontiers, too often dividing members of the same African peoples, imposed by the European imperial powers at the Congress of Berlin in 1885 and later; and to concentrate instead on forging common, pan-African positions in the U.N. and other main international arenas. It would seem quite a hop-step-and-a-jump from that, legally, to postulate as a principle of

regional, African International Law, the maintenance in perpetuo of a territorial status quo that was simply a historical legacy from past imperial masters.

Part III. New thinking and new International law-making on Recognition and State Succession

Quite often, new legal principles will ride into history on the back of an original legal error. In its original formulation by the Badinter Commission, it may have been a ruling per incuriam, to extend to the purely internal, regional boundaries of a state (here of the SFRY) the legal sanctity accorded under international law to the external, international frontiers of the same state. However, once promulgated as a legal doctrine for the European Community states as to recognition of new states and of their territorial boundaries; and, thereafter, once accepted and applied in European Community practice as it was, immediately, we have a new authoritative source of regional, European international law and of the general international law that draws upon it. The same legal argument may be advanced in relation to the historical doctrine of uti possidetis and its incorporation, with the extra weight and authority of European Community doctrines and practice, into general International Law.

Accentuation of the Declaratory theory of Recognition and the claimed duty of Recognition

It may thus be suggested that the present state of general international law is one where the Declaratory theory of Recognition has been further confirmed and reinforced, with the addition (borrowed from the alternative Constitutive theory of Recognition) that claimed new international legal entities that can demonstrate their respect for the U.N. Charter and the Helsinki Final Act and related international acts with special regard for guarantees for the rights of ethnic minorities and for the stability of territorial frontiers, become the beneficiaries of a duty of recognition on the part of existing states.

Admission to the United Nations and continued U.N. membership

While admission of states to the United Nations and their continued membership therein have, as noted, always been legally separate and distinct from their recognition as sovereign persons in general international law, the practice of the European Community states in regard to the new states emerging from the break-up of the SFRY has been to merge and consolidate the two processes in a larger vindication of the Declaratory theory practiced in the U.N., since the Soviet-Western package deal of 1955. Thus Slovenia, Croatia, and Bosnia and Herzegovina were admitted to the United Nations in 1992 in lock-step with their recognition, as sovereign independent states, by the European Community concert of states. Macedonia followed in 1993, albeit with some reservations as to nomenclature (the euphemism FYROM – Former Yugoslav Republic of Macedonia – being insisted upon by some Balkan neighbours and other states as a condition of their own recognition). One exception to this must remain the special case of the rump Yugoslavia (Serbia and Montenegro) claim to continue as the old SFRY after the breakaway of the first three of its constituent republics). Both the Badinter Commission in its legal Opinion no. 1 of 29 November 1991, that the SFRY no longer met the criteria of a “state” under international law; and also the U.N. Security Council in its Resolution 757 of 30 May 1992 (adopted by 13 to 0, with 2 abstentions, including China) and its Resolution 777 of 19 September

1992 (adopted 12 to 0, with 3 abstentions, including China and India) denying the claim of the rump SFRY to continue automatically the Yugoslav membership in the United Nations and declaring that it should not participate in the work of the U.N. General Assembly, would appear to depart significantly from classical international law doctrines. These emphasise continuity of recognition of a state and of recognition's not being withdrawn "prematurely" before the situation of that state has become beyond redemption, politically and militarily – a situation that was manifestly not the case with the rump SFRY in 1992. It is possible that the Badinter Commission and also the U.N. Security Council were influenced by concerns that the rump state (Serbia and Montenegro) might benefit disproportionately, in any legal disposition of the state assets (and especially assets located abroad) of the SFRY under the doctrine of State Succession, if the SFRY were to be allowed legally to continue in their person. The principal conclusion has to remain, nevertheless, that that European Community collective, regional action, and also the two Security Council Resolutions of 1992, involved the conscious insertion into the decision-making on recognition and admission, of subjective political criteria of the same generic character as those standards of political "good behaviour" advanced in the European Community Guidelines on Recognition of New States of 16 December 1991. In the case of the United Nations, it would represent, as a special case, a reversion to the original practice, (prior to the Soviet-Western "package deal" on new members of 1955), of applying political-ideological criteria (under the legal rubric of the "peace-loving state" formulation in Article 4(1) of the U.N. Charter), as the determinant of eligibility for U.N. membership. For general international law, it would signal an important new trend and direction towards an ever-widening embrace of minimum standards of state conduct as conditions for entry into or continued participation in the World community decision-making. The same trend can be observed in the developing practice of the European Union in the new conditions as to political as well as economic performance that it now applies to future state candidates for admission to the European Union, and that are reflected in its priority listing and ranking of such state candidates for admission to that Union.

Admission to functionally-based international or regional organizations: the new pragmatism

Some of the long-range trends and conditions, in recognition and state succession, identified in my earlier legal Opinion, published in February 1992, on "Concepts of Sovereignty and the State in the modern era", have been confirmed and accentuated by developments over the intervening decade in the two areas therein mentioned. First, is the trend to Continentalism and to supra-national political and economic integration across conventional international frontiers of states, which progressively whittles away many of the traditional legal attributes of state sovereignty and renders the concept of sovereignty increasingly anachronistic and out of date in contemporary conditions of interdependence. The second is the well-evidenced trend for governments and their executive and legislative branches and even their judiciary not to stand too much on issues of legal status in the abstract, but, instead, to try to "do what comes naturally", with pragmatic executive and administrative accommodations being made in trans-border cooperation in concrete problem-solving exercises. It is left to the lawyers to rationalise any resulting jurisdictional issues after the conceived politically necessary and useful government decisions have been made.

Admission to regional or trans-national associations of states that do not involve any onerous financial or other obligations increasingly comes as a matter of course, since these particular organizations thrive on enlarged membership. There may, as in the case of the Commonwealth (formerly British Commonwealth) now be a supplemental constitutional testing of membership in terms of conformity to contemporary international standards of “good behaviour” of states – first applied to exclude from the Commonwealth the former white minority-governed Republic of South Africa, and more recently applied to compel Nigeria to conform to internationally accepted standards of political and civil rights.

In the case of other international organizations and U.N. specialised agencies with substantive law-making agendas and competence, such as UNESCO and the new World Trade Organisation, the functional base and responsibilities, and ultimately the efficacy, of such bodies are directly linked to their representativeness, overriding conventional credentials tests of membership based on conformity or non-conformity to classical criteria of state recognition. It is hardly surprising, in this regard, granted the financial and economic weight of each entity, that both the People’s Republic of China and also the Republic of China (Taiwan) should logically be included in the World Trade Organisation, even though, since its de-recognition at the opening of the 1970s, the Republic of China (Taiwan) has ceased, legally, to be a sovereign state according to the Foreign Ministries of most of the leading states of the World community. That has not, however, prevented those same states from opening well-staffed shadow diplomatic missions in Taiwan and, reciprocally, from receiving similar missions from Taiwan, nor has it prevented the according to such Taiwan representatives (styled Trade Commissioners) the privileges and immunities of diplomatic personnel under international customary and treaty law. In the Maersk Dubai case, (Re Republic of China and Romania et al., 109 C.C.C. (3d) 348), the Supreme Court of Nova Scotia in effect accorded sovereign immunity in respect to a state-owned vessel registered to the Republic of China (Taiwan), even though the Republic of China (Taiwan) was not officially recognized by the Government of Canada, with members of the ship’s crew, in consequence of the court decision, being released to Taiwanese government officials in Canada for purposes of investigation and trial before the regular Taiwanese Courts, under Taiwanese criminal law.

The already observable trends of a decade ago, under the Canada-U.S. Free Trade Agreement, to allow free movement of people and of commerce across the long, Canada-U.S. common frontiers, have been accentuated, with a de facto liberal, facultative administration of the customs and immigration laws of both countries, particularly on the U.S. side, in contrast to the more draconian application of such laws at Mexican and some other U.S. international ports of entry. The common-sense and business efficacy of such bilateral, administrative cooperation between Canada and the U.S. are obvious enough, granted the enormous daily flow of people and goods, back and forth across the common Canada-U.S. border. It is likely to survive notwithstanding the heightened security impulse from the international terrorist atrocities of 11 September 2001, which has brought urgent suggestions from the U.S. Ambassador to Canada for harmonization of Canadian and U.S. laws on security controls on visitors and immigrants and refugee claimants arriving in the two countries.

Supreme Court of Canada ruling on Reference re. Secession of Quebec, 1998

The attitude of the original, parent state from which a breakaway movement may have attempted to secede, and its significance for other states in their decision whether or not to recognise a new entity as a state, is raised by the 1998 ruling of the Supreme Court of Canada in Reference re. Secession of Quebec, [1998] 2 S.C. R. 217. The federal government's decision to initiate the Reference for an Advisory Opinion from the Court, and the three questions which the federal government then framed for ruling on by the Court, were designed for internal, Municipal (Canadian) law purposes within Canada, in delayed reaction to the electoral surprise of the only near-miss victory of the federalist cause in the October, 1995, second Quebec Provincial referendum on "sovereignty-association" with Canada. Two of the questions selected by the federal Government were, in strictly legal terms, trite and self-evident, in the replies that the Court would have to give under existing Canadian Law. Could Quebec, in terms of the (federal) Constitution Act legally secede, unilaterally, from Canada? The answer, as the Court easily found, was No! In the event of a conflict between Canadian internal (constitutional) law and public international law as to whether Quebec could legally secede, unilaterally, from Canada, which of the two systems of law would prevail, legally, in Canada? Again the answer for the Court was clear enough. Since Canada, like other states, has never embraced the Monist theory of the supremacy of public international law over internal, national law before national courts and other national jurisdictions, Canadian law must prevail in the case of such a conflict.

The real controversy, political or legal, in regard to the Supreme Court and the Reference re. Secession of Quebec must concern the other question posed to the Court by the federal Government, and the detailed, diverse comments that the judges chose to make in response to it. The question: whether, under public international law, Quebec had a right unilaterally to secede from Canada; and whether, in particular, there is a right to self-determination under public international law that would allow Quebec unilaterally to secede from Canada.

The Supreme Court of Canada is not a specialised Constitutional Court, on the contemporary Continental European model, with a jurisdiction in high policy issues on the frontiers of law and politics. In the present Reference, the Province of Quebec chose not to be represented in the proceedings and pleadings before the Court and the Court itself, (perhaps too easily, in legal terms) allowed a number of marginal, fringe groups to fill the gap in legal presentations before it. This meant that the substantive legal issues of public international law— an area of law beyond the Court's normal experience and on which the Court had last ruled in 1944 (on Sovereign Immunities of visiting foreign armed forces) were carried effectively by the federal Government alone. The claimed expert legal evidence adduced before the Court was selective and limited in its range and depth, and the claims to expertise on the key issues of self-determination never tested on the voir dire. In the result, the Court's opinions on this particular question may not carry persuasive authority outside Canada in the general doctrines on public international law. For Canadian internal law purposes, however, the principal thrust of the Court's ruling and one that may not have been anticipated by the federal Government in making the original Reference, was an obiter dictum-style postulate, emerging from the Court's answer to this particular question, that "in the event of a clear repudiation by the people of Quebec of the existing constitutional order", the government of Canada would have a duty to negotiate with the government of Quebec on secession. No clear constitutional base for this asserted legal

obligation of the federal Government to negotiate in the aftermath of any future Quebec Provincial referendum in which an affirmative vote might be secured for “sovereignty-association” or some like formula, was identified by the Court.

Although the attitude of the original, parent government, as a determining factor for other states in their deciding whether or not to recognize a breakaway state, was dismissed rather summarily by the European Union concert of powers in their “premature” recognitions of the new succession states to the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, it has always been one element in recognition under classical international law. The Supreme Court of Canada, in opting to pass on the inherent, prerogative powers of a coordinate arm of government, the executive, and to limit the executives full margin of discretion in response to any emerging political facts has, it may be suggested, opened the door to the Declaratory, law-as-fact theory of Recognition in Canadian, internal constitutional law.

The federal Clarity Bill, 2000

The federal Government, in the so-called Clarity Bill, enacted in the year 2000 in delayed follow-up to the Supreme Court of Canada Advisory Opinion of 1998 on Quebec secession, was designed to ensure that an “honest” (clear and unambiguous) question would be submitted to and voted upon by Quebec voters in any future referendum, rather than (as it had been suggested) the cloudy and normatively-ambiguous “sovereignty-association” formulae actually presented by the Quebec government in the earlier, 1980 and 1995 referenda.

There is nothing particularly unusual or noteworthy in the federal law, other than perhaps the timing – its belatedness in addressing a potential problem that had been there already, and addressed, for the first Quebec referendum in 1980. Prime Minister Trudeau was aware of constitutional opinion in 1980 to the effect that the federal Government always retained full constitutional powers to allow or not to allow any Provincial referendum on secession, or even to conduct the federal Government’s own, preemptive, nation-wide referendum, with its own, federal Government formulated question, and beyond that, if the federal Government should opt politically to allow the Provincial referendum to proceed, that it could intervene legally to control the content or wording of any question so as to ensure that it would be clear and unambiguous. Prime Minister Trudeau opted, in 1980, to put any aside such constitutional opinion and to move, instead, on the political front and to contest and win, for the federalist cause, the Provincial referendum vote. The 20 percent-plus margin of victory for the federalist side in the 1980 Quebec referendum vote was a political vindication for this federalist referendum strategy in 1980 of choosing a political rather than a federal judicial arena to decide the issue.

During the political run-up to the second, 1995, Quebec referendum vote, a leading Opposition Constitutional critic, Stephen Harper, M.P., had directly raised the question of the federal power constitutionally to ensure a clear and unambiguous Quebec referendum question. This was in Question Period in the House of Commons on 17 October 1994; and Mr. Harper raised the issue again, after the federal Government’s near-miss victory in the 1995 Quebec referendum vote, in Question Period of 13 May 1996. The federal Clarity Bill finally emerged in 2000, after non-committal federal government answers in Question Period on both occasions. The conclusion

must be that the Clarity Bill stands as a statement of federal Government intentions as to the exercise of discretionary political, prerogative powers, by any future federal executive, in any future Quebec referendum situation. It is, necessarily, limited, in its normative legal range and application to Canadian internal jurisdictions.

Résumé of conclusions in the light of new legal developments and trends in the post-Cold War era

(a) It continues to be accepted that legal Recognition by existing states of a claimed new international entity is a political act, to be determined by the executive arm of government. The trend today, however, is ever more strongly in favour of the Declaratory theory of Recognition and a law-as-fact approach whereby states will seek to bring their own national law into line with new realities in the World community.

(b) The trend to supra-national political and economic integration and trans-national association on a regional basis is continuing and being accentuated. Individual states' actions on recognition tend to be made in coordination with such regional associations and their members, as to the decision itself and its timing, (whether in a political-military or a political-economic regional body or sometimes in a combination of both).

(c) Such coordinated, collective acts of Recognition may be predicated upon the acceptance by any claimed new international entity of certain imperative legal principles and international acts which now have a jus cogens quality: among these, the United Nations Charter; the U.N. General Assembly Declaration of 1970 on Friendly Relations and Cooperation among States; the Helsinki Final Act of 1975; and the renunciation of the Use-of-Force as a solvent for international disputes, particularly disputes over the settlement of international frontiers. Correlatively, where such standards of "good behaviour" are demonstrably met, a duty of recognition becomes logically necessary and inevitable.

(d) For purposes of coordinated, collective decisions on Recognition by member-states of international regional associations, there is a clear trend to assimilate the act of Recognition to support, at the same time, for admission to the United Nations and to membership in those regional associations themselves with the same substantive criteria of demonstrated compliance with imperative principles of contemporary international law being used as legal tests for qualification for such Recognition or Admission.

(e) The doctrine of uti possidetis and the sanctity and inviolability of territorial frontiers existing at the time a new international entity should come into being (even purely internal, administrative frontiers within a parent state from which the new entity may have broken away) is accepted as a key legal element in Recognition of a new state and its admission to the United Nations and other international legal arenas; with such pre-existing territorial frontiers only becoming capable of legal change by subsequent agreement between all parties.

(f) By the same token, failure of an already existing, plural-national or plural-cultural state to conform to the imperative principles of international law and the international acts (jus cogens)

already cited, becomes a basis for withdrawal of Recognition of such already existing state and for its expulsion or exclusion from the United Nations and other cognate international arenas.

(g) Concurrently with the main international legal trends and conditions already cited, the world-wide movement to supra-national integration and to trans-national association on a political or economic or other basis has brought a new pragmatic realism and an emphasis on functional efficacy that worries less about a priori definitions of sovereignty, and concentrates much more upon “doing what comes naturally” in international relations. The new emphasis is upon the practical incidents and attributes of membership and participation in an increasingly interdependent international community, rather than on the elaboration of abstract theoretical constructs of state sovereignty. Juridical non-persons (in the sense of their not being formally recognized by other states), may thus find themselves accorded the privileges and immunities of a state in their direct, bilateral dealings with existing states and even welcomed into functionally-based international agencies and arenas, first perhaps as Observers and then later as members in their own right. Reciprocal self-interest and mutual advantage reinforce classical considerations of international Comity in the new, inclusive World Community of today. State sovereignty, as an abstract theoretical concept, is demonstrably of declining relevance and importance today.

(h) The Institut de Droit International, at its 70th biennial reunion in Vancouver in August 2001, adopted a new and fully comprehensive Restatement of the international law on State Succession in Matters of Property Obligations, amounting to a contemporary Code of the relevant legal principles and rules to be applied in the event of the dissolution of an existing state or the secession of one of its constituent parts. (An earlier projected Code, the United Nations Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts, was adopted at Vienna in 1983 but has signally failed, over the intervening years, to secure the necessary minimum number of 15 state ratifications to bring it into legal effect. At the Vienna Conference which had adopted the text of that Convention by majority vote, all of the Western states represented had either voted against the Convention text, or abstained, apparently on the score that the Convention’s provisions were too partial to the special legal interests of the then newly independent ex-Colonial states). The Institut de Droit International’s restatement, in contrast, was adopted without any dissenting vote. In its Preamble, the Institut Resolution notes that it is addressed to new international political facts presented by the disintegration of the Soviet Union, the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, and the Socialist Federal Republic of Czechoslovakia, as well as the unification of Germany.

*Edward McWhinney, Q.C., LL.M., S.J.D., LL.D., Barrister-at-Law; Barrister and Solicitor; Professor emeritus of International Law; Président (1999-2001) et Membre titulaire, Institut de Droit International.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 647 à 652

Auteur : Joseph T. Jockel

Titre : Déclaration d'ouverture (Exposé sur les relations internationales)

MISE À JOUR

Auteur : Joseph T. Jockel

Titre : Since 1992 the most important changes in Quebec-U.S. relations, insofar as they affect how the U.S. would react to a sovereign Quebec, have been related to the issue of *how* Quebec would become fully sovereign. A unilateral declaration of independence would cause significant problems for the U.S.

Since 1992 the most important changes in Quebec-U.S. relations, insofar as they affect how the U.S. would react to a sovereign Quebec, have been related to the issue of how Quebec would become fully sovereign. A unilateral declaration of independence would cause significant problems for the U.S.

The conclusion I reached in my 1992 testimony remains valid today, namely, “la plupart des Américains comme notre gouvernement, souhaitent que le Canada demeure un pays uni. Il est de notre intérêt national de traiter avec un pays, un gouvernement souverain, un marché et un allié traditionnel connu. Mais si le Québec devait choisir la souveraineté, je crois que les Américains s’ajusteraient à cette réalité et amorceraient rapidement des relations étroites et amicales avec le Québec.” Still, at the time I assumed that independence, if it ever occurred, would come in the form of some kind of Canada-Quebec agreement.

To this day there remains no official U.S. policy as to how to react to Quebec sovereignty. Like most other countries, the U.S. makes important foreign policy decisions only when it has to. Moreover, not having any official policy has helped U.S. officialdom to remain unentangled in the debates within Quebec and the rest of Canada about the country’s future.

So thinking about what the U.S. would, in fact, do has to be based on U.S. interests. Strikingly, there is a good deal of potential tension between, on the one hand how the U.S. has to pursue those interests as long as Quebec has not taken the decisive step of moving towards independence, and on the other what it should do if Quebec ever were to take that step. Because Canadian unity is in the U.S. interest, its natural allies are Ottawa and Canadian federalists in general. It should have come as no surprise then when President Clinton forcefully underlined the merits of federal systems during his 1999 address at a conference on federalism convened by the Canadian government Mt. Tremblant. (It is worth observing, though that the president remained true to the longstanding policy of never directly entering the Quebec-Canada debate insofar as he never mentioned Quebec.)

But if Quebec were to become independent, it would be in the interest of the U.S. not only to pursue a close relationship with Quebec, but for Canada to maintain as close a relationship as possible with its former province. At that moment, in other words, Washington and New York would begin to share the point of Quebec City. To admit this now, however, would weaken the firm U.S. support of Canadian unity—hence the tension.

Nonetheless, how Quebec sought to become independent has also become a central issue. Since 1994, the Quebec government adopted the position that Quebec could become independent unilaterally and accede fairly readily to international treaties and other agreements to which Canada is now a signatory. This approach has produced a strong reaction in Washington and another in Ottawa which would affect the U.S. position.

During the 1995 referendum campaign, sovereignist leaders in effect took advantage of the official U.S. policy of non-interference in the Canadian debate. They claimed, in particular that Quebec could accede to the North American Free Trade (NAFTA) agreement

with a minimum of negotiation. This highly dubious claim provoked a significant change in the statements of U.S. officials. While still seeking to remain outside of the debates over Quebec's future, the U.S. has nonetheless made it clear that there would be no "automatic" accession of Quebec to NAFTA and other significant North American accords. There would have to be negotiations and in several cases —certainly including NAFTA—the approval of the U.S. Congress would have to be obtained. In other words, there has been a hardening of official U.S. utterances over the issue.

The other significant development has been the adopted in 2000 of the Clarity Act by the Canadian Parliament. To be sure, this has been a highly controversial piece of legislation within Canada. The Government of Quebec contests its constitutionality. Nonetheless, the act would, in all probability have an important impact on the approach Washington would take in the event of a Quebec declaration of independence challenged by the rest of the country. Because of its interests in the Canadian status quo and its natural alliance with Ottawa, Washington would be strongly disinclined to recognize Quebec as sovereign if the test of the Clarity Act were not met.

Quebeckers will, of course, recognize the irony: the United States, which itself became independent through the most famous unilateral declaration of independence in history, remains unreceptive to any other such declarations in its neighborhood.

February 2002

Joseph T. Jockel
St. Lawrence University

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 655 à 686

Auteur : Daniel Turp

Titre : Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté)

MISE À JOUR

Auteur : Daniel Turp

Titre : Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté.

2002-01-09

Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté

Mise à jour et compléments de 2001

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La mise à jour de l'étude sur le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté permet d'apprécier la portée de plusieurs actes d'importance posés depuis 1991 en regard du droit à l'autodétermination du Québec, de même qu'elle met à jour l'information sur les processus qui ont conduit à l'accession à la souveraineté des ex-républiques d'Union soviétique et de Yougoslavie ainsi que de la Tchécoslovaquie.

Font ainsi l'objet d'observations, de commentaires et d'analyses complémentaires l'avis rendu par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 dans le cadre *Renvoi relatif au droit de sécession du Québec* de même que la *Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du Québec* et *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. L'examen de ces avis et lois tend à conclure que le Québec a vu confirmer son droit à l'autodétermination et reconnaître son droit constitutionnel de chercher à réaliser la sécession. Toutefois, par sa *Loi sur la clarté*, le Parlement canadien a cherché à neutraliser l'existence de ce droit, alors que le Parlement du Québec a, quant à lui, voulu réaffirmer et consacrer, par la voie législative, le droit du peuple québécois de disposer de lui-même.

L'étude met par ailleurs à jour les données recueillies en 1991 relatives au processus qui ont conduit à l'accession de plusieurs nouveaux États européens à la souveraineté et tire de ces processus des enseignements relatifs aux diverses questions afférentes au processus d'accession à la souveraineté, telles la tenue d'un référendum, l'adoption de proclamations d'indépendance ou de déclarations de souveraineté, l'existence d'une période de transition, l'admission à l'Organisation des Nations Unies et l'adoption d'une Constitution. Tout en commentant ces diverses questions et en commentant le processus proposé par le *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*, l'étude s'intéresse en particulier à la question de l'adoption d'une *Constitution du Québec* ou *Loi fondamentale pour le Québec* et invite par ailleurs le gouvernement à étudier la possibilité de mettre en place un processus par lequel une telle constitution ou loi fondamentale serait élaborée avant que ne soit enclenchée une nouvelle démarche d'accession du Québec à la souveraineté.

LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION DU QUÉBEC ET LE PROCESSUS D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ

Mise à jour et compléments de 2001

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

avec la collaboration de

FRANÇOIS VILLENEUVE

Étudiant à l'École de formation professionnelle du Barreau du Québec

I- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE

II- OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET ANALYSES COMPLÉMENTAIRES

A- Sur le droit du Québec à l'autodétermination

- 1) Le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession
- 2) L'affirmation du droit du Québec à disposer de lui-même

B- Sur le processus d'accession à la souveraineté

- 1) La mise à jour des scénarios d'accession à la souveraineté
- 2) Une Loi fondamentale et une Constitution transitoire pour le Québec

III- CONCLUSIONS NOUVELLES

ANNEXE 1 Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté

ANNEXE 2 Projet de *Loi fondamentale du Québec*

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

Au moment où la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté sollicitait l'avis d'experts et faisait appel à ses services pour examiner les contours du droit du Québec à l'autodétermination et la pratique internationale relative au processus d'accession à la souveraineté¹, le Québec était engagé dans un processus de détermination de son avenir politique et constitutionnel régi par la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*². Ce processus conduisit à un référendum sur l'accord de Charlottetown plutôt qu'à une consultation populaire sur la souveraineté, comme le prévoyait pourtant à l'origine cette loi.

Ce processus ne prit toutefois fin avec le refus d'approbation de cet accord et se poursuivit avec un nouveau processus mis en place par le nouveau gouvernement du Parti Québécois. Ce processus gravita autour de l'*Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*³ et de l'examen de ses diverses dispositions par les commissions régionales et nationale sur l'avenir du Québec. Il conduisit au dépôt du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*⁴, suivi de la consultation populaire du 30 octobre 1995. Ce nouveau processus avait tenu compte de certaines suggestions tirées des études de 1991 sur la question du droit à l'autodétermination et du processus d'accession à la souveraineté⁵, mais également des vues exprimées lors des consultations menées par les commissions régionales et nationale⁶.

Nous allons donc rappeler les éléments essentiels et conclusions de notre première étude (I), présenterons pour les fins de la mise à jour de l'*Étude originale* des observations, commentaires et analyses complémentaires sur le droit du Québec à l'autodétermination et le processus d'accession du Québec à la souveraineté (II) et formulerons des conclusions nouvelles (III).

I- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE

Dans l'*Étude originale*, des réponses détaillées avaient été formulées à une série des questions préparées par le secrétariat de la Commission d'études des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté portant sur le droit à l'autodétermination du Québec, le référendum et la période de transition.

¹ Voir Daniel TURP, «Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté), dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, Les attributs d'un Québec souverain : exposés et études, volume 1, 1991, pp. 657-686 [ci-après dénommée l'*Étude originale*].

² L.Q. 1991, c. 34.

³ Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (déposé le 6 décembre 1994) [ci-après dénommé l'*Avant-projet de loi*].

⁴ Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (adopté en première lecture le 7 septembre 1995 et mort ultérieurement au feuillet) [ci-après dénommé le *Projet de loi n° 1*].

⁵ Ces suggestions avaient été résumées dans un projet de rapport qui ne fut jamais été adopté, mais qui contenait quelques observations sur les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : voir COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport*, Québec, 16 septembre 1992, pp. 65-71.

⁶ COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, 1995.

Sur le droit à l'autodétermination du Québec, l'*Étude originale* rappelait que le droit du Québec à l'autodétermination était fondé sur plusieurs traités internationaux, et notamment sur la *Charte des Nations Unies* et les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*, auxquels le Canada était d'ailleurs partie. Selon ces traités, ce droit comportait celui de déterminer librement son statut politique et de choisir conséquemment d'accéder au statut d'État souverain. La seule véritable condition d'exercice de ce droit était selon nous d'être un peuple et nous concluions que les multiples affirmations de l'existence d'un peuple québécois depuis 1960, la consécration de cette existence dans des motions de l'Assemblée nationale, dans les lois adoptées par celle-ci, dans les discours des premiers ministres et ministres et plusieurs déclarations gouvernementales permettaient d'affirmer l'existence d'un peuple québécois. Nous ajoutons par ailleurs qu'une convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination avait émergé de la pratique et que le droit du Québec à l'autodétermination avait sa source tant en droit international public qu'en droit constitutionnel Canada.

Nous étions également d'avis que le droit à l'autodétermination du Québec comportait un droit de sécession consacré tant par le droit international que par une convention constitutionnelle. Ainsi, les traités internationaux reconnaissant le droit à l'autodétermination devaient ainsi être interprétés de façon large et libérale et conférer une portée universelle au droit d'un peuple de déterminer son statut politique et de choisir, le cas échéant, l'accession au statut d'État souverain. Nous étions aussi d'avis que la clause de sauvegarde contenue dans la *Déclaration sur les relations amicales* destinée à protéger l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des États ne pouvait faire obstacle du droit du Québec d'accéder à la souveraineté, du fait notamment que le Canada n'avait respecté le droit à l'autodétermination interne du Québec.

Nous considérons par ailleurs que la convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination comprenait un droit de sécession puisque les précédents allaient dans ce sens et semblaient prendre pour acquis que l'une des avenues d'autodétermination pour le Québec était l'accession au statut d'État souverain et indépendant. Nous ajoutons à cet égard que l'exercice d'un droit de sécession par le peuple québécois répondrait aux conditions de légalité de l'ordre constitutionnel canadien, bien que les modalités d'exercice du droit de sécession reconnu par la convention constitutionnelle n'aient pas été définies et qu'il n'était nullement précisé si une sécession pouvait s'effectuer sans égard aux règles constitutionnelles en vigueur ou si la sécession, autorisée par la convention constitutionnelle, devait donner lieu aux modifications constitutionnelles appropriées.

Si de telles modifications constitutionnelles étaient souhaitées ou s'imposaient, il appartenait, selon nous, au Parlement du Canada, aux parlements des provinces canadiennes et, s'il le souhaitait, au Parlement du Québec de modifier les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* pour donner effet au retrait du Québec de la fédération. Nous rappelions qu'un débat sévissait au Québec sur la procédure de modification

applicable, plusieurs constitutionnalistes québécois et canadiens favorisant par ailleurs l'application de la procédure générale de modification constitutionnelle.

Sur la question du référendum, les conclusions de l'*Étude originale* voulaient qu'un référendum ne soit pas une condition d'exercice du droit à l'autodétermination et qu'il n'y avait aucune règle en droit international visant à encadrer la tenue de référendum. Nous rappelions par ailleurs qu'en droit constitutionnel canadien, les effets d'un référendum, et éventuellement d'un référendum sur la souveraineté, seraient essentiellement politiques puisque dans un régime parlementaire de type britannique la souveraineté interne appartenait au Parlement et non pas au peuple. Dès lors, un référendum n'aurait qu'une valeur consultative et une intervention additionnelle du Parlement du Québec serait requise pour donner suite à la volonté du peuple exprimée à cette occasion et pour adopter les actes juridiques relatifs à l'accession à la souveraineté. Nous évoquions toutefois l'existence d'une thèse voulant qu'un référendum puisse constituer un instrument valable de modification de la constitution. Tout en hésitant à prédire avec certitude le sort que réserveraient les tribunaux canadiens à cette thèse et au mécanisme extra-constitutionnel de modification de la Constitution canadienne que constituerait un référendum, nous suggérions que la valeur supra-constitutionnelle du principe démocratique, de la souveraineté populaire et en définitive du droit à l'autodétermination du Québec pourrait être confirmée par ces tribunaux.

En ce qui concerne la période de transition, l'*Étude originale* retenait que les processus d'accession à la souveraineté qui étaient en cours dans plusieurs ex-républiques soviétiques et yougoslaves ainsi qu'en Tchécoslovaquie dépendaient des circonstances particulières à chaque démarche d'autodétermination et qu'ils évoluaient en regard de la conjoncture, des attitudes de l'État prédécesseur ainsi que des réactions des autres États de la communauté internationale. Il était suggéré que le processus québécois défini par l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* s'inspirait des processus en cours dans d'autres juridictions en ce qu'elle stipulait qu'un référendum sur la souveraineté serait tenu et que la souveraineté prendrait effet un an jour pour jour après le référendum. Cette disposition prévoyait ainsi la tenue d'un référendum et l'existence d'une période de transition, mais ne faisait point allusion à l'adoption d'une déclaration de souveraineté. Quant au statut juridique du Québec pendant la période d'un an prévue à loi susmentionnée, celui-ci aurait dû dépendre de la formulation d'une déclaration de souveraineté, et deux modèles de déclaration de souveraineté, l'une avec effet immédiat, l'autre avec effet suspensif, avaient été rédigés à l'intention de la Commission et inclus aux annexes 6 et 7 de l'*Étude originale*. Il était en outre proposé qu'une déclaration de souveraineté soit adoptée immédiatement après la proclamation des résultats du référendum et que l'Assemblée nationale soit convoquée en séance extraordinaire à cette fin. Les effets juridiques de ces projets de déclaration étaient prévus dans le texte même des projets de déclaration.

L'*Étude originale* suggérait par ailleurs que plusieurs mesures soient prises pendant la période de transition de façon à donner effet à une déclaration de souveraineté et préparer une transition ordonnée vers cette souveraineté. Des mesures concernant les personnes physiques évoluant sur le territoire québécois de même qu'à l'égard du Canada,

des États-Unis, des autres États et des organisations internationales étaient proposées. Il était par ailleurs suggéré que l'élaboration d'une Constitution soit entreprise dès le lendemain du référendum par une Commission parlementaire spéciale d'étude, instituée par le Parlement du Québec, qui aurait un mandat limité, celui de rédiger une Constitution provisoire du Québec dont l'entrée en vigueur serait prévue pour la date d'accession à la souveraineté et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante qui serait chargée de rédiger la Constitution définitive du Québec.

II- OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET ANALYSES COMPLÉMENTAIRES

Depuis le dépôt de l'*Étude originale* en 1991, la question du droit à l'autodétermination du Québec et du processus d'accession du Québec à la souveraineté a subi l'épreuve du débat juridique et de la réalité politique. Ainsi, la démarche politique d'accession à la souveraineté du Québec initiée le 7 décembre 1994 par le gouvernement du Québec ainsi que les actions entreprises par le gouvernement du Canada au lendemain du référendum du 30 octobre 1995 ont fait considérablement évoluer la réflexion et les positions sur l'existence, la portée et les effets du droit à l'autodétermination du Québec (A). De même, la pratique des États ayant accédé à la souveraineté au début des années 1990 a été documentée et nous permet de dégager de nouvelles observations qui pourraient être utiles dans la définition d'un nouveau processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec (B).

A- Sur le droit à l'autodétermination du Québec⁷

Si le processus qui a conduit au référendum de 1995 fut considéré comme un exercice par le Québec de son droit à l'autodétermination et que l'article premier du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec* référerait d'ailleurs au concept d'autodétermination⁸, l'exercice de ce droit a été pris d'assaut devant l'imminence d'un référendum dont le camp du OUI pourrait sortir victorieux. Ainsi, les adversaires du droit du Québec de disposer de lui-même et de décider librement de son avenir ont cherché à faire déclarer que le Québec ne détenait pas, ni en vertu du droit constitutionnel, ni en vertu du droit international, le droit d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance. Cette bataille fut d'abord menée par l'avocat Guy Bertrand qui chercha

⁷ Le présent développement sur le droit à l'autodétermination du Québec est inspiré par le chapitre conclusif de l'ouvrage de Daniel TURP, *Le droit de choisir : Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même / The Right to Choose : Essays on Québec's Right to Self-Determination*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001.

⁸ Cet article se lisait comme suit :

DE L'AUTODÉTERMINATION

1. L'Assemblée nationale est autorisée, dans le cadre de la présente loi, à proclamer la souveraineté du Québec.

Cette proclamation doit être précédée d'une offre formelle de partenariat économique et politique avec le Canada.

à empêcher la tenue du référendum du 30 octobre 1995, une action à laquelle la Cour supérieure du Québec refusa de donner son aval⁹.

Mais, au lendemain de ce référendum du 30 octobre 1995, l'offensive juridique se poursuivit et donna lieu à une nouvelle décision judiciaire où la question du rôle du droit constitutionnel et du droit international dans le processus d'accession à la souveraineté fut soulevée¹⁰. Alors que la dimension constitutionnelle de l'accession du Québec à la souveraineté était abordée brièvement par la Cour dans le développement relatif au caractère théorique de la question¹¹, celle procéda à une analyse sommaire de la portée du droit à l'autodétermination des peuples et des opinions exprimées par divers publicistes sur le droit de sécession. Dans sa décision rejetant la requête en irrecevabilité du Procureur général du Québec, la Cour supérieure affirmait ce qui suit :

Force est donc de constater qu'il n'est pas clairement établi que le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve sanction dans le droit international. Le Tribunal s'interroge d'ailleurs sur la possibilité que la sanction recherchée relève du droit international coutumier, dont il n'a pas une connaissance judiciaire¹².

Tout en refusant de se prononcer sur cette question à l'étape de la recevabilité et de trancher le débat sur la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la Cour pensait néanmoins utile de formuler les questions auxquelles une réponse devrait être donnée lors de l'examen au fond de l'affaire. Ces questions étaient ainsi libellées :

- Le droit à l'autodétermination est-il synonyme de droit à la sécession ?
- Le Québec peut-il unilatéralement faire sécession du Canada ?
- Le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve-t-il sanction dans le droit international ?
- Le droit international a-t-il préséance sur le droit interne ?¹³

Plutôt que de laisser cette affaire suivre son cours, le gouvernement fédéral décida alors de procéder par renvoi à la Cour suprême du Canada et de poser au tribunal de dernière instance des questions nettement inspirées par celles formulées par la Cour supérieure du Québec. Ainsi, les neuf juges de la Cour étaient invités à répondre aux trois questions suivantes :

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

⁹ *Bertrand c. Bégin*, [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.). Dans le dispositif du jugement, la Cour déclarait par ailleurs que «le Projet de Loi n° 1, intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, [...] visant à accorder à l'Assemblée nationale le pouvoir de proclamer que le Québec devient un pays souverain sans avoir à suivre la procédure de modification prévue à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constitue une menace grave aux droits et libertés du demandeur garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* particulièrement aux art. 2, 3, 6, 7, 15 et 24 du paragraphe 1 : *id.*, p. 2516.

¹⁰ *Bertrand c. Bégin*, [1996] R.J.Q. 2393 (C.S.).

¹¹ *Id.*, pp. 2408-2410.

¹² *Id.*, p. 2407.

¹³ *Ibid.*

2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou au gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?¹⁴

Ainsi, la Cour suprême du Canada était-elle invitée à limiter à formuler un avis sur la portée du droit constitutionnel et du droit international sur la question de la sécession unilatérale. Ces questions circonscrivaient ainsi le débat à la seule question du droit de procéder «unilatéralement» à la sécession du Québec du Canada. Ces questions furent considérées par un internationaliste de renom, le professeur français Alain Pellet, comme une «tentative trop voyante de manipulation politicienne»¹⁵. En dépit (ou était-ce en raison ?) de cette tentative de manipulation, la Cour suprême ne se contenta pas de répondre par la négative aux deux questions, mais formula des réponses qui mènent irrémédiablement à la conclusion que le Québec a le droit de choisir son statut politique, et notamment d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance¹⁶.

Selon la Cour, ce n'est pas le droit international, qui reconnaît un droit de sécession dans des cas limités qui ne sauraient, selon elle, recevoir application dans le cas du Québec, mais plutôt le droit constitutionnel canadien qui reconnaît le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession (I). Privé de l'argument juridique recherché, le gouvernement du Canada cherchera ultérieurement à neutraliser le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession en adoptant une *Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du*

¹⁴ Ces questions ont été reproduites dans le Décret C.P. 1996-1497 du 30 septembre 1996. Le préambule du décret se lisait comme suit :

Attendu que le gouvernement du Québec a fait connaître sa position à l'effet que l'Assemblée nationale ou le gouvernement de cette province aurait le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du reste du Canada;
Attendu que le gouvernement du Québec a fait connaître sa position à l'effet que ce droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec pourrait être acquis lors du référendum;
Attendu que plusieurs Québécois et autres Canadiens sont incertains quant à la situation constitutionnelle et internationale qui prévaudrait dans l'éventualité d'une déclaration unilatérale d'indépendance du gouvernement du Québec;
Attendu que les principes d'autodétermination, de volonté populaire, des droits et libertés fondamentales, de la primauté du droit, ont été soulevées dans plusieurs contextes par rapport à la sécession du Québec du Canada;
Attendu que le gouvernement du Canada juge opportun de soumettre ces questions à la Cour suprême du Canada;
À ces causes, sur recommandation du ministre de la Justice et en vertu de l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême, Son Excellence le Gouverneur en conseil soumet à la Cour suprême les questions suivantes : »

¹⁵ Cité, dans une traduction anglaise, dans A. BAYESKY, *Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 123.

¹⁶ *Renvoi relatif au droit de sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 [ci-après dénommé le *Renvoi*].

Québec¹⁷. La réponse du Québec sera d'affirmer, par une *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*¹⁸, son droit de disposer de lui-même (B).

1) Le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession

Comme nous l'avions évoqué dans notre *Étude originale*, plusieurs publicistes ont argué que le Québec avait le droit de déterminer librement son avenir politique et constitutionnel et qu'il détenait en conséquence le droit de se détacher du Canada pour former un État souverain et indépendant. Se fondant, au plan interne, sur l'absence d'interdiction de la sécession dans les lois constitutionnelles du Canada et sur l'existence d'une convention constitutionnelle¹⁹, fondée sur le principe démocratique²⁰, ces auteurs fondaient aussi, et davantage encore, le droit du Québec d'accéder à la souveraineté sur le droit international et des traits et instruments internationaux affirmant le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes.

Ces arguments avaient bien sûr leurs détracteurs et des plusieurs auteurs ont ainsi cherché à faire la démonstration que le Québec ne pouvait s'appuyer ni sur le droit constitutionnel, ni sur le droit international pour faire sécession du Canada²¹. Jusqu'à ce que les tribunaux soient saisis de la question du droit de sécession du Québec, les gouvernements avaient quant à eux soigneusement évité de formuler une position définitive sur cette question. Mais, la saisine de la Cour suprême par le gouvernement du Canada a eu comme conséquence d'obliger les gouvernements et les autres intervenants à présenter une argumentation juridique détaillée et d'amener le tribunal de dernier ressort au Canada à formuler des avis sur l'existence d'un droit de sécession fondé sur le droit international public et sur le droit constitutionnel canadien²².

L'existence d'un droit international de sécession fut abordée par la Cour dans sa réponse à la question 2 du *Renvoi*, d'abord sous l'angle de la sécession en droit international, mais ensuite en regard du principe d'effectivité.

¹⁷ L.C. 2000, c. 26 [ci-après dénommée la *Loi sur la clarté*].

¹⁸ L.Q. 2000, c. 46 [ci-après dénommée la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*].

¹⁹ Voir à ce sujet C. BEAUCHAMP, De l'existence d'une convention constitutionnelle reconnaissant le droit à l'autodétermination du Québec», (1992) 6 *R.J.E.U.L.* 55, J.-M. ARBOUR, «Le droit international permet la reconnaissance d'une déclaration unilatérale d'indépendance», *Le Soleil*, 9 octobre 1990, G. OTIS, «Québec peut-il négocier à deux», *Le Devoir*, 18 décembre 1991, p. B-8. Voir le témoignage du professeur Henri Brun devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté: v. ASSEMBLÉE NATIONALE, 1^{ère} session, 34^e législature (Qué.), *Journal des débats*, 9 octobre 1991, n° 5, p. CEAS-130 et 26 novembre 1991, p. CEAS-270.

²⁰ D. TURP, «« Le droit de faire sécession: l'expression du principe démocratique », in A.-G. GAGNON et F. ROCHER (dir.), *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montréal, VLB, 1992, p. 51.

²¹ Voir *inter alia* WILLIAMS, S.A., *International Legal Aspects of Secession by Québec*, Background Studies of the York University Constitutional Reform Project n° 3, North York, York University, Centre for Public Law and Public Policy, 1992.

²² L'argumentation de plusieurs gouvernements et intervenants a été rassemblée dans l'ouvrage de BAYEFSKY, *op. cit. supra*, note 12, pp. 305-403.

La question de la sécession en droit international donne lieu à deux développements distincts, l'un portant sur l'absence d'interdiction expresse du droit de sécession, l'autre sur le droit d'un peuple à l'autodétermination. Si le premier développement ne donne pas lieu à un développement significatif²³, l'examen du droit d'un peuple à l'autodétermination s'étend sur 25 paragraphes et permet à la Cour de passer en revue les divers instruments internationaux garantissant un droit auquel la Cour reconnaît le statut d'un «principe général du droit international»²⁴. Ainsi, la *Charte des Nations Unies*, les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*, la *Déclaration sur les relations amicales*, l'*Acte final d'Helsinki*, la *Déclaration et le programme d'action de Vienne* et la *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies* sont analysées par la Cour pour déterminer si l'un ou l'autre de ces instruments reconnaîtraient au Québec le droit de faire sécession unilatérale du Canada ²⁵.

Deux premières observations de la Cour démontrent le caractère périlleux de l'exercice dans lequel la Cour suprême a accepté de s'engager. La première veut que le titulaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes soit bel et bien le peuple, et non pas uniquement l'État, comme l'ont prétendu certains auteurs²⁶. Mais après avoir pris le soin de faire cette importante distinction, la Cour se refuse à définir ce qu'est un peuple et, mieux encore refuse de statuer sur l'existence ou non d'un peuple québécois. La Cour explique ainsi ce dernier refus :

Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un «peuple», à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique pour répondre de façon appropriée à la question 2. De même, il n'est pas nécessaire pour la Cour de déterminer si, à supposer qu'il existe un peuple québécois au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner la situation de la population autochtone au Québec. *Comme le démontrera notre analyse de la portée du droit à l'autodétermination, quelle que soit la juste définition de peuple(s) à appliquer dans le présent contexte, le droit à l'autodétermination ne peut, dans les circonstances présentes, constituer le fondement d'un droit de sécession unilatérale*²⁷

²³ Ainsi, dans un paragraphe unique de l'avis, la Cour affirme que «[l]e droit international ne prévoit pas de droit de sécession unilatérale, mais il n'en nie pas explicitement l'existence, quoique, dans une certaine mesure, une telle négation découle implicitement du caractère exceptionnel des circonstances qui sont requises pour autoriser une sécession fondée sur le droit d'un peuple à l'autodétermination, comme le droit de sécession découlant de la situation exceptionnelle d'un peuple opprimé ou colonisé, qui est examiné plus loin» : *Renvoi*, §112.

²⁴ *Id.*, §114.

²⁵ *Id.*, § 118-121.

²⁶ Voir S. SCOTT, «Autodétermination, sécession, division, légalité : observations», dans COMMISSION D'ÉTUDES DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain*, Exposés et études, vol. 1, p. 383. Voir aussi J.-F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, PUG, 1976, p. 201 et J. CHARPENTIER, «Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif», (1985) 2 *R.Q.D.I.* 95.

²⁷ *Renvoi*, § 115 (les soulignés sont de nous).

Ainsi, pour répondre à la question 2, il ne serait donc pas nécessaire de faire une qualification juridique et de constater l'existence ou non du peuple québécois. Pourtant, le refus d'une telle constatation aurait permis de répondre plus rapidement à la question 2, de dire que le Québec ne pouvait pas invoquer le droit à l'autodétermination et qu'il n'était donc aucunement titulaire d'un droit de sécession découlant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En refusant de statuer sur la qualité de peuple des personnes résidant sur le territoire du Québec ou d'affirmer la coexistence sur ce territoire d'un peuple québécois et des peuples autochtones, la Cour semblait ainsi vouloir laisser la question ouverte. Dans le cadre de la discussion ultérieure sur la distinction entre le droit à l'autodétermination interne et le droit à l'autodétermination externe, la Cour cherchera également à maintenir l'incertitude sur cette question. Après avoir cherché à démontrer que le Québec ne remplissait les conditions pour se prévaloir du droit à l'autodétermination externe que pourrait avoir consacré la *Déclaration sur les relations amicales*, la Cour affirmera que «ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de «peuple» ou de «peuples», ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada. »

C'est dans le cadre de l'analyse de la portée du droit à l'autodétermination que la Cour cherche à découvrir l'existence ou non d'un droit de sécession. Elle rappelle que le droit à l'autodétermination a une dimension interne, «à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant», mais qu'elle peut revêtir une dimension externe qui ouvre la voie à l'existence d'un droit de sécession unilatérale. Mais, cette voie est fermée, selon la Cour, aux peuples qui menaceraient l'intégrité territoriale de l'État, car tant la *Déclaration sur les relations amicales*, que la *Déclaration de Vienne* et la *Déclaration à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies* protège les États «parents» contre une telle menace²⁸.

La Cour semble par ailleurs disposée à admettre l'existence d'un droit limité de sécession. La voie de l'autodétermination externe serait ainsi susceptible d'être empruntée par un peuple opprimé ou colonisé, sous domination coloniale ou occupation étrangère et assujéti ainsi à une puissance impériale. Elle serait de même ouverte aux peuples «soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères en dehors du contexte colonial. »²⁹. Mais, tout en affirmant qu'il est inutile d'en décider³⁰, la Cour semble aussi vouloir consacrer l'existence d'un droit à la sécession remède évoqué par certains publicistes³¹ et dont pourrait être titulaire un peuple qui «est empêché d'exercer

²⁸ Renvoi, § 127 et 128.

²⁹ Renvoi, § 133.

³⁰ Renvoi, § 135.

³¹ Voir Théodore CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 314 Voir aussi Lee C. BUCHEIT, *Secession : The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven and London, Yale University Press, 1978, p. 94.

utilement son droit à l'autodétermination à l'interne, [et qui] a alors droit, en dernier recours, de l'exercer par la sécession.»³².

Elle s'empresse toutefois d'ajouter que le contexte québécois ne révèle pas l'existence d'un tel empêchement. Ce contexte est d'ailleurs celui présenté par l'*amicus curiae* qu'elle cite abondamment et sur lequel elle fait reposer son argument selon lequel le Canada est un «État souverain et indépendant respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et doté ainsi d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune».³³

La Cour semble vouloir réfuter un dernier argument, que j'avais formulé dans l'*Étude originale* et selon lequel :

Même dans l'hypothèse où le droit de sécession ne pourrait être exercé que par les peuples à qui on a refusé le droit de s'autodéterminer sur le plan interne, sans doute pourrait-on arguer que l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans l'assentiment du Parlement et du Gouvernement du Québec, ainsi que le rejet de l'accord du Lac Meech (et des cinq conditions posées par le Québec) constituent un refus de permettre au peuple québécois de s'autodéterminer sur le plan interne.³⁴

La Cour répond ainsi à cet argument :

Les échecs persistants dans la recherche d'un accord sur la modification de la Constitution, dont il y a lieu de se préoccuper, n'équivalent pas à une négation du droit à l'autodétermination. En l'absence de modifications constitutionnelles, nous devons nous fonder sur les arrangements constitutionnels présentement en vigueur et nous ne pouvons conclure, dans les circonstances actuelles, que ces arrangements placent les Québécois dans la situation désavantageuse visée par la règle du droit international³⁵.

L'interprétation ainsi proposée par la Cour laisse ainsi entendre que si les arrangements constitutionnels ne sont pas modifiés pour tenir compte de la volonté de changement du Québec et que ces arrangements assurent que la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune est représentée dans l'État parent, le droit à l'autodétermination interne n'est pas violé et qu'il n'y a donc pas ouverture à un droit de sécession. Le droit à l'autodétermination interne est ainsi interprété de façon très restrictive. Il ne semble pouvoir ainsi constituer, selon la Cour, un remède pour s'objecter à l'imposition de changements affectant le statut politique ou le développement économique, social ou culturel d'un peuple au sein d'un État, voire pour obtenir l'autonomie additionnelle souhaitée. Une telle interprétation vide le droit à l'autodétermination interne de sa substance et on ne peut que regretter que la Cour n'ait

³² Renvoi, § 134.

³³ Renvoi, § 136.

³⁴ Voir *Étude originale*, p. 664.

³⁵ Renvoi, § 137.

pas voulu adopter une approche plus originale sur cet aspect du droit à l'autodétermination³⁶.

Ainsi, la Cour conclut que «ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de «peuple» ou de «peuples», ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada. »³⁷

Après avoir répondu à la question 2, la Cour croit bon de se pencher sur d'autres notions de droit international évoquées par l'*amicus curiae* qui, sans remettre en question la conclusion selon laquelle il n'existe pas de droit international de sécession, situe la question de l'accession à la souveraineté et à l'indépendance dans un contexte plus large.

Ainsi, la Cour dissertera-t-elle sur l'effectivité et la reconnaissance et le lien que ces deux institutions du droit international peuvent entretenir avec le droit à l'autodétermination et la création d'un État souverain et indépendant. L'intérêt de ce développement réside dans le rappel que le «droit international peut fort bien, selon les circonstances, s'adapter pour reconnaître une réalité factuelle ou politique, indépendamment de la légalité des démarches qui y ont donné naissance»³⁸.

En ce qui a trait au principe d'effectivité, la Cour rappelle «qu'un acte de sécession unilatérale par le Québec [pourrait se voir] éventuellement accorder un statut juridique par le Canada et par d'autres États, et qu'il [pourrait] entraîne[r], de ce fait, des conséquences juridiques»³⁹. Et elle ajoute :

Toutefois, cela n'étaye pas la prétention plus radicale voulant que la reconnaissance d'un état de fait créé par une déclaration unilatérale d'indépendance signifierait que la sécession a été réalisée sous le couvert d'un droit juridique⁴⁰.

Si la Cour manifeste une certaine incompréhension de la reconnaissance internationale et sa portée⁴¹, elle rappelle toutefois avec justesse l'effet déclaratif de la

³⁶ D'ailleurs, le traitement de l'ensemble la question du droit des peuples à disposer est pour un auteur guère original : voir J. WOEHLING, «L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec», (1999) 37 *Revue française de droit constitutionnel* 3, 21.

³⁷ *Renvoi*, § 138.

³⁸ *Renvoi*, § 141.

³⁹ *Renvoi*, § 144.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Ainsi, la Cour évoque la *Déclaration de la Communauté européenne sur les Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique* en tant que «normes juridiques» applicables à la reconnaissance des États, sans préciser qu'il s'agit de normes qui ne s'étaient imposés la Communauté européenne et ses États membres et que l'on ne saurait leur conférer une portée générale. De plus, la Cour laisse entendre que la reconnaissance ne survient qu'après qu'une entité territoriale a réussi, en tant que fait politique, à réaliser la sécession», alors que la reconnaissance, dans certains cas, est octroyée avant une telle réussite. Sur cette question de la reconnaissance dans l'avis, voir Daniel TURP, «International Recognition in the Supreme Court of Canada's Québec Reference», (1998) 35 *Annuaire canadien de droit international* 335 et «Globalizing Sovereignty- The Issue of International

reconnaissance, par opposition à son effet constitutif en affirmant que celle-ci « ne confère pas à elle seule le statut d'État et [...] qu'elle ne remonte pas à la date de la sécession pour servir rétroactivement de source d'un droit «juridique» initial de faire sécession»⁴².

Mais, il est intéressant de constater que la Cour ne réfère pas à la reconnaissance pour la seule raison de conforter une conclusion selon laquelle il n'y pas de droit de sécession en droit international et pour situer, dans sa juste perspective, le rôle possible de la reconnaissance dans le processus d'accession d'un peuple à la souveraineté. En effet, la Cour tient à lier la question de la reconnaissance internationale à la réponse à la question 1 relative à l'existence d'un droit de sécession, non plus en droit international, mais en droit interne. La Cour s'exprime ainsi :

Comme nous l'avons indiqué dans notre réponse à la question 1, un nouvel État qui passe outre à ses obligations légitimes découlant de sa situation antérieure peut s'attendre à ce que le mépris de ces obligations lui nuise dans l'obtention de la reconnaissance internationale, à tout le moins quant au moment de la reconnaissance. Par contre, le respect par la province sécessionniste de ces obligations légitimes jouerait en faveur de sa reconnaissance internationale⁴³.

Les obligations légitimes dont il est question dans ce passage sont bien entendues celles qui sont liées à l'obligation de négocier que la Cour fait émerger dans la réponse à la première question du renvoi et dont elle fait naître, comme la Cour le qualifie elle-même, un droit de chercher à réaliser la sécession.

Si l'accent a beaucoup été mis sur la formulation d'une obligation constitutionnelle de négocier, la Cour a fait émerger de cette obligation constitutionnelle un droit de chercher à réaliser la sécession. Ainsi, dans le sommaire de ses conclusions, la Cour reconnaît explicitement au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession. Le passage pertinent mérite d'être cité au long :

Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession. Le vote démocratique, quelle que soit l'ampleur de la majorité, n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une

Recognition in the Supreme Court of Canada's Reference on Quebec Sovereignty », *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, pp. 83 et ss..

⁴² *Renvoi*, § 146.

⁴³ *Renvoi*, § 143.

majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres⁴⁴.

Ainsi, l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Québec a comme corollaire le «droit de chercher à réaliser la sécession» et d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance. Ce droit se veut ainsi le pendant de l'obligation constitutionnelle, voire impérative⁴⁵, de négocier sur laquelle la Cour met l'accent dans la réponse à la première question et qui constitue, selon la plupart des commentateurs, la dimension la plus originale de l'avis du 28 août 1998⁴⁶. Cette obligation est ainsi décrite par la Cour dans le désormais célèbre passage de son avis:

Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une *obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé*. La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral *l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels*⁴⁷

Ainsi, cette obligation de négocier est engendrée par deux des quatre principes constitutionnels que la Cour suprême a explicités auparavant et auxquels il fait ainsi jouer un rôle déterminant lorsqu'il s'agit d'examiner l'existence ou non d'un droit de sécession unilatérale pour répondre à la question 1.

S'agissant du principe du fédéralisme, sans doute peut-on comprendre que l'émergence d'une obligation de négocier résulte du fait que «le principe du fédéralisme est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence»⁴⁸.

⁴⁴ Renvoi, § 88.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Voir Patrice GARANT, «Un an après l'avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec- L'élément de plus novateur de l'arrêt : L'obligation de négocier- Mais la Cour a-t-elle sous-estimé ou feint d'ignorer la complexité du processus de négociation qu'elle recommande ?», *Le Devoir*, 20 août 1998, p. A-9, Peter HOGG, «The Duty to Negotiate», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, p. 1 et Alain CAIRNS, «The Quebec Secession Reference : the Constitutional Obligation to Negotiate», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 6.

⁴⁷ Renvoi, § 88.

⁴⁸ Renvoi, § 58. Cette obligation pourrait ainsi émerger du fait que ce principe «facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une

Quant au principe démocratique, il est défini de plusieurs façons par la Cour, entendu tantôt comme un «système politique soumis à la règle de la majorité»⁴⁹, vu comme étant «lié à des objectifs essentiels dont tout particulièrement, la promotion de l'autonomie gouvernementale»⁵⁰ et «respectant les identités culturelles et collectives»⁵¹, compris de même comme référant également à cette valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique qu'est l'«assentiment des gouvernés»⁵² (consent of the governed). Lorsqu'il s'agit de l'obligation de négocier, le principe démocratique semble devoir se traduire par un «processus permanent de discussion»⁵³ et c'est sans doute cette dimension du principe démocratique que la Cour avait principalement à l'esprit lorsqu'elle en fait découler une obligation de négocier.

D'ailleurs, c'est dans le cadre de son exercice de définition du principe démocratique que la Cour évoque pour la première fois l'obligation de négocier et semble en faire une obligation applicable non seulement lorsque la négociation envisagée porte sur la sécession, mais lorsqu'elle concerne l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. La Cour s'exprime ainsi :

La *Loi constitutionnelle de 1982* exprime ce principe en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l'existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement⁵⁴.

Si l'obligation de négocier a donc sa source dans les principes du fédéralisme et de la démocratie, cette obligation a aussi, selon la Cour, un contenu déterminé lorsqu'il s'agit de répondre à la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession. D'ailleurs, l'obligation semble avoir un volet général et un volet particulier.

Ainsi, le volet général de cette obligation est «de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en

province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui possède une culture distincte» : *id*, § 59.

⁴⁹ *Renvoi*, § 63.

⁵⁰ *Renvoi*, § 64.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Renvoi*, § 67.

⁵³ *Renvoi*, § 68.

⁵⁴ *Renvoi*, § 69. S'agissant de la seule mention de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans l'avis, on peut se demander si la Cour ne cherche pas ainsi à donner à une loi adoptée sans l'assentiment du Québec, mais avec l'aval qu'elle lui a elle-même donné dans le *Renvoi sur le rapatriement*, une nouvelle interprétation visant à rendre la procédure de modification constitutionnelle plus acceptable au Québec. Un autre constitutionnaliste s'est aussi posé une question analogue en constatant le peu d'importance que la Cour avait donné à la procédure de modification constitutionnelle et en évitant de faire de celle-ci «un obstacle qui permettra[it] de mettre échec la volonté claire des Québécois»: voir J. WOEHLING, «La Cour suprême a-t-elle voulu se 'racheter' pour son attitude de 1982», *La Presse*, 10 septembre 1998, p. B-3.

les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels», alors que son volet particulier est «de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé».

Dans son avis, la Cour consacre plusieurs paragraphes à expliciter la façon par laquelle le volet général de l'obligation de négocier doit être assumé par une description de la nature de ces obligations et une appréciation des moyens appropriés pour en assurer le respect. La Cour rappelle d'abord que «[l]a conduite des parties dans de telles négociations serait régie par les mêmes principes constitutionnels que ceux qui ont donné naissance à l'obligation de négocier: le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la protection des minorités»⁵⁵. Elle affirme ensuite vouloir rejeter deux positions extrêmes, la première consistant «à dire que les autres provinces et le gouvernement fédéral auraient l'obligation légale de donner leur assentiment à la sécession d'une province, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques de la sécession»⁵⁶, la seconde voulant qu'«une expression claire de la part de la population du Québec d'une volonté d'autodétermination n'imposerait aucune obligation aux autres provinces ou au gouvernement fédéral. »⁵⁷.

C'est d'ailleurs dans l'explication du rejet de la première position extrême que la Cour suprême consacre le «droit» de sécession interne du Québec. Ainsi, en affirmant que «[i]l n'y a pas de véritables négociations si le résultat recherché, la sécession, est conçu comme un *droit* absolu résultant d'une obligation constitutionnelle de lui donner effet»⁵⁸, la Cour reconnaît ainsi que le Québec, détient un «droit» de sécession tout en précisant que ce droit n'a pas un caractère absolu et qu'il est assujéti à une obligation de négocier. Dans l'explication du rejet de la deuxième proposition extrême, la Cour suprême réitère également l'existence d'un droit de sécession en affirmant que «les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le *droit* de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres»⁵⁹.

Après avoir ainsi rejeté les positions extrêmes, la Cour s'emploie ensuite à expliquer que c'est la conciliation des divers droits et obligations qui est garante du respect de l'obligation de négocier. C'est à cette occasion qu'elle identifie les partenaires à la négociation et qu'elle réfère aux représentants de deux majorités légitimes, à savoir «un claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit. »⁶⁰ Mais, elle ne semble pas vouloir expliquer en détail les moyens appropriés pour en assurer le respect du volet général de l'obligation de négocier, si ce n'est pour dire que «la conduite des parties acquiert une grande importance constitutionnelle [...] et q[u]on doit mener les négociations sans jamais perdre de vue les

⁵⁵ Renvoi, § 90.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Renvoi, § 92.

⁵⁸ *Id.* § 91.

⁵⁹ *Id.* § 92.

⁶⁰ *Id.* § 93.

principes [et que] ces principes doivent guider le comportement de tous les participants à ces négociations. »⁶¹.

La suite du développement sur l'obligation de négocier consiste principalement à expliquer les difficultés potentielles de la négociation⁶² et à délimiter le rôle respectif des acteurs politiques et des tribunaux⁶³. La Cour tient toutefois, comme elle fera plus tard dans son avis, à évoquer les «répercussions» internationales du non-respect de l'obligation de négocier

Ainsi, en guise de prélude aux développements qu'elle consacrera ultérieurement à la reconnaissance internationale, la Cour affirme ce qui suit :

Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigeance injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial *aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation*. La légalité des actes des parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international⁶⁴.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, cette position de la Cour n'est sans entraîner une conséquence majeure, à savoir d'internationaliser un processus d'accession à la souveraineté et conférer un rôle d'«évaluation» aux États membres de la communauté internationale⁶⁵. Ainsi, la Cour suprême semble inviter ces États à tenir compte non seulement compte des normes juridiques applicables dans le processus de reconnaissance et auxquelles la Cour fera référence plus tard dans son avis⁶⁶, mais également es prescriptions qu'elle a elle-même définies, à savoir le respect des principes

⁶¹ *Id.* § 94.

⁶² *Id.* § 96-98.

⁶³ *Id.* § 98-102.

⁶⁴ *Id.* § 103 (les soulignés sont de nous).

⁶⁵ Voir Daniel TURP, «Les incidences internationales de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada sur la souveraineté du Québec», *L'Action nationale*, vol. LXXXIX, numéro 4, avril 1999, pp. 93 où je suggère que ces États sont invités par la Cour à être non seulement à être des témoins, mais aussi des parties à l'accession du Québec à la souveraineté.

⁶⁶ *Renvoi*, § 143.

du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionalisme et de la primauté du droit et des droits des minorités⁶⁷.

La Cour suprême du Canada est nettement plus laconique lorsqu'il s'agit de parler du volet particulier de l'obligation de négocier, à savoir l'«obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé». Ainsi, bien qu'elle ait affirmé que l'obligation de négocier emporte «pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles», la Cour refuse de préciser les procédures qui régiront la négociation et les modes d'adoption des modifications constitutionnelles. La Cour semble vouloir satisfaire en cela la demande du Procureur général du Canada de ne pas identifier la procédure de modification applicable en l'espèce et affirme dans cette perspective :

Il faut souligner que la question 1 ne demande pas comment la sécession pourrait être réalisée de façon constitutionnelle, mais vise uniquement une seule forme de sécession, la sécession unilatérale. Bien que la possibilité d'appliquer des procédures diverses pour réaliser la sécession ait été abordée dans les plaidoiries, chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade. Selon la règle de prudence requise en matière constitutionnelle, nous nous abstenons de toute conclusion quant à l'application possible d'une procédure précise pour faire sécession tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable⁶⁸.

Sans doute, s'agit-il d'une prudence davantage inspirée par le problème résultant de l'illégitimité, aux yeux du Québec, de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et notamment de sa partie V relative à la procédure de modification de la Constitution du Canada. Cette prudence résulte aussi du fait que les deux procédures susceptibles d'application dans le cadre d'une sécession, qu'il s'agisse de l'amendement à l'unanimité du fédéral et des provinces et l'amendement par le fédéral et sept provinces sont de toute évidence des procédures conférant des pouvoirs évidents de blocage sur tout amendement constitutionnel destiné à réaliser la sécession du Québec. Analysant avec soin la prudence constitutionnelle de la Cour en cette matière, la professeure Donna Greschner arrive à la conclusion suivante :

Overall, the Court's description of the functions of principles and the duty to negotiate, when coupled with the absence of Part V in the reasoning, leads to the inference that in the secession context the strict application of Part V rules will give way to broader principles. The Court's message to political actors is that the written rules, and the rights of parties that flow from the rules, are not as important as underlying constitutional principles. The

⁶⁷ Il est intéressant de constater que trois de ces principes, l'exception étant celui du fédéralisme, sont également mentionnés dans les Lignes directrices sur la reconnaissance des États d'Europe centrale et orientale par les Communautés européennes et ses États membres que la Cour citera au paragraphe 143 de son avis. Pour un commentaire des ces Lignes directrices, voir Jean CHARPENTIER, «Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États», (1992) 96 *Revue générale de droit international public* 343.

⁶⁸ *Renvoi*, § 105.

application of principles softens the existing amending rules, and thus fulfills their raison d'être of facilitating change⁶⁹.

Le constitutionnaliste québécois Guy Tremblay décelait quant à lui une procédure implicite d'amendement constitutionnel pour le cas de sécession du Québec tenant compte de l'existence des deux majorités légitimes identifiées dans l'avis de la Cour. Ainsi, un tel amendement devrait être autorisé par le Québec, de même que par des résolutions des chambres fédérales et des assemblées législatives d'au moins deux tiers des autres provinces représentant au moins 50% de la population de ces autres provinces⁷⁰.

Quelle que soit la procédure constitutionnelle applicable, il demeure que la Cour suprême du Canada a consacré l'existence d'un droit constitutionnel de sécession tout en assujettissant celui-ci à une obligation de négocier. Dans l'*Étude originale*, nous étions arrivés, par un autre chemin, celui de la convention constitutionnelle, à une conclusion analogue. Ainsi, nous étions d'avis que :

La convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination et comprend-elle un droit pour le Québec d'accéder à la souveraineté? Les précédents vont également dans ce sens et semblent prendre pour acquis que l'une des avenues d'autodétermination pour le Québec est l'accession au statut d'État souverain et indépendant. En ce sens, l'exercice d'un droit de sécession par le peuple québécois serait respectueuse d'une convention de la Constitution. L'existence d'une telle convention constitutionnelle entraînerait dès lors l'obligation conventionnelle d'apporter à la Constitution du Canada les modifications nécessaires pour donner effet à la convention constitutionnelle et permettre le retrait du Québec de la fédération.⁷¹

Si l'intention du gouvernement du Canada était d'amener la Cour suprême à affirmer de façon catégorique que le Québec n'avait pas le droit de faire sécession unilatérale et à limiter la portée de son avis à une telle négation, le gouvernement du Canada avait des raisons d'être déçu le 28 août 1998. La Cour suprême avait non seulement fourni aux promoteurs de la souveraineté du Québec un avis consacrant la légitimité de la revendication souverainiste, mais elle avait aussi consacré la légalité de la démarche en regard de principes et d'obligations de nature constitutionnelle.

Cette déception du gouvernement du Canada se traduit par la volonté de neutraliser l'avis de la Cour par l'adoption d'une loi visant à donner effet à un principe nouveau repéré dans l'avis de la cour, mais à laquelle le gouvernement du Québec

⁶⁹ Voir Donna GRESCHNER, «The Quebec Secession Reference : Goodbye to Part V ?», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 19, à la p. 23. Cette auteure ajoute que «[t]he diminished importance of Part V makes sense in the context of secession. The amending procedures do not fit comfortably with secession because they were not designed for the purpose of creating two new countries. » (*ibid.*).

⁷⁰ Voir Guy TREMBLAY, «La procédure implicite de modification de la Constitution du Canada pour le cas de la sécession du Québec», (1998) 58 *Revue du Barreau* 423, aux pp. 431-432. Sur la formule de modification applicable à la sécession, voir aussi les commentaires d'André TREMBLAY, *Droit constitutionnel- Principes*, 2^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2000, pp. 58-66.

⁷¹ *Étude originale*, p. 664.

répliqua de façon immédiate par l'affirmation d'un droit fondamental du peuple québécois, celui de disposer de lui-même.

2) Le droit du Québec à disposer de lui-même

Si l'avis de la Cour suprême fut accueilli de façon plutôt favorable par les acteurs politiques au Canada⁷², le gouvernement du Canada évoqua quelques jours à peine après l'avis de la Cour la possibilité qu'il se réservait d'imposer des règles référendaires⁷³. Mais, ce n'est que le 10 décembre 1999 que le gouvernement du Canada déposait un document destiné à devenir le projet de C-20 et la *Loi sur la clarté* dont l'un des objectifs inavoués était, et demeure, la négation implicite du droit du Québec à disposer de lui-même.

Ainsi, après avoir jonglé avec plusieurs hypothèses, allant de la déclaration ministérielle au livre blanc, le gouvernement fédéral choisissait de saisir le Parlement du Canada d'un projet de loi visant, comme son titre le suggérait, à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son Renvoi sur la sécession du Québec. Adopté en première lecture le 13 décembre 1999, le projet de *Loi sur la clarté* fit l'objet de débats houleux autant à la Chambre des communes des communes qu'au Sénat, et au sein des comités législatifs auxquels l'une et l'autre des chambres avaient renvoyé celui-ci pour les fins d'une étude détaillée. À l'aide de multiples bâillons imposés tant aux chambres qu'à leurs comités respectifs, le projet de *Loi sur la clarté* fut adopté de façon expéditive, d'abord par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et ensuite par le Sénat le 29 juin 2000, ce dernier jour étant celui de la sanction de la gouverneure générale et de son entrée en vigueur⁷⁴.

Si la *Loi sur la clarté* reconnaît que le Québec détient un droit constitutionnel de sécession⁷⁵, une lecture attentive de la loi permet de constater par ailleurs que celle-ci se présente davantage comme une loi sur l'obligation «de ne pas négocier» puisqu'elle définit les circonstances dans lesquelles le gouvernement du Canada «n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada»⁷⁶. Dans une opinion juridique relative au projet de loi, le professeur Pellet faisait d'ailleurs remarquer sur les négociations que «[l]'idée centrale sur laquelle repose l'Avis de la Cour suprême [...] paraît être en effet que l'ensemble du processus doit être dominé par l'idée de "négociations" (le mot n'apparaît pas moins de 57 fois, au singulier ou au pluriel, dans l'Avis) [...] [et] en conséquence que, s'il peut y avoir des avantages à

⁷² Voir la recension des réactions diverses à l'avis faite par Warren J. NEWMAN, *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, Toronto, Université York, 1999, pp. 79-87.

⁷³ Voir Manon CORNELLIER, «Dion n'exclut pas qu'Ottawa impose les règles référendaires», *Le Devoir*, 26 août 1998, p. A-4.

⁷⁴ Pour une description de ces débats, voir Daniel TURP, *La nation bâillonnée : le plan B ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2000, pp. 43-73.

⁷⁵ Ainsi, le paragraphe 3 (1) de la *Loi sur la clarté* reconnaît *a contrario* un droit de sécession, assujetti à l'obligation de négocier, puisqu'il y est stipulé qu'« [i]l est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada » (le souligné est de nous).

⁷⁶ *Id.*, art. 1(6) et 2 (4).

ce que les "règles du jeu" soient fixées à l'avance, il n'est guère conforme à l'esprit même de l'Avis de la Cour suprême, qu'elles le soient en l'absence de toute négociation préalable.»⁷⁷

Une telle obligation de ne pas négocier est rattachée à une procédure nouvelle en vertu de laquelle la Chambre des communes se voit conférer le pouvoir de déterminer, par résolution, si une question et une majorité référendaires répondent aux exigences de clarté définies par la loi. Cette procédure est porte en elle-même le germe d'une négation implicite du droit du Québec de chercher à réaliser la sécession que la Cour suprême du Canada a fait découler des principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie et à laquelle l'obligation de négocier devrait pourtant donner effet.

Une telle négation implicite du droit de sécession du Québec devient vite apparente lorsqu'on analyse avec soin les dispositions sur la base desquelles le gouvernement peut se fonder pour n'engager aucune négociation sur la sécession du Québec, qu'il s'agisse des dispositions sur la clarté de la question ou relatives à la clarté de la majorité.

Sur la question de la clarté de la majorité, les paragraphes 1 (3) et (4) de la loi stipulent :

Art. 1 [...] (3) Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes détermine si la question permettrait à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant.

(4) Pour l'application du paragraphe (3), la question référendaire ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada dans les cas suivants :

- a) elle porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada;
- b) elle offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada.

Comme on peut le constater, ces dispositions ont pour effet de limiter considérablement la marge de manœuvre d'une assemblée législative dans l'exercice d'un droit de formuler une question auquel fait référence le préambule de la loi⁷⁸. Non seulement la loi laisse-t-elle entendre que la clarté suppose d'une question doive

⁷⁷ Voir Alain PELLET, *Avis juridique sommaire sur le projet de loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec* accessible sur le site www.daniel.turp.qc.ca.

⁷⁸ Le troisième alinéa du préambule de la *Loi sur la clarté* se lit ainsi :

»[Q]ue le gouvernement d'une province du Canada est en droit de consulter sa population par référendum sur quelque sujet que ce soit et de décider du texte de la question référendaire;»

nécessairement faire référence à l'idée qu'une province «cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant», mais elle récusé à l'avance la clarté d'une question référence à un mandat de négocier ou à une offre d'accord politique et économique avec le Canada. On ne peut manquer de constater que ces deux exclusions réfèrent de façon on ne peut plus évidente aux libellés des questions référendaires québécoises de 1980 et 1995⁷⁹. Elles visent en outre à empêcher le gouvernement du Québec de faire fond sur l'obligation de négocier à laquelle fait référence la Cour suprême et qui est applicable tant à majorité politique canadienne qu'à la majorité politique québécoise, mais également de situer son projet de souveraineté dans une perspective plus large et de proposer un projet de souveraineté s'accommodant d'un exercice commun de compétences dans le cadre d'une union de type confédéral⁸⁰.

Ces exclusions ne trouvent d'ailleurs aucune assise dans l'avis de la Cour suprême du Canada. Si la Cour a retenu à l'occasion les expressions «cesser de faire partie du Canada » et «devenir un État indépendant», nulle part dans l'avis, la Cour a-t-elle porté de jugement sur la clarté des questions référendaires de 1980 et 1995 et a-t-elle suggéré des questions portant sur un mandat de négocier et relatives à la souveraineté et à un accord politique ou économique avec le Canada seraient considérés ambiguës. Seule une interprétation abusive de l'avis de la Cour permettrait de fonder les exclusions sur les vues exprimées par les neuf juges de la Cour suprême du Canada. Et le résultat d'une telle interprétation abusive et de l'application d'une détermination fondée sur les articles issus d'une telle interprétation serait de nier le droit du Québec de déterminer librement son statut politique et d'ainsi disposer de lui-même⁸¹.

⁷⁹ Les libellés de ces deux questions, adoptés en conformité avec la *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1 étaient les suivants :

Question référendaire de 1980

Le gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquiescer le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté – et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada ?

Question référendaire de 1995

Acceptez-vous que le Québec devienne souverain après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ?

⁸⁰ Voir sur cette question Michel SEYMOUR et Daniel TURP, «Le projet d'une union confédérale entre le Québec et le Canada- Les compétences et les institutions d'une union confédérale», *Le Devoir*, 18 juin 2001, p. A-7 et «L'union confédérale- L'union confédérale, une formule de partenariat parmi d'autres», *Le Devoir*, 19 juin 2001, p. A-7», *Le Devoir*, p. A-7.

⁸¹ Voir à ce sujet A. LAJOIE, *Avis juridique sur la notion de clarté de la question Renvoi sur la sécession du Québec* accessible sur le site www.daniel.turp.qc.ca.

Quant à la clarté de la majorité, les paragraphes 2 (1) et (2) de loi semblent plus attentatoires encore au droit du Québec à chercher à réaliser la sécession et à exercer ainsi son droit à l'autodétermination. Pour bien saisir la portée de ces dispositions, leur lecture préalable s'impose :

2. (1) Dans le cas où le gouvernement d'une province, après la tenue d'un référendum sur un projet de sécession de celle-ci du Canada, cherche à engager des négociations sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, la Chambre des communes, sauf si elle a conclu conformément à l'article 1 que la question référendaire n'était pas claire, procède à un examen et, par résolution, détermine si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada.

(2) Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes prend en considération :

- a) l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la proposition de sécession;
- b) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum;
- c) tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents.

Ainsi, après s'être vu conférer le droit de juger la clarté de la question, le Parlement se voit investi du pouvoir de déterminer la clarté de la majorité à l'aide de critères dénués eux-mêmes de clarté. Plutôt que d'énoncer clairement qu'une majorité claire résulterait de l'expression d'une majorité absolue de voix (50% + 1), la loi énonce trois critères qui confèrent une discrétion absolue au Parlement et lui permettent de faire une détermination rejetant la règle universellement acceptée du 50% + 1. Que ce soit le critère de l'«importance» de voix exprimées ou du «pourcentage» des électeurs admissibles, l'importance et le pourcentage ne sont nullement quantifiés et sont susceptibles de laisser place à l'arbitraire. Quant au critère voulant que le Parlement puisse prendre en considération «tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents», il n'est pas difficile de constater qu'il s'agit de l'antithèse de la clarté et une licence pour l'arbitraire. L'absence de clarté de ces dispositions a d'ailleurs fait dire à un constitutionnaliste réputé que ces dispositions pourraient être déclarées inconstitutionnelles pour vice d'imprécision constitutionnelle⁸².

⁸² Voir Patrice GARANT, «Projet de loi C-20 sur la 'clarté' - Des modifications s'imposent», *Le Devoir*, 1^{er} mars 2000, p. A-7. En commentant le paragraphe 2 (2) du projet de loi, le professeur Garant affirme : «À leur face même, ces critères ne sont pas d'une clarté fulgurante. Ils encadrent une décision majeure. Cette décision affectera inéluctablement la liberté et la sécurité au moins psychologique d'un grand nombre de citoyens. Ne devrait-elle pas être prise en conformité des principes de justice fondamentale selon que le prescrit l'article 7 de la Charte canadienne? Or, un de ces principes, consacré dans de nombreux arrêts de la Cour suprême, stipule que les lois doivent être suffisamment précises: elles ne doivent pas être infectées du 'vice constitutionnel d'imprécision'. Selon la cour, 'c'est un principe de justice fondamentale [...] que les lois ne soient pas trop imprécises' (*Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, 626). Une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Les normes législatives ne doivent pas laisser une large place à l'arbitraire (Morales, [1992] 3 R.C. S. 711, 736). »

Pour justifier l'absence de normes plus objectives, référant à un pourcentage défini de voix validement exprimées ou d'électeur admissibles, les promoteurs du projet de loi C-20 ont souvent fait appel à la notion de majorité «au sens qualitatif» à laquelle la Cour fait référence dans son avis⁸³. Toutefois, cette majorité au sens qualitatif, qui réfère au processus référendaire comme l'a si bien expliqué le professeur Henri Brun⁸⁴, ne soustrait pas le législateur à l'exigence de clarté s'il veut confier l'examen de la majorité la majorité par la Chambre des communes. En l'absence de critères quantitatifs, la Chambre des communes peut définir l'importance des voix validement exprimées et du pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au niveau qui lui convient et n'est assujetti à aucune norme objective.

Comme nous l'avons maintes fois argué pendant le débat relatif au projet de loi C-20 et alors que dans son avis du 20 août 1998 la Cour suprême du Canada avait souligné le caractère désuet du droit de désaveu prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*, les compétences confiées à la Chambre des communes pour déterminer la clarté d'une question et d'une majorité référendaires confèrent à celle-ci un nouveau pouvoir de désaveu. Un pouvoir qui peut s'exercer tant en aval qu'en amont du processus référendaire. Ainsi, la Chambre des communes peut désavouer d'abord la question référendaire et en conséquence un acte de l'Assemblée nationale adopté suite à un débat démocratique exigé par le droit québécois. Ensuite, la Chambre des communes peut désavouer le résultat d'une consultation populaire et donc la volonté du peuple québécois lui-même.

Ce pouvoir de désaveu est d'autant plus susceptible d'être exercé que la *Loi sur la clarté* prévoit aussi que la Chambre des communes «tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent»⁸⁵. Ainsi, si l'un ou l'autre de ces institutions ou groupes considère qu'une question ou une majorité n'est pas claire, la Chambre peut trouver un motif pour déterminer, par résolution, que cette clarté fait défaut. Ainsi, les actes de l'Assemblée nationale et du peuple du Québec sont non seulement assujettis à un pouvoir de détermination de la Chambre des communes du Canada, mais également à des avis d'une multitude d'acteurs politiques qui auraient comme conséquence d'amener le gouvernement du Canada à n'engager aucune négociation avec le Québec et susceptibles de porter atteinte à son droit de chercher à réaliser la sécession et de disposer de lui-même.

⁸³ *Renvoi*, § 87. Le passage pertinent se lit comme suit : «Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles. Dans ce contexte, nous parlons de majorité 'claire' au sens qualitatif. »

⁸⁴ Voir à ce sujet Henri BRUN, *Avis juridique sur la notion de clarté de la majorité dans le Renvoi sur la sécession du Québec* accessible sur le site www.daniel.turp.qc.ca.

⁸⁵ *Loi sur la clarté*, art. 1 (5) et 2 (3).

Cette négation implicite du droit à l'autodétermination du Québec ne pourrait-elle pas également être le résultat de l'application du troisième et dernier article de la *Loi sur la clarté* ? Cet article assujettit l'accession du Québec à la souveraineté à une modification constitutionnelle précédée de négociations sur des matières dont l'énumération laisse entrevoir la possibilité de modifier les frontières du Québec et porter atteinte à l'intégrité territoriale du Québec. L'article 3 de la *Loi sur la clarté* se lit ainsi :

3. (1) Il est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada et que, par conséquent, la sécession d'une province du Canada requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l'issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada.

(2) Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession d'une province du Canada, à moins que le gouvernement du Canada n'ait traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables dans les circonstances, notamment la répartition de l'actif et du passif, toute modification des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada et la protection des droits des minorités.

Ainsi, comme la Cour suprême du Canada, le gouvernement n'a pas cherché à identifier la procédure de modification constitutionnelle qui serait applicable à l'issue de négociations auxquelles auraient également participé les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada. À l'égard de ces négociations, l'usage du mot notamment permettrait également d'associer, comme ce fut le cas lors des négociations qui conduisirent à l'Accord de Charlottetown, d'autres acteurs politiques aux négociations, qu'il s'agisse des territoires, des représentants des peuples autochtones ou des minorités de langues officielles.

Cela faisant, le gouvernement laisse ouverte la possibilité d'appliquer la procédure générale de modification requérant l'unanimité des provinces et du fédéral ou la procédure spécifique requérant le consentement de sept provinces et du fédéral et s'assure d'une marge lui permettant de s'appuyer sur un nombre minimum des provinces pour empêcher l'adoption d'une modification constitutionnelle portant sécession du Québec. Il permet également à des acteurs politiques qui ne détiennent aucune compétence pour initier une modification de la Constitution et de participer à une telle modification d'exercer, lors de négociations, une influence sur les acteurs investis d'une telle compétence⁸⁶.

En présentant une liste non-exhaustive des matières devant faire l'objet d'une négociation et en mettant l'accent sur celles qui pourraient être perçues comme susceptibles de déstabiliser l'économie québécoise ou de rétrécir l'assiette territoriale un Québec de celui-ci, le projet de loi C-20 n'est-il pas également conçu comme un outil pour prévenir la possibilité d'une réussite de négociations débouchant sur l'élaboration

⁸⁶ Sur cette question, un analyste politique chevronné démontre le caractère nettement dangereux de cette disposition lorsqu'il écrit : Jean-François LISÉE, *Sortie de secours : Comment échapper au déclin du Québec*, Montréal, Boréal, 2000, pp. 356-358.

par un ministre d'une proposition de modification portant sécession pour le Québec et susceptible de conduire le Québec à la souveraineté et l'indépendance. L'accent mis sur les frontières et le territoire semble être destiné à placer le Québec dans une situation où celui-ci pourrait vouloir ne pas négocier la diminution de son assise territoriale. Sans doute, le gouvernement du Canada pourrait-il dès lors invoquer un manquement du Québec à son obligation de négocier pour refuser la poursuite des négociations et prévenir la reconnaissance du Québec par la communauté internationale.

Cet examen des dispositions de la *Loi sur la clarté* ne peut empêcher de constater que celle-ci semble avoir érigé des obstacles à l'encontre de celles et ceux qui veulent proposer au Québec d'accéder à la souveraineté et l'indépendance et qu'ils semblent avoir ainsi voulu nier le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession.

Mais, les architectes de la clarté auraient-ils donné naissance un projet de loi inconstitutionnel. Des arguments fondés sur l'imprécision constitutionnelle de certaines des dispositions de la Loi C-20 ont été formulées par le professeur Garant⁸⁷, alors que constitutionnaliste Henri Brun affirmait quant à lui que le Parlement du Canada n'avait tout simplement pas le pouvoir de «soustraire [...] indirectement le gouvernement fédéral à l'obligation de négocier qu'impose la Constitution»⁸⁸.

Mais n'y aurait-il pas un argument d'une portée plus générale et qui est susceptible de remettre en question la constitutionnalité de l'ensemble de la *Loi sur la clarté* ?

N'est-on pas ainsi en présence ici d'une loi dont la matière ne relève ni pouvoir législatif fédéral, ni pouvoir législatif provincial, mais plutôt au pouvoir constituant. Sans doute, le gouvernement du Canada était-il conscient du fait qu'une loi constitutionnelle était le véhicule approprié pour donner effet à l'exigence de la clarté et voir à l'encadrement de l'obligation fédérale de négocier un amendement constitutionnel qui porterait sécession du Québec. Mais, il était tout aussi conscient que l'adoption d'un tel amendement constitutionnel soit régi, soit par la procédure de modification à l'unanimité du fédéral et des provinces et que le Québec pourrait empêcher son adoption, soit par la procédure des sept provinces et du fédéral dont l'utilisation pourrait permettre l'adoption, sur une question qui concerne principalement, voire exclusivement le Québec, d'une loi constitutionnelle sans le consentement du Québec.

⁸⁷ Voir GARANT, *loc. cit. supra*, note 84 et le texte accompagnant la note.

⁸⁸ Voir Henri BRUN, «Le Clarity Act est inconstitutionnel» - Le gouvernement du Québec devrait contester par renvoi la constitutionnalité de la loi», *Le Devoir*, 23 février 2000, p. A-7. Le professeur Brun fait précéder cette affirmation de l'argument suivant : «Du point de vue du droit, l'idée selon laquelle le Clarity Act aurait pour objet d'encadrer le gouvernement fédéral est également irrecevable. La Cour suprême, dans son avis sur la sécession du Québec, se tue à nous dire que la question de la clarté est exclusivement une question politique qui ne relève pas du droit mais des différents acteurs politiques agissant sous l'égide de la communauté internationale. En tentant d'enfermer cette notion de clarté dans un cadre juridique parfaitement abstrait, le Parlement fédéral agit en réalité dans la plus complète inconstitutionnalité».

Le gouvernement fédéral a dès lors préféré faire adopter une loi fédérale et fonder celle-ci sur la compétence fédérale de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement⁸⁹. D'autres ont argué que la législation fédérale ne porte que sur les modalités de participation du Parlement du Canada et du gouvernement du Canada au processus visant à déterminer si une obligation constitutionnelle de négocier doit être mise en œuvre et que cela relève de la compétence exclusive du Parlement de modifier la Constitution du Canada [relativement aux institutions fédérales]. Il était d'autant moins plausible que la question de la sécession et de l'obligation de négocier puisse être régie par une loi fédérale puisque pour exercer une telle compétence il est exigé que l'on pose un jugement à l'égard d'un acte émanant d'une autre assemblée législative : il ne peut s'agir dès lors d'une matière qui ne concerne que les seules modalités internes fédérales de modification de la Constitution du Canada.

Ayant fait découler l'obligation de négocier sur des principes constitutionnels et ayant mis l'accent, comme l'a si bien souligné Alain Pellet⁹⁰, sur les négociations, la Cour suprême du Canada n'a certainement pas voulu créer une nouvelle compétence unilatérale fédérale de modifier la Constitution du Canada en matière de sécession et des arguments sérieux militent en faveur de l'inconstitutionnalité de la *Loi sur la clarté* législative fédérale et par conséquent la *Loi sur la clarté*.

Le projet de loi C-20 n'a pas laissé indifférent le gouvernement du Québec. Celui-ci crut nécessaire de répliquer au projet de *Loi sur la clarté* par son propre projet de *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*. Après un examen par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du projet de loi n° 99 et des négociations visant à obtenir l'appui de l'ensemble des partis politiques représentés à l'Assemblée à celui-ci, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* fut adoptée 7 décembre 2000 et fut sanctionnée par la lieutenante gouverneure du Québec le 13 décembre 2001. Elle est entrée en vigueur le 28 février 2001.

Qualifiée de véritable charte des droits collectifs⁹¹, la *Loi sur les droits fondamentaux* du Québec a l'allure d'un chapitre introductif d'une Constitution

⁸⁹ Voir Peter HOGG, «La loi 'sur la clarté' est conforme au droit constitutionnel - La sécession étant un geste irréversible, la majorité simple ne suffit pas; le gouvernement fédéral pourrait juger de la solidité d'un OUI après le vote», *Le Devoir*, 25 février 2000, p. A-7.

⁹⁰ Avis Pellet, *supra*, note 77.

⁹¹ Cette qualification fut utilisée par le Premier ministre Lucien Bouchard à plusieurs reprises et notamment lors du débat sur l'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux* le 7 décembre 2000 où il s'exprimait ainsi :

Les différents chapitres de loi édictent, en résumé: que l'État du Québec tient sa légitimité de la volonté de notre peuple; que le français est la langue officielle du Québec; que notre minorité anglophone a des droits inaliénables; que notre territoire est inviolable; que les nations autochtones doivent se développer et qu'il faut favoriser leur épanouissement; et finalement une disposition prévoit qu'aucun autre Parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir. C'est donc plus qu'une simple loi; cela tient *plutôt d'une charte des droits politiques du peuple du Québec*. (les soulignés sont de nous).

nationale⁹² et soulève des questions de droit international et de droit constitutionnel d'intérêt⁹³. Mais, elle contient à titre principal des dispositions affirmant de façon explicite le droit du peuple québécois à disposer de lui-même. Ainsi, les articles 1 à 3 se veulent la réplique du Québec à la tentative par le Parlement fédéral de nier de façon implicite le droit du Québec à disposer de lui-même et se lisent comme suit :

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

S'inspirant de toute évidence du libellé des articles de projets de loi présentés par les députés Fabien Roy en 1978⁹⁴ et Gilbert Paquette en 1985⁹⁵, la *Loi sur les droits fondamentaux* traduit une nette volonté d'affirmer d'abord l'existence même du peuple québécois et de déclarer son droit à disposer de lui-même.

Ainsi, les trois premiers articles commencent par le peuple québécois et cherchent à consacrer un concept auquel il avait été fait référence dans certaines lois québécoises mais est élevé au rang de sujet de droit. Cette affirmation semblait s'imposer devant l'incapacité du Canada de reconnaître l'existence sur le territoire du Québec d'un peuple ou d'une nation, voire d'une société distincte, mais aussi devant le refus de la Cour de trancher la question de l'existence d'un peuple québécois⁹⁶.

L'affirmation de l'existence du peuple québécois permet à la loi de faire celui-ci le titulaire d'un «pouvoir» de disposer de lui-même et fait reposer ce pouvoir, comme le dit son article premier, autant sur le fait que sur le droit. En ce qui concerne le droit, l'article premier affirme d'ailleurs que le peuple québécois est titulaire de «droits» en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. On constate que le langage utilisé est celui de la *Charte des Nations Unies* et que l'on semble faire découler plusieurs droits de ces principes et droits. L'un des droits qui semble

⁹² Voir à ce sujet Daniel TURP, *La nation bâillonnée*, op. cit. supra, note 78, pp. 151-156. Sur la question d'une constitution pour le Québec, voir aussi J.-Y. MORIN, «Pour une nouvelle constitution du Québec», (1985) 30 *Revue de Droit de McGill* 171 et Daniel TURP, «Des arguments constitutionnels et un projet de Constitution québécoise », dans Michel SARRA-BOURNET (dir.), *Manifeste des intellectuels pour la souveraineté suivi de Douze essais sur l'avenir du Québec*, Montréal, Fides, 1995, p. 239 et «Révolution tranquille et évolution constitutionnelle : d'échecs et d'hésitations», dans Yves BÉLANGER, Robert COMEAU et Charles MÉTIVIER (dir.), *La révolution tranquille 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000, p. 63.

⁹³ Voir notamment l'article 7 relatif au pouvoir du Québec des compétences du Québec à l'égard des traités internationaux.

⁹⁴ *Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple québécois*, Projet loi 194.

⁹⁵ *Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple québécois*, Projet de loi 191.

⁹⁶ Voir supra, note 27 et le texte l'accompagnant.

découler de cette référence et qui est consacré à l'article 2 de la loi est le «droit inaliénable» de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec». Cette dernière terminologie s'apparente, sans qu'elle soit en tous points semblable, à celle retenue à l'article premier commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* selon lequel les peuples «déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel». Il est précisé par ailleurs que la détermination des modalités d'exercice de ce droit se fait «seul» et «par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre».

Lus ensemble, ces trois articles se veulent d'abord une réponse à la négation implicite du droit du Québec à disposer de lui-même et aux exigences et conditions que semblent vouloir imposer le Canada au Québec pour que celui-ci exerce son droit démocratique de chercher à réaliser la sécession. Ensuite, il s'agit d'une récusation de l'autorité conférée par la *Loi sur la clarté* à la Chambre des communes, ainsi qu'aux autres intervenants politiques énumérés dans la loi et dont on peut constater qu'elle porterait atteinte au droit du Québec de déterminer «seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit».

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* définit par ailleurs l'une des modalités d'exercice de son droit à disposer de lui-même et vient opposer aux critères de détermination de la clarté figurant un critère nettement plus objectif. Ainsi, la règle de majorité absolue est exposée avec clarté (50% + 1) à l'article 4 de la loi qui se lit comme suit :

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote.

Il y a lieu de remarquer également que l'article tient à préciser que ce sont les votes déclarés valides qui sont comptabilisés par les fins de la détermination de la majorité. Cette précision semblait être rendue nécessaire par l'incertitude entretenue par la *Loi sur la clarté* sur cette question.

La *Loi sur les droits fondamentaux* réfère une dernière fois au droit du peuple québécois à disposer de lui-même dans un article 13 qui se lit ainsi :

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

L'importance de cet article ne saurait être passée sous silence puisqu'il constitue une nouvelle récusation de la *Loi sur la clarté* et du droit qu'elle semble avoir conféré à la Chambre des communes et au gouvernement du Canada de limiter la portée du droit de sécession du Québec et de contraindre ainsi la volonté démocratique du peuple québécois à disposer de lui-même.

Cette présentation des dispositions de la *Loi sur les droits fondamentaux* met en lumière le fait que celle-ci est sur une voie de collision avec la *Loi sur la clarté*. Alors que cette dernière définit implicitement les modalités de l'exercice du droit du Québec de choisir son régime politique et son statut juridique, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* affirme que ces modalités sont du seul ressort du Québec.

Cette collision semble si manifeste qu'une requête visant à faire déclarer que les articles 1 à 5 et 13 sont étant «ultra vires, absolutely null and void, and of no force and effect» a été déposée en Cour supérieure du Québec le 19 mai 2002 et est actuellement pendante devant la Cour supérieure du Québec. Dans cette requête, il est demandé au tribunal de déclarer que ces articles «and any other legislative or executive measure purporting to confer authority to establish Quebec as a sovereign State, or otherwise to alter the political regime and legal status as a province of Canada, constitutes an infringement and denial of Petitioner's rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and is accordingly unlawful, invalid, and of no force and effect»⁹⁷.

Le Québec est donc engagé dans un nouveau bras de fer qui pourrait soit consacrer son droit à disposer de lui-même ou au contraire confirmer que le système constitutionnel canadien, qu'il s'agisse de la *Loi sur la clarté* ou de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*, limite, voire annihile le droit de choisir du Québec et assujettit celui-ci à la volonté du reste du Canada. Cette confrontation pourrait avoir des répercussions sur le processus d'accession sur la souveraineté sur lequel nous allons maintenant faire porter nos observations, commentaires et analyses complémentaires.

B- Sur le processus d'accession à la souveraineté

Depuis le dépôt de l'*Étude originale* en 1991, plusieurs processus d'accession à la souveraineté ont été complétés à l'échelle internationale et le Québec a lui-même mis en place un processus d'accession à la souveraineté qui s'est substituée au processus d'accession à la souveraineté qui était envisagée dans la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (A). De même, parmi les mesures relatives à l'accession du Québec à la souveraineté que nous évoquions en 1991, il en est une, celle de l'élaboration d'une Constitution transitoire du Québec, qui mérite selon nous une attention toute particulière (B).

1) La mise à jour des processus d'accession à la souveraineté

Au moment où nous rédigeons l'*Étude originale*, nous avons cherché à décrire les processus d'accession à la souveraineté définis par d'autres peuples et tirer de ceux-ci des enseignements pour le Québec. Cette tâche était rendue difficile en raison du fait que ces processus étaient en cours et n'étaient pas achevés, l'information et la documentation étant au surplus d'un accès difficile. Nous avons décrit cette pratique de façon

⁹⁷ *Henderson and Equality Party v. A.G. of Québec*, Cour supérieure, no 500-05-065031-013, 9 mai 2001.

schématique dans un *Tableau relatif au processus contemporains d'accession à la souveraineté*⁹⁸.

Nous sommes aujourd'hui en mesure de présenter un tableau nettement plus précis et complet dont les données permettent de formuler des observations et de tirer des conclusions sur les processus contemporains d'accession à la souveraineté. Ainsi, à la lumière des informations contenues dans l'annexe 1 de la présente étude, les processus contemporains d'accession à la souveraineté sont caractérisés par :

1) *le référendum* semble être ainsi l'instrument privilégié pour déterminer la volonté d'un peuple d'accéder à la souveraineté et dans une majorité des processus observés, l'accession à la souveraineté a été précédée par la tenue d'un référendum, dont deux ont d'ailleurs été organisés sous la supervision internationale de l'Organisation des Nations Unies⁹⁹. Nous avons par ailleurs cherché à recueillir des données sur le taux de participation aux consultations populaires ainsi que sur le soutien accordé à l'option de la souveraineté et de l'indépendance. Bien qu'elles soient incomplètes, les données recueillies indiquent que le taux de participation lors des référendums fut très élevé et a oscillé entre 63% (Bosnie-Herzégovine) et 98,5% (Érythrée). Quant au soutien accordé la souveraineté et à l'indépendance, il a également été très important et a varié entre 73,6% (Lettonie) et 99,3% (Arménie).

La volonté populaire s'est toutefois exprimée, dans certains cas, par l'entremise d'assemblées législatives. Ainsi, plusieurs «soviets suprêmes» des ex-républiques de l'U.R.S.S ont ainsi exprimé la volonté de leurs électeurs de faire accéder leur république à la souveraineté et à l'indépendance sans tenir de référendum, comme cela s'est produit en Azerbaïdjan, en Biélorussie¹⁰⁰, au Kazakhstan¹⁰¹, au Kirghizistan, en Moldavie¹⁰², en Ouzbékistan et au Tadjikistan¹⁰³. La conclusion d'un accord négocié, sans consultation populaire, semble être également une d'accession à la souveraineté qui ressort de la pratique ayant conduit à l'indépendance de la Slovaquie en 1993¹⁰⁴.

⁹⁸ Voir *Étude originale*, p. 679.

⁹⁹ Il s'agit des consultations populaires tenues en Érythrée les 23, 24 et 25 avril 1993 et au Timor oriental le 30 septembre 1999.

¹⁰⁰ Il y a toutefois lieu de noter que 83,2 % de la population biélorusse avait choisi le maintien du *statu quo* lors du référendum pan-soviétique du 17 mars 1991.

¹⁰¹ Comme pour la Biélorussie, une majorité de la population du Kazakhstan décida de poursuivre l'aventure soviétique dans le cadre du référendum tenu à travers l'URSS le 17 mars 1991.

¹⁰² Un référendum consultatif eu lieu néanmoins après l'accession à l'indépendance le 6 mars 1994 afin de déterminer si la Moldavie devait se rattacher à la Roumanie, mais 95,4 % de la population moldave opta pour l'indépendance.

¹⁰³ La souveraineté de ces États a été précipitée par les événements d'août 1991 de Moscou et les mouvements nationaux dans les pays baltes. Des proclamations d'indépendance ont été adoptées par les « soviets suprêmes » à la suite du coup d'État avorté de l'Armée rouge des 19 et 20 août 1991 qui devait conduire à la dissolution de l'URSS.

¹⁰⁴ Des négociations ont débuté en juin 1992 à la suite d'élections parlementaires tenues afin d'élire des représentants aux assemblées tchèque et slovaque. L'échec des négociations mis un terme à l'espoir de sauver l'État tchécoslovaque. Le 17 juillet suivant, le Conseil national slovaque proclama la souveraineté de la Slovaquie. Le processus de dissolution était enclenché. Le 25 novembre 1992, l'Assemblée fédérale de la Tchécoslovaquie adopta une loi constitutionnelle confirmant ainsi sa disparition devant prendre effet

2) *l'adoption de déclarations de souveraineté et de proclamations d'indépendance* caractérise également les processus contemporains et sont le fait d'une assemblée constituante (Érythrée) ou d'un Parlement (républiques baltes et autres républiques soviétiques, républiques yougoslaves ainsi Slovaquie).

Comme nous pouvons par les données colligées au tableau de l'annexe 1, quelques républiques soviétiques, et au premier chef les républiques baltes et les républiques de l'ex-Yougoslavie ont adopté des déclarations de souveraineté avant de proclamer officiellement leur indépendance. Il est difficile de cerner la distinction exacte entre ces déclaration et proclamation, mais il semble que les déclarations se veulent des actes adoptés sous l'impulsion de la volonté populaire et ayant pour but d'établir un rapport de force en vue de négociations futures avec le futur État prédécesseur et affirmant certains droits historiques, linguistiques ou ethniques reconnus ou non au peuple. Quant aux proclamations d'indépendance, elles semblent quant à elles attributives d'indépendance et sont généralement adoptées lorsque le nouvel État exerce un contrôle effectif de son territoire national et ne se trouve plus sous l'autorité du gouvernement central¹⁰⁵.

3) *l'antériorité du référendum* à la déclaration de souveraineté et de la proclamation de l'indépendance, sauf pour la Lituanie et la Bosnie-Herzégovine où le référendum a suivi la proclamation d'indépendance;

4) *l'existence d'une période de transition*, soit entre la tenue du référendum et l'accession à la souveraineté, soit entre la proclamation d'indépendance et la date choisie d'accession à la souveraineté, dont la longueur dépend des circonstances entourant le processus d'accession à la souveraineté¹⁰⁶ :

a) *Période de transition entre le référendum et l'accession à la souveraineté*

L'accession à la souveraineté s'est réalisée, dans quelques processus, immédiatement ou dans les jours qui ont suivi le vote référendaire. Certains gouvernements ont ainsi profité d'une situation politique favorable à savoir l'inévitable dissolution de l'URSS (Ukraine et Arménie)¹⁰⁷ et de la Yougoslavie (Bosnie-

le 31 décembre 1992. Lors de ce processus, diverses ententes ont été conclues entre les nouvelles républiques tchèque et slovaque à la suite de négociations entre les deux gouvernements notamment sur l'armée, la police, l'union douanière.

¹⁰⁵ Le cas particulier de la Biélorussie doit toutefois être soulevé. La proclamation d'indépendance du 25 août 1991 donna force de loi à la déclaration de souveraineté du 27 juillet 1990. Elle fut réitérée dans son contenu.

¹⁰⁶ Les dates d'accession à la souveraineté sont cependant difficiles à établir de façon certaine, puisqu'elles dépendent d'un certain nombre d'actes qui ne coïncident pas nécessairement dans le temps. Mais, il est permis de constater qu'une accession négociée à la souveraineté, comme dans le cas de Singapour, a nécessité une période de transition très courte, alors que les circonstances entourant l'accession des républiques baltes et de la Croatie et de la Slovénie ont entraîné une période de transition plus longue.

¹⁰⁷ Le coup d'État avorté de l'Armée rouge du 19 et 20 août survenu la veille de la signature d'un nouveau Traité d'union grâce à l'acharnement de Boris Yelstin brisa toute possibilité de renouveler le fédéralisme entre Moscou et les républiques soviétiques et devait mena à la dissolution du parti communiste et de

Herzégovine et la République de Macédoine)¹⁰⁸. Le cas de l'Érythrée est particulier en ce que l'accession rapide suivant le référendum sous l'égide des Nations Unies¹⁰⁹ s'explique par une période préalable de transition entre la libération de l'Érythrée par le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE) du joug éthiopien en 1991 et le référendum tenu en mai 1993¹¹⁰.

b) Période de transition entre la proclamation d'indépendance et l'accession à la souveraineté

La pratique récente des États démontre que la grande majorité des proclamations d'indépendance ont un effet immédiat. Exceptionnellement, certaines proclamations sont conditionnelles à l'avènement de résultats référendaires favorables (Bosnie-Herzégovine¹¹¹ et l'Ukraine). Dans le cas de ces deux républiques, une réponse favorable de leur population à la question référendaire a ratifié et donné effet à la proclamation antérieure d'indépendance. Dans d'autres situations, les proclamations d'indépendance préparent la voie à une période de transition d'une durée déterminée ou indéterminée (la Lettonie et Estonie).

Dans certains cas, l'accession à la souveraineté a aussi été retardée afin d'en arriver à des accords avec l'État central et d'éviter toute possibilité de recours à la force armée et ce, même si une proclamation d'indépendance avait été adoptée. Il y a alors eu suspension quant aux effets de la proclamation. En Lituanie, la proclamation du 11 mars 1990 a fait l'objet d'un moratoire le 23 juin de la même année afin d'arriver à un accord avec Moscou qui éventuellement s'avèrerait inutile. Le même raisonnement prévaudra pour la Croatie et la Slovénie. Les gouvernements croate et slovène ont signé les accords de Brijuni à la demande des Communautés européennes qui offraient leurs bons offices pour tenter de régler le différend qui opposait les deux républiques indépendantes aux autorités fédérales yougoslaves et à la Serbie, suspendant ainsi pour une période de trois mois (7 juillet au 7 octobre 1991) les effets des proclamations d'indépendance. Le 8 octobre 1991, les deux républiques mettaient fin à la période de transition en proclamant valide les proclamations antérieures.

l'URSS en décembre de la même année. Les putschistes avaient pour but de mettre fin à toute tentative de réforme constitutionnelle.

¹⁰⁸ La tenue de référendums et l'adoption de proclamations d'indépendance en Croatie et en Slovénie ont constitué les premières étapes devant mener à la dissolution éventuelle de la Yougoslavie. Par la suite, l'armée fédérale yougoslave lança une offensive militaire contre les deux républiques rebelles à la fin de l'été 1991

¹⁰⁹ L'Organisation des Nations Unies institua la Mission d'observation des Nations-Unies pour vérifier le référendum en Érythrée (UNOVER) par la résolution 47/114 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1992. La question référendaire était la suivante : Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays souverain et indépendant ?

¹¹⁰ En fait, comme l'affirme un auteur, l'Érythrée bénéficiait d'une indépendance *de facto* dès 1991 et avait même été reconnu par l'Éthiopie. Néanmoins, son indépendance légale n'est survenue que lors de la proclamation d'indépendance le 24 mai 1993.

¹¹¹ Avant de reconnaître la Bosnie-Herzégovine, les Communautés européennes et ses États membres par le biais de la Commission d'arbitrage (Commission Badinter) avaient posé comme préalable la tenue d'un référendum. Le 15 janvier 1992, la Croatie et la Slovénie ont, quant à elles, été reconnues sous les pressions diplomatiques de la République fédérale d'Allemagne.

5) *la première reconnaissance internationale*, qui survient le jour même ou peu après la date effective d'accession à la souveraineté, qui précède toujours l'admission aux Nations Unies et qui est le fait d'États différents, bien que l'on constate que l'Islande s'est avérée, dans plusieurs cas, le pays qui fut le premier à reconnaître plusieurs États nés de la dissolution de l'ex-URSS et de l'Ex-Yougoslavie.

6) *l'admission à l'Organisation des Nations Unies*, qui survient généralement dans les mois qui suivent (période maximale de 6 à 7 mois¹¹²) l'accession à la souveraineté¹¹³, à l'exception de la République de Macédoine¹¹⁴ qui fut admis plus d'un an après son accession à la souveraineté pour des considérations politiques;

7) *l'adoption d'une Constitution* dans les mois et les années qui suivent généralement l'accession à l'indépendance et l'admission à l'ONU par un parlement ou une assemblée législative ou par référendum populaire (Arménie, Azerbaïdjan et le Kazakhstan), à l'exception de la Lettonie¹¹⁵, de la Slovaquie, de la Croatie¹¹⁶ et de l'Érythrée¹¹⁷ qui ont adopté une constitution avant leur accession à la souveraineté;

Il faut retenir de la pratique récente des États que le processus d'accession à la souveraineté tient compte des circonstances particulières à chaque démarche d'autodétermination. Ces circonstances peuvent évoluer en regard de la conjoncture, des attitudes de l'État englobant ainsi que des réactions des autres États de la communauté internationale à la revendication de souveraineté.

Des tendances générales tendent toutefois à se dégager. Ainsi, rares ont été les instances où les peuples n'ont pas fait appel directement au peuple et n'ont pas cherché à obtenir de celui-ci un consentement à l'accession à la souveraineté et à l'indépendance.

¹¹² Les accessions très rapides de l'Érythrée (4 jours) et de la Namibie (un peu plus d'un mois) à compter de la date de leur accession à l'indépendance. Rappelons que les processus d'accession des deux pays africains ont été réalisés sous la supervision de l'Organisation des Nations Unies.

¹¹³ Pour des raisons historiques, l'Ukraine et la Biélorussie sont membres originaires des Nations Unies et y ont été ainsi admis le 24 octobre 1945.

¹¹⁴ L'admission de la République de Macédoine à l'ONU a été retardée en raison de la controverse entourant la dénomination du nouveau pays. Les États membres des Communautés européennes ont refusé de reconnaître la Macédoine en raison des pressions exercées à ce sujet par la Grèce, la reconnaissance par devenant conditionnelle au changement de dénomination du pays. La Grèce ne pouvait admettre l'utilisation de « Macédoine » qui selon ses diplomates constitue une appropriation de l'héritage historique et culturel de toute une région non représentée par la population et le territoire de l'ex-république yougoslave. L'Organisation des Nations Unies admit quant à elle la Macédoine le 8 avril 1993 sous le nom provisoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine.

¹¹⁵ Au moment de leur accession, la Constitution du 15 février 1922 a été réintroduit dans le système constitutionnel de la Lettonie. Par amendement, on y a enchâssé des droits fondamentaux en adoptant la loi constitutionnelle de 1991.

¹¹⁶ La Constitution de la Croatie fut adoptée le 22 décembre 1990, mais ne fut promulguée qu'au mois d'août 1992.

¹¹⁷ Une constitution de transition a été adoptée le 19 mai 1993 par l'assemblée constituante d'Érythrée cinq jours avant l'accession à l'indépendance. Quatre ans plus tard, soit le 23 mai 1997, l'Érythrée se dota d'une constitution définitive.

Ainsi, le référendum a-t-il été l'outil privilégié pour obtenir un tel consentement et celui-ci a été très généralement organisé avant que le gouvernement ou le Parlement n'adopte une déclaration de souveraineté ou une proclamation d'indépendance. En revanche, la pratique des États ne s'est pas avérée uniforme lorsqu'il s'est agi de traduire formellement ce consentement et d'adopter des déclarations et des proclamations pour concrétiser la volonté du peuple de se doter d'un statut d'État souverain. Ainsi, si la majorité des États ont adopté à la fois, et en deux temps distincts, une déclaration de souveraineté et une proclamation d'indépendance et ont semblé réserver, d'autres se sont contentés d'une seule déclaration de souveraineté, sans proclamer ultérieurement l'indépendance. Certains États ont prévu une période de transition

Le processus québécois qui était envisagé dans la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* s'inspirait des processus dont certains peuples faisaient l'expérience au début des années 1990. Ainsi, l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* stipulait qu'un référendum sur la souveraineté serait tenu et que la souveraineté prendra effet un an jour pour jour après le référendum. Cette disposition prévoyait ainsi la tenue d'un référendum et l'existence d'une période de transition, sans toutefois faire allusion à l'adoption d'une déclaration de souveraineté ou à une proclamation d'indépendance. Il n'était pas non plus question de demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies ou d'adoption d'une Constitution.

En revanche, le processus qui allait résulter de la consultation engagée par le gouvernement du Québec en 1994 et de l'Accord du 12 juin 1995 conclu entre le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec, semble avoir incorporé plusieurs autres éléments des processus d'accession à la souveraineté susmentionnés. Ainsi, le *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec* contenait lui-même, sous la forme d'un préambule, une déclaration de souveraineté, et les articles 1^{er} et 2 de ce projet de loi prévoyaient que cette déclaration se ferait par une proclamation de l'Assemblée nationale prenant effet à une date fixée également une proclamation de l'Assemblée nationale. Cette proclamation aurait dû être précédée, selon l'article 2 de ce projet, d'une offre formelle de partenariat économique et politique avec le Canada. Puisque les négociations relatives à la conclusion du traité de partenariat ne devaient pas dépasser le 30 octobre 1996, l'article 26 consacrait ainsi l'existence d'une période de transition d'une année, qui pouvait toutefois être abrégée ou prolongée puisque la même disposition stipulait que l'Assemblée nationale pouvait en décider autrement. Pour plus de certitude, l'article du projet ajoutait que «[l]a proclamation de la souveraineté p[ouvai]t être faite dès que le traité de partenariat aura[it] été approuvé par l'Assemblée nationale ou dès que cette dernière aura[it] constaté, après avoir demandé l'avis du comité d'orientation et de surveillance des négociations, que celles-ci sont infructueuses». Le *Projet de loi n° 1* abordait également à son article 16 une disposition relative à l'admission à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres institutions internationales, alors que ses articles 6 à 9 de même que l'article 16 contenaient des prescriptions relativement détaillées sur le contenu et le processus d'adoption d'une nouvelle Constitution et d'une Constitution transitoire pour le Québec.

2) Une Loi fondamentale et une Constitution transitoire pour le Québec

Dans l'*Étude originale*, plusieurs suggestions étaient faites au sujet des mesures devant être prises durant la période de transition. Pour les négociations qui suivraient un référendum victorieux, il était suggéré de constituer une équipe de négociation composée de représentants gouvernementaux, d'universitaires et de représentants des milieux professionnels intéressés par les négociations, mais d'associer également le Parlement du Québec à ces négociations en instituant une commission parlementaire spéciale d'examen des négociations. Ces mesures demeurent valides et semblaient avoir été retenues par les auteurs de l'Accord du 12 juin 1995, incorporé ultérieurement à l'article 4 du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*. Cet article prévoyait ainsi l'institution d'un «comité d'orientation et de surveillance des négociations relatives au traité de partenariat, formé de personnalités indépendantes nommées par le gouvernement conformément à l'entente tripartite. » L'article 3 de ce projet de loi stipulait de même que le Traité de partenariat devait, «avant d'être ratifié, être approuvé par l'Assemblée nationale» et réservait dès lors une place à l'Assemblée nationale dans le processus visant à conclure un traité dont la conclusion était intimement liée à la proclamation de la souveraineté par cette même Assemblée nationale.

Des mesures particulières proposées à l'égard des États-Unis, de la France et des États de la Francophonie, du Royaume-Uni et des autres États membres de l'Union européenne ainsi qu'aux membres permanents du Conseil de sécurité conservent toute leur pertinence également. Il en va de même pour les démarches faites auprès des institutions internationales, bien qu'il faille aujourd'hui l'importance qui devrait être accordée à l'admission à l'Organisation mondiale du commerce qui s'est substitué, en 1994 à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), de même qu'à la participation d'un Québec souverain aux négociations visant à instituer une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA).

Alors que l'élaboration d'une Constitution du Québec ne semblait pas revêtir un caractère d'urgence au moment de l'*Étude originale*, je crois aujourd'hui que l'élaboration d'une telle Constitution s'impose, d'autant qu'avec l'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, l'Assemblée nationale a doté le Québec d'un projet inachevé de Loi fondamentale qui mérite aujourd'hui d'être achevé. Je crois ainsi que le gouvernement du Québec devrait initier un processus d'élaboration d'une *Loi fondamentale* et faire fonds sur les lois fondamentales auxquelles il est fait allusion dans la Loi sur les droits fondamentaux elle-même. Cette *Loi fondamentale* serait appelée à se transformer en *Constitution transitoire* au moment d'une déclaration de souveraineté et prévoir elle-même le processus d'élaboration d'une constitution définitive pour le Québec

M'inspirant du projet de Constitution du Québec que j'avais formulé en 1995¹¹⁸, j'ai rédigé un nouveau projet de *Loi fondamentale du Québec* qui pourrait être utile aux

¹¹⁸ Voir Daniel TURP, « Des arguments constitutionnels et un projet de Constitution québécoise », dans Michel SARRA-BOURNET (dir.), *Manifeste des intellectuels pour la souveraineté suivi de Douze essais sur l'avenir du Québec*, Montréal, Fides, 1995, pp. 239-284.

personnes et institutions appelées à élaborer un tel document. Elle contient des dispositions générales sur la nation québécoise, l'État, le territoire, les symboles, les institutions et les relations internationales du Québec, de même qu'elle comprend une *Charte québécoise des droits fondamentaux*. Pour l'essentiel, elle codifie les lois fondamentales existantes, mais elle contient quelques innovations, et notamment la création d'une chambre constitutionnelle de la Cour du Québec et l'effet direct des règles du droit international en droit interne québécois.

En m'inspirant des articles 6 à 9 et 14 du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec* relatives à une nouvelle Constitution et à une Constitution transitoire, j'ai également inséré dans ce projet de *Loi fondamentale du Québec* un titre VII dont les articles 44 et 45 stipulent que celle-ci se transmute, au lendemain d'une déclaration de souveraineté par l'Assemblée nationale, en une Constitution transitoire s'appliquant à ce titre jusqu'à son remplacement par une Constitution élaborée par une commission constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec et approuvée par la nation québécoise.

III- CONCLUSIONS NOUVELLES

Si le Québec a défini deux des processus de détermination de son avenir politique et constitutionnel dans les dernières dix années et la nation québécoise a été appelée à statuer, par la voie référendaire, à deux reprises sur cet avenir, le Québec et sa nation ne doivent pas faire l'économie d'un débat sur cet avenir.

Ainsi, pendant que les nations d'Europe entreprennent une réflexion sur leur avenir et qu'une Convention sur l'avenir de l'Europe débute des travaux dont la finalité pourrait être l'adoption d'une Constitution pour l'Union européenne, je proposerais quant à moi que le Québec initie un processus analogue et élabore une *Loi fondamentale du Québec* dont je présente les possibles tenants et aboutissants dans la présente étude.

C'est dans une telle *Loi fondamentale* que pourrait être réaffirmé, avec solennité et fermeté, le droit à l'autodétermination du Québec que les gouvernement et Parlement du Canada pourraient vouloir neutraliser en faisant appel à la *Loi sur la clarté*. Cette loi fédérale est incompatible avec le droit du Québec à disposer de lui-même et une *Loi fondamentale du Québec* serait le véhicule approprié pour clairement donner primauté au droit collectif fondamental de la nation québécoise de décider de son propre avenir.

Le processus visant à doter le Québec d'une loi fondamentale pourrait également être à l'origine d'un exercice visant à déterminer si le Québec doit se limiter au cadre constitutionnel canadien et n'enchâsser dans sa propre *Loi fondamentale* que des dispositions de ses lois actuelles. Un tel exercice pourrait illustrer l'impérieuse nécessité de dépasser ce cadre de façon à pouvoir entreprendre une réforme plus importante de ses institutions et déclencher un processus d'accession à la souveraineté que les expériences étrangères, mieux documentées dans la présente étude, pourraient à nouveau inspirer.

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

I- DOCUMENTS, RAPPORTS ET ÉTUDES PARLEMENTAIRES

Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, L.Q. 1991, c. 34

Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (déposé le 6 décembre 1994)

Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (adopté en première lecture le 7 septembre 1995)

Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du Québec, L.C. 2000, c. 26

Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, L.Q. 2000, c. 46

COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, Québec, mars 1991, pp. 58-60

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport*, Québec, 1992, pp. 66-71

COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, 1995

FRANCK, T. *et al.*, «L'intégrité territoriale du Québec», dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs du Québec souverain*, Exposés et études, volume 1, Québec, 1992, pp. 377-461

SCOTT, S.A., « Autodétermination, sécession, division, légalité : observations », dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain*, Exposés et études, volume 1, Québec, 1992, pp. 463-474

TURP, D., «Exposé-réponse (Processus d'accession du Québec à la souveraineté)», dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs du Québec souverain*, Exposés et études, volume 1, Québec, 1992, pp. 655-686

WOEHLING, J., «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, volume 2, Québec, 1991, pp. 1-110.

II- DOCTRINE

A- Monographies et ouvrages collectifs

BAYESFKY, A., *Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, 512 p.

BROSSARD, J., *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec : conditions et modalités politico-juridiques*, 2^e éd. avec mise à jour de D. TURP (supplément), Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1995, 853 p.

BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, 1403 p.;

DRACHE, D. and R. PERRIN (ed.), *Negotiating with a Sovereign Quebec*, Toronto, James Lorimer and Company, 1992;

DUPLÉ, N., *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2000, 545 p.;

HOGG, P., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 2 vol. (looseleaf edition);

MCFARLANE, N., *Sovereignty and Stability : The Domestic and Regional Security Implications of Québec Separation*, - An Occasional Paper from the Dickey Center, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, 1997.

MORIN, J.-Y. et WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec : du régime français à nos jours*, 2^e éd., tome 1, Montréal, Les Éditions Thémis, 1994, 656 p.;

NEWMAN, W.J., *The Quebec Secession Reference : The Rule of Law and the Position of the Attorney General of Canada*, Toronto, University York, 1999, 99 p.

SCHEIDERMAN, D. (ed.), *The Quebec Decision : Perspective on the Supreme Court Ruling on Secession*, Toronto, James Lorimer & Compagny Ltd., 1999, 167 p.

TREMBLAY, A., *Droit constitutionnel- Principes*, 2^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2000, 557 p.;

TURP, D., *L'Avant-projet de loi sur la souveraineté : texte annoté*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1995, 249 p.

TURP, D., *Le droit de choisir : Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même / The Right to Choose : Essays on Québec's Right to Self-Determination*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001, 996 p.;

WILLIAMS, S.A., *International Legal Aspects of Secession by Québec*, Background Studies of the York University Constitutional Reform Project n° 3, North York, York University, Centre for Public Law and Public Policy, 1992 ;

YOUNG, R.A., *The Secession of Québec and the Future of Canada*, Montreal and Toronto, McGill-Queen's University Press, 1995

B- Mémoires et thèses

MALKIN, A., *Legitimate constitutional change and the debate on Quebec Secession*, thesis (LL.M.), Toronto, University of Toronto, 1998

TURP, D., *Federal States and the Right of Secessionist Self-determination*, Diploma in International Law Thesis, Cambridge University, 1981, 146 p.;

TURP, D., *Le droit de sécession en droit international public et son application au cas du Québec*. Mémoire de maîtrise en droit, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1979, 339 p.

C- Articles de périodiques et d'ouvrages collectifs

BEAUCHAMP, C., « De l'existence d'une convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination », (1992) 6 *Revue juridique des étudiants de l'Université Laval* 56-67

BINETTE, A., « Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones et du peuple québécois », (1993) *Conseil canadien de droit International* 2-9 ;

BINETTE, A., « Le droit des peuples, l'autodétermination dans le contexte canadien », (1996) 34 *Annuaire canadien de droit international* 215-231

CANUEL, E.T., « Nationalism, self-determination, and nationalist movements: exploring the Palestinian and Quebec drives for independence », (1997) 20 *Boston College International and Comparative Law Review* 85-122

CHOUDURY, S. et R. HOWSE, « Constitutional Theory and the Quebec Secession Reference », (2000) 13 C.J.L.J. [Canadian Journal of Law and Jurisprudence] 143-169;

CRAVEN, G., « Of Federalism, Secession, Canada and Quebec », (1991) 14 *Dalhousie Law Journal* 231-65

- DESROSIERS, N., «From Québec Veto to Québec Secession: The Evolution of the Supreme Court of Canada on Québec-Canada Disputes», (2000) 13 C.J.L.J. [Canadian Journal of Law and Jurisprudence] 171-183;
- FINKELSTEIN, N., G. VEGH, and C. JOLY, «Does Quebec Have a Right to Secede at International Law? », (1995) 74 *Canadian Bar Review* 225-60
- GAUDREAU-DESBIENS, J.-F., « The Quebec Secession Reference ((1998) 2 S.C.R. 217) and the judicial arbitration of conflicting narratives about law, democracy, and identity», (1999) 23 *Vermont Law Review* 793-843
- HOWSE, R. and A. MALKIN, « Canadians are a sovereign people: how the Supreme Court should approach the Reference on Quebec Secession (Supreme Court of Canada, File No. 25506) », (1997) 76 *Canadian Bar Review* 186-227
- LACHAPELLE, G., «La Reconstitution de l'État québécois au lendemain de l'indépendance: l'exercice légitime de la sécession dans un état démocratique », (1997) 8 *Revue nationale de droit constitutionnel* 3-18
- LALONDE, S., « Quebec Secession: Quebec and the principle of effectiveness », (1997) 76 *Canadian Bar Review* 258-261;
- LEROUX, T., «Les frontières terrestres d'un Québec souverain à la lumière du droit international contemporain», (1994-95) 25 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 239-285;
- MACMILLAN, K., « Secession Perspectives and the Independence of Quebec, (1999) 7 *Tulane Journal of International and Comparative Law* 333-65;
- MAKOVKA, A., «Les limites territoriales et maritimes d'un Québec souverain», (1993-1994) 8 *Revue québécoise de droit international* 209-323;
- MARCHILDON, G. and E. MAXWELL, «Quebec's Right of Secession under Canadian and International Law », (1992) 32 *Virginia Journal of International Law* 583-623
- MASSA, S., « Secession by mutual assent: a comparative analysis of the dissolution of Czechoslovakia and the separatist movement in Canada », (1995) 14 *Wisconsin International Law Journal* 183-222
- MILLER, B., « Québec's accession to sovereignty and its impact on First Nations », (1994) 43 *U.N.B. L.J.* 261-266
- MONAHAN, P.J., « The Law and Politics of Quebec Secession », (1995) 33 *Osgoode Hall Law Journal* 1-33

- MONAHAN, P., «The Public Policy Role of the Supreme Court of Canada in the Secession Reference», (1999) 11 *National Journal of Constitutional Law* 65
- MORRIS, G.L., « Québec and Sovereignty: The Interface between Constitutional and International Law » , in *The Constitution and the Future of Canada*, Toronto, Richard de Boo, 1978, pp. 47-64
- MORTON, D., « Reflections on the Breakup of Canada, Conflict and Self-Determination », in MCCALLUM, J., *Tangled Web: Legal Aspects of Deconfederation*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992, pp. 89-98
- OLIVER, P., «Canada's Two Solitudes : Constitutional and International Law in Reference Re Secession of Québec», (1999) 6.1 *International Journal on Minority and Group Rights* 65
- PINARD, M., « The Dramatic Re-Emergence of the Quebec Independence Movement », (1992) 45 *Journal of International Affairs* 471-97
- RABY, J., «Quebec: Trendsetter for a Depolarized World? » , (1992) 33 *Harvard International Law Journal* 441-57
- RAYFUSE, R., « Reference re Secession of Quebec ((1998) 2 S.C.R. 217) from Canada: breaking up is hard to do », (1998) 21 *University of New South Wales Law Journal* 834-44
- RYDER, B., « A Court in need and a friend indeed: an analysis of the arguments of the amicus curiae in the Quebec Secession Reference », (1998) 10 *Constitutional Forum* 9-13
- SHEPPARD, C.-A., « The Cree intervention in the Canadian Supreme Court Reference on Quebec Secession ((1998) 2 S.C.R. 217): a subjective assessment », (1999) 23 *Vermont Law Review* 845-59
- TREMBLAY, G., «La procédure implicite de modification de la Constitution du Canada pour le cas de la sécession du Québec», (1998) 58 *R. du B.* 423
- TURP, D., « Le droit de faire sécession: l'expression du principe démocratique », in GAGNON, A.-G. et F. ROCHER (ed.), *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montreal, VLB, 1992, pp. 40-59
- TURP, D., « Québec's Democratic Right to Self-Determination: A Critical and Legal Reflection », in *Tangled Web: Legal Aspects of Deconfederation*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992, pp. 99-124

- TURP, D., «Les incidences internationales de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada sur la souveraineté du Québec», *L'Action nationale*, vol. LXXXIX, numéro 4, avril 1999, pp. 93-98
- TURP, D., «The Recognition of Québec's Right of Self-Determination and its exercise within a novel Body Politic», dans D. CLARK et R. WILLIAMSON (dir.), *Self-Determination : International Perspectives*, New York, St. Martin's Press, 1996, pp. 277-283
- TURP, D., «International Recognition in the Supreme Court of Canada's Québec Reference», (1998) 35 *Annuaire canadien de droit international* 335-346
- TURP, D., « Globalizing Sovereignty- The Issue of International Recognition in the Supreme Court of Canada's Reference on Quebec Sovereignty » *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, pp. 83-85, 97-98
- TURP, D., « Self-Determination and Democracy : Canada's *Clarity Act* and Québec's *Fundamental Rights Bill* in Collision», in Y.N. KLY and D. KLY (eds), *In Pursuit of the Right of Self-Determination : Collected Papers & Proceedings of the First International Conference on the Right of Self-Determination & the United Nations*, Geneva, Clarity Press, 2001, pp. 74-90
- TURP, D., «Le droit du Québec à l'autodétermination et à l'indépendance : la *Loi sur la clarté* du Canada et la *Loi sur les droits fondamentaux* du Québec en collision», dans M.-F. LABOUZ (dir.), *Intégrations et identités nord-américaines vues de Montréal*, Bruxelles, Bruylant, 2001 (sous presse)
- TURP, D., «Québec's Right to Secessionist Self-Determination: the Colliding Paths of Canada's *Clarity Act* and Québec's *Fundamental Rights Act*, (in print)
- TURPEL, M.E., «Oui the People ? Conflicting Visions of Self-Determination in Quebec », in HODGINS, B. W. and K.A. CANNON (ed.), *On the Land : Confronting Challenges to Aboriginal Self-Determination in Northern Quebec and Labrador*, Toronto, Betelgeuse Books, 1995, pp. 43-91
- WEBBER, J., «The Legality of a Unilateral Declaration of Independence under Canadian Law », (1997) 42 *McGill Law Journal* 281-318
- WHITE, C., « Reference re Secession of Quebec ((1998) 2 S.C.R. 217): Secession by Quebec is a Nearly Impossible Task », (1999) 19 *New York Law School Journal of International and Comparative Law* 323-45
- WILTANGER, E.-L., « Sound the trumpets! Quebec is shouting, "Victory!" Despite the Canadian Supreme Court's denial of Unilateral Secession », (1999) 17 *Dickinson Journal of International Law* 505-29

WOEHLING, J., « Les aspects juridiques d'une éventuelle sécession du Québec », (1995) 74 *Revue du Barreau canadien* 293-329

WOEHLING, J., «L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec», (1999) 37 *R.F.D.C.*[Revue française de droit constitutionnel] 3-27

WRIGHT, S., « The Individual in International Human Rights: Québec, Canada and the Nation-state », (1966) 59 *Saskatchewan Law Review* 437-469

III- Articles de journaux et de magazines

AVRIL, P., «La difficile 'juridicisation' des questions politiques», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 41 et 44

BRUN, H., «Le renvoi à la Cour suprême sur l'accession du Québec à la souveraineté - Une bien drôle de justice- L'idée même de porter devant les tribunaux la question de l'accession du Québec à la souveraineté n'a de sens qu'en tant que nouvelle stratégie référendaire, *Le Devoir*, 12 février 1998, p. A-7

BRUN, H., «Le renvoi sur l'accession du Québec : une drôle de justice», *L'Action nationale*, vol. LXXXVIII, numéro 6, juin 1998, pp. 7-10;

BRUN, H., «Le jugement de la Cour suprême sur la sécession du Québec- Stéphane Dion a perdu sa cause», *L'Action nationale*, vol. LXXXVIII, décembre 1998, pp. 54-64.

BRUN, H., «Le Clarity Act est inconstitutionnel' - Le gouvernement du Québec devrait contester par renvoi la constitutionnalité de la loi», *Le Devoir*, 23 février 2000, p. A-7;

CAIRNS, A., «The Quebec Secession Reference : the Constitutional Obligation to Negotiate», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 6-9;

CORTEN, O., «Vers un droit international public canadien», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 39 et 43;

DE BRUYKER, P., «Réponse paradoxale pour une question absurde», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 40 et 43;

DRACHE, D, «Ottawa's Legal Offensive : an Easy Win», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 92-93;

DUFOUR, G. et A. MORIN, « Le Renvoi relatif à la sécession du Québec : critique du traitement que fait la Cour suprême du droit international», (1999) 12.2 *R.Q.D.I.* 175-195;

- ÉMÉRI, C., «L'arroseur arrosé», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 38 et 43;
- GARANT, P., «Un an après l'avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec- L'élément de plus novateur de l'arrêt : L'obligation de négocier- Mais la Cour a-t-elle sous-estimé ou feint d'ignorer la complexité du processus de négociation qu'elle recommande ?», *Le Devoir*, 20 août 1998, p. A-9;
- GIBSON, G., «A Court for all Seasons», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 23 and 35;
- GRESCHNER, D., «The Quebec Secession Reference : Goodbye to Part V ?», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 19-25;
- GRESCHNER, D., «What can small Provinces do», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 24 and 37;
- HAMON, F., «Le potentiel démocratique des référendums», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 42 et 44;
- HOGG, P., «The effect of a Referendum on Québec Sovereignty», *Canada Watch*, Volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 89-90, 92 et 98;
- HOGG, P., «The Duty to Negotiate», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, p. 1 and 33-35;
- HOGG, P., «La loi 'sur la clarté' est conforme au droit constitutionnel - La sécession étant un geste irréversible, la majorité simple ne suffit pas; le gouvernement fédéral pourrait juger de la solidité d'un OUI après le vote», *Le Devoir*, 25 février 2000, p. A-7;
- JOFFE, P., «Quebec Secession : Scrutiny of Legal Aspects is Critical», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 106-107;
- JOFFE, P., «Quebec's Sovereignty Project and Aboriginal Rights», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, p. 6-7 et 13;
- LAFOREST, G., «The Judiciary Committee of the Privy Council», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 10 and 15;
- LAJOIE, A., «The Double and Inextricable Role of the Supreme Court of Canada», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 14-15;
- LECLAIR, J., « A Ruling in Search of a Nation», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 22 and 36;

- MACKAY, W., «Stéphane Dion : Bearer of the National Unity Torch or Another Candle in the Wind», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 89, 90 and 94-95;
- MCROBERTS, K., «In the Best Canadian Tradition», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 11-13;
- MCWHINNEY, W., «La Cour suprême et la sécession», *Le Devoir*, 7 novembre 1996, p. A-6;
- MENDES, E. and C. ETTINGHAUSEN, «Democracy, Legitimacy, and Secession : The Québec Question and the Canadian Dilemma», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 100-102 and 108;
- MANDEL, M., «Salamonic or Mulronic», Volume 7, Numbers 4-5, pp. 87 and 97;
- MONAHAN, P., «Doing the Rules : an Assessment of the Federal Clarity Act in light of the the Quebec Secession Reference», (2000) 135 *C.D. Howe Institute Commentary* 3;
- MONAHAN, P. and M. BRYANT, «Planning for Plan B», *Canada Watch*, volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 104-112;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- Trois habiles traquenards : Les trois questions posées à la Cour suprême sont en réalité autant de pièges qui l'entraînent dans un entonnoir dont elle aura grand-peine à s'extirper», *Le Devoir*, 5 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- Comment Ottawa peut contourner le droit international», *Le Devoir*, 6 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- La Cour, prisonnière de la 'légalité'», *Le Devoir*, 7 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- Trois techniques pour sortir de l'impasse- Les trois questions posées à la Cour suprême sont en réalité autant de pièges qui l'entraînent dans un entonnoir dont elle aura grand-peine à s'extirper », *Le Devoir*, 8 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada - Deux légitimités s'affrontent- Coïncée entre deux exigences de légitimité opposées, la Cour suprême saura-t-elle s'élever au niveau voulu pour surmonter son atavisme anglo-canadien? », *Le Devoir*, 9 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «L'avis de la Cour suprême- Une sécession légitime et réalisable...en théorie- Dans un premier temps, les juges ont défini certains standards de

- comportement d'une manière qui ne peut nuire au Québec, compte tenu de sa volonté persistante de négocier», *Le Devoir*, 31 août 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «L'avis de la Cour suprême- Une souveraineté systématiquement entravée en pratique- Le bon sens invite à ne pas créer d'obstacles infranchissables pour les démocrates québécois. C'est pourtant, malheureusement, ce à quoi les juges fédéraux ont ouvert la porte», *Le Devoir*, 1^{er} septembre 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «A Balanced Judgment», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 3 and 5;
- NEWMAN, W., «Le Renvoi relatif à la sécession du Québec : la primauté du droit et la position du Procureur général du Canada, *Canada Watch*, September-October 1999, Volume 7, Numbers 4-5, pp. 81-82 et 108-109;
- NORMEY, R., «Last Tango in Ottawa- The Quebec Secession Reference Offers Lessons to English Canada», *Law Now*, April/May 1999, pp. 15-18;
- ROBERTSON, G., «Contingency Legislation for a Quebec Referendum», *Canada Watch*, volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 93-95;
- TURP, D., «Foreign Affairs, National Unity and Sovereignty», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 89, 93 and 107;
- TURP, D., «Une question claire peut inclure le partenariat- L'obsession sécessionniste de Stéphane Dion fait qu'il ne peut envisager aucun rapport du Québec avec le Canada qui ne soit pas fédéral, dans le sens le plus traditionnel du terme», *Le Devoir*, 20 août 1999, p. A-7;
- TURP, D., «Projet de loi C-20 - Ottawa réhabilite son pouvoir de désavouer un acte de l'Assemblée nationale», *Le Devoir*, 29 janvier 2000, p. A-7;
- WOEHLING, J., «Ground Rules for the next Referendum on Québec's Sovereignty», *Canada Watch*, volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 90 et 95-97;
- WOEHLING, J., «The Quebec Secession Reference : Pitfalls ahead for the Federal Government», *Canada Watch*, volume 5, Number 6, October 1997, pp. 96-97 et 108;
- WOEHLING, J., « The Supreme Court's Ruling on Quebec's Secession- Legality and Legitimacy Reconciled by a Return to Constitutional First Principles », dans H. MELLON et M. WESTMACOTT, *Political Dispute and Judicial Review : Assessing the Work of the Supreme Court of Canada*, Toronto, Nelson, 83-101;
- WOEHLING, J., «Unexpected Consequences of Constitutional First Principles», *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, pp. 18-19;

YOUNG, R. A., «A Most Politic Judgement», *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, p. 14;

WOEHLING, J., «La Cour suprême a-t-elle voulu se 'racheter' pour son attitude de 1982», *La Presse*, 10 septembre 1998, p. B-3.

ANNEXE 1

Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R) ACCORD DE TRANSFERT (A)	Parti cipa- tion (%)	Vote Favo- rable (%)	DATE DE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (DS) ET DE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE (PI)	DATE D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE DE PREMIÈRE RECONNAIS- SANCE (PAYS)	DATE D'ADMISSION À L'ONU	DATE D'ADOPTION DE LA CONSTITUTION
Géorgie (URSS)	31 mars 1991 (R)	95	93	9 avril 1991 (PI) ¹	9 avril 1991		31 juillet 1992	24 août 1995
Estonie (URSS)	3 mars 1991 (R) ²		77,8	16 novembre 1988 (DS) 2 février 1990 (PI) 30 mars 1990 (PI) ³ 20 août 1991 (PI)	20 août 1991	22 août 1991 (Islande)	17 septembre 1991	3 juillet 1992
Lettonie (URSS)	3 mars 1991 (R) ⁴	87,57	73,7	28 juillet 1989 (DS) 4 mai 1990 (PI) ⁵ 20 août 1991 (PI) ⁶	20 août 1991	22 août 1991 (Islande)	17 septembre 1991	15 février 1922
Lituanie (URSS)	9 février 1991 (R) ⁷	84,7	90,2	18 mai 1989 (DS) 11 mars 1990 (PI)	20 août 1991 ⁸	22 août 1991 (Islande)	17 septembre 1991	25 octobre 1992
Biélorussie (URSS)	24 mars 1990 (É)			27 juillet 1990 (DS) ⁹ 25 août 1991 (PI) ¹⁰	25 août 1991		24 octobre 1945	30 mars 1994

¹ Déclarant la restauration de l'indépendance de la Géorgie.

² La question référendaire était ainsi libellée : Do you want restoration of the independence of the Republic of Estonia ?

³ Cette proclamation était relative à une période de transition précédant l'avènement de l'indépendance.

⁴ La question référendaire était ainsi libellée [Traduction anglaise] : Are you for a democratic and independent Republic of Latvia ?

⁵ Cette proclamation prévoyait une période de transition avant l'accession à la souveraineté et déclarait l'annexion de l'URSS illégale.

⁶ Cette proclamation amendait celle du 4 mai 1990.

⁷ La question référendaire était ainsi libellée [Traduction anglaise] : Do you favor [the idea] that the Lithuanian State should be an independent democratic republic ?

⁸ La date d'accession de la Lituanie ne peut être déterminée avec exactitude puisque la Lituanie, contrairement aux autres républiques baltes, n'a pas proclamé à nouveau son indépendance à la suite du putsch raté du 19 août 1991 à Moscou. Elle avait proclamé son indépendance le 11 mars 1990. Dans les faits, c'est uniquement à la date du 20 août 1991 que la Lituanie a pris le contrôle effectif de ses frontières, de ses aéroports et des douanes : voir à ce sujet Stanley Vytas S VARDYS and Judith SEDAITIS, *Lithuania: The Rebel Nation*, Boulder, Westview Press, 1997, 242 p.

⁹ Cette déclaration affirme le droit de la République à prendre le contrôle dans ses relations extérieures, à posséder sa propre armée et sa propre monnaie et à être compensé pour les dommages causés par l'incident de Chernobyl.

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R) ACCORD DE TRANSFERT (A)	Parti cipa- tion (%)	Vote Favo- rable (%)	DATE DE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (DS) ET DE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE (PI)	DATE D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE DE PREMIÈRE RECONNAIS- SANCE (PAYS)	DATE D'ADMISSION À L'ONU	DATE D'ADOPTION DE LA CONSTITUTION
Moldavie (URSS)	2 et 3 mars 1990 (É)			27 août 1991 (PI)	27 août 1991	27 août 1991 (Roumanie)	30 janvier 1992	29 juillet 1994
Kirghizistan (URSS)	Février 1990 (É)			30 août 1991 (PI)	30 août 1991		2 mars 1992	5 mai 1993
Ouzbékistan (URSS)	18 février 1990 (É)			1er septembre 1991 (PI)	1er septembre 1991		2 mars 1992	8 décembre 1992
Tadjikistan (URSS)	mars 1990 (É)			25 août 1990 (DS) 9 septembre 1991 (PI)	9 septembre 1991		2 mars 1992	6 novembre 1994
République de Macédoine (Yougoslavie)	8 septembre 1991 (R)	71,86	95,08	17 septembre 1991 (PI)	17 septembre 1991	16 janvier 1992 (Bulgarie, Croatie, Slovénie, Turquie)	8 avril 1993	17 novembre 1991
Arménie (URSS)	21 septembre 1991 (R)	94,4	99,3	23 août 1990 (DS) 3 septembre 1991 (PI)	23 septembre 1991		2 mars 1992	5 juillet 1995
Slovénie (Yougoslavie)	23 décembre 1990 (R)	94	89	2 juillet 1990 (DS) 25 juin 1991 (PI) 8 octobre 1991 (PI)	8 octobre 1991	19 décembre 1991 (Allemagne, Italie, Islande, Suède)	22 mai 1992	23 décembre 1991
Croatie (Yougoslavie)	19 mai 1991 (R)		94	25 juin 1991 (PI) 8 octobre 1991 (PI)	8 octobre 1991	19 décembre 1991 (Allemagne, Italie, Islande, Suède)	22 mai 1992	22 décembre 1990
Azerbaïdjan (URSS)	Septembre et octobre 1990 (É)			30 août 1991 (PI)	18 octobre 1991		2 mars 1992	12 novembre 1995
Turkménistan (URSS)	26 octobre 1991 (R)		94,1	27 octobre 1991 (PI)	27 octobre 1991		2 mars 1992	18 mai 1992

¹⁰ Cette proclamation donnait effet à la déclaration de souveraineté du 27 juillet 1990.

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R) ACCORD DE TRANSFERT (A)	Parti cipa- tion (%)	Vote Favo- rable (%)	DATE DE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (DS) ET DE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE (PI)	DATE D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE DE PREMIÈRE RECONNAIS- SANCE (PAYS)	DATE D'ADMISSION À L'ONU	DATE D'ADOPTION DE LA CONSTITUTION
Ukraine (URSS)	1 ^{er} décembre 1991 (R)		90,32	16 juillet 1990 (DS) ¹¹ 24 août 1991 (PI) ¹²	1 ^{er} décembre 1991		24 octobre 1945	28 juin 1996
Kazakhstan (URSS)	février 1990 (É)			25 octobre 1990 (DS) ¹³ 16 décembre 1991 (PI)	16 décembre 1991		2 mars 1992	28 janvier 1993
Bosnie-Herzégovine (Yougoslavie)	29 février et 1 ^{er} mars 1992 (R)	63	99,49	15 octobre 1991 (PI)	6 mars 1992		22 mai 1992	14 décembre 1995
Slovaquie (Tchécoslovaquie)	8 décembre 1992 (A) ¹⁴			1 ^{er} mars 1992 (PI) 3 septembre 1992 (DS)	1 ^{er} janvier 1993 ¹⁵		19 janvier 1993	1 ^{er} septembre 1992
Érythrée (Éthiopie)	23, 24 et 25 avril 1993 (R) ¹⁶	98,5	99,8	24 mai 1993 (PI)	24 mai 1993 ¹⁷	Avril 1993 (Canada, Djibouti, États-Unis, Italie, Libye)	28 mai 1993	19 mai 1993
Timor Oriental (Indonésie)	30 septembre 1999 (R)	90	78		20 mai 2002 ¹⁸			

¹¹ Cette déclaration est relative à la souveraineté sur le territoire.

¹² Cette proclamation d'indépendance était conditionnelle à un vote favorable au référendum du 1^{er} décembre 1991.

¹³ Cette déclaration est relative à la souveraineté sur les ressources naturelles et l'économie.

¹⁴ Cet accord fut entériné par la *Loi constitutionnelle sur la dissolution de la Tchécoslovaquie* (no. 542/1992) adopté par l'Assemblée fédérale et entra vigueur le 8 décembre 1992.

¹⁵ Selon un auteur, la Slovaquie bénéficiait d'une indépendance *de facto* lors des trois derniers mois de 1992 suite à la sécession négociée avec les représentants tchèques : voir Jiri MALENOVSKY, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », (1993) *Annuaire français de droit international* 305.

¹⁶ La question référendaire était ainsi libellée : Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays souverain et indépendant ?

¹⁷ L'Érythrée bénéficiait d'une indépendance *de facto* depuis la signature de la reddition de l'Éthiopie (Accord de Londres du 27 mai 1991).

¹⁸ Cette date est celle qui a été arrêtée par l'Assemblée constituante timoraise.

ANNEXE 2

Projet de loi n°

LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC

Préparée par

Daniel TURP

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC

PRÉAMBULE

CONSIDÉRANT que la nation québécoise possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur lequel il exerce ses droits par l'entremise d'un État moderne doté d'institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires;

CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres ;

CONSIDÉRANT que le Québec a constamment affirmé son respect des droits fondamentaux ainsi que des droits des peuples autochtones, de la communauté anglophone et des minorités religieuses, linguistiques et culturelles du Québec ;

CONSIDÉRANT que le Québec reconnaît l'apport des Québécoises et des Québécois de toutes origines à son développement ;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale est composée de personnes élues au suffrage universel par la nation québécoise et qu'elle tient sa légitimité de cette nation;

CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'Assemblée, en tant que dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables de la nation québécoise, de le défendre contre toute tentative de l'en spolier ou d'y porter atteinte ;

CONSIDÉRANT que la nation québécoise est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel ;

CONSIDÉRANT qu'il est également nécessaire, à ce moment de l'histoire du Québec, de réaffirmer les acquis collectifs de la nation québécoise, les responsabilités de l'État du Québec ainsi que les droits et les prérogatives parlementaires, gouvernementales et judiciaires à l'égard de toute question relative à l'avenir de cette nation ;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

TITRE I

DU QUÉBEC

CHAPITRE I

DE LA NATION QUÉBÉCOISE

1. La nation québécoise peut, en fait et en droit, disposer d'elle-même. Elle est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

2. Seule la nation québécoise a le droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

3. Seule la nation québécoise, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, a le droit de statuer sur la nature, l'étendue et les modalités de l'exercice de son droit à disposer d'elle-même.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque la nation québécoise est consultée par un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote.

CHAPITRE II

DE L'ÉTAT DU QUÉBEC

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté de la nation qui habite son territoire.

Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la *Loi électorale* ou lors de référendums tenus en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*.

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la *Loi électorale*.

6. L'État du Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens en vertu de la présente Loi fondamentale et des autres lois et conventions constitutionnelles.

CHAPITRE III

DU TERRITOIRE DU QUÉBEC

7. Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement du Parlement et du Gouvernement.

Le gouvernement doit veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec.

8. L'État du Québec exerce sur le territoire québécois et au nom de la nation québécoise tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public québécois.

9. L'État peut aménager, développer et administrer ce territoire et plus particulièrement en confier l'administration déléguée à des municipalités ou d'autres entités mandatées par lui, le tout conformément à la loi, y compris dans le respect des droits des peuples autochtones du Québec.

CHAPITRE IV

DES LANGUES DU QUÉBEC

10. Le français est la langue officielle et commune de l'État du Québec.

11.. Les langues autochtones, la langue anglaise et les langues des minorités linguistiques participent avec le français à la richesse linguistique du Québec et constituent un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers.

CHAPITRE V

DES SYMBOLES DU QUÉBEC

12. Le drapeau du Québec est le fleurdelisé. Il est composé de quatre fleurs de lis blanches sur fond bleu azur séparées par deux bandes blanches croisées verticalement et horizontalement.

13. La capitale de l'État est la ville de Québec. La ville de Montréal détient le statut de métropole du Québec.

14.. La devise de l'État est «Je me souviens.»

15. L'emblème floral du Québec est l'iris versicolore et l'emblème aviaire est le harfang des neiges.

TITRE II

DES DROITS FONDAMENTAUX AU QUÉBEC

16. La *Charte québécoise des droits fondamentaux* dont le texte est reproduit en annexe fait partie intégrante de la présente Loi fondamentale et garantit les droits qui y sont énoncés.

17.. Les droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise des droits fondamentaux* ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

18. Si une loi et une disposition d'une loi a été invalidée comme étant contraire à l'un des droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise des droits fondamentaux*, l'Assemblée nationale peut adopter une loi suspendant ce droit. Une telle loi cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur. L'Assemblée nationale peut adopter de nouveau une telle loi et ne le faire que selon les modalités prévues au paragraphe 2 de l'article 25.

19. Le paragraphe précédent n'autorise aucune suspension des paragraphes 1 et 2 de l'article 1, du paragraphe 1 de l'article 3, des articles 7, 8 et 9, de l'alinéa a de l'article 11, de l'alinéa c) de l'article 12 et de l'article 17 de la *Charte québécoise des droits fondamentaux*. Il n'autorise pas non plus la suspension des garanties juridiques indispensables à la protection des droits susvisés.

TITRE III

DES INSTITUTIONS DU QUÉBEC

CHAPITRE I

DU PARLEMENT DU QUÉBEC

20. Le Parlement du Québec est composé de l'Assemblée nationale et de l'institution autorisée à sanctionner les lois en vertu des lois et conventions constitutionnelles.

L'Assemblée nationale représente l'ensemble des Québécoises et Québécois.

Elle vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement.

Les débats de l'Assemblée sont publics.

21. L'Assemblée nationale est composée de 125 députés. Ce nombre peut être modifié pour tenir compte de l'évolution démographique du Québec.

Les députés sont élus selon le système de représentation majoritaire à un tour, au suffrage universel direct, secret, égalitaire et périodique par les citoyens jouissant de leurs droits civiques.

Tout citoyen jouissant de ses droits politiques est éligible à la fonction de député. Tout député qui est privé de ces qualités, est, de plein droit, déchu de sa dignité parlementaire.

Un député ne peut siéger au à l'Assemblée nationale avant d'avoir prêté le serment suivant: «Je jure que je serai loyal envers le Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la Loi fondamentale du Québec».

22. Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Chaque député a droit à une indemnité équitable assurant son indépendance.

L'Assemblée nationale est inviolable et peut exercer tous les pouvoirs nécessaires afin de se protéger contre toute atteinte à ses privilèges.

23. Est incompatible avec le statut de député tout mandat, fonction ou emploi auquel correspond une rémunération, ou un avantage tenant lieu de rémunération, du gouvernement ou de l'un de ses ministères, d'un État étranger ou d'une institution internationale. Un député doit éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer sur l'exercice de ses fonctions.

Est incompatible avec le statut de député la charge de membre du conseil d'une institution municipale ou d'une agglomération régionale.

Tout député qui, lors de son élection, se trouve dans une des situations d'incompatibilité doit, avant d'être assermenté ou de faire sa déclaration solennelle, se démettre de la fonction incompatible avec son statut de député. Si une fonction incompatible avec le statut parlementaire échoit à un député au cours de son mandat, celui-ci doit se démettre de l'une ou de l'autre dans un délai de trente jours, et ne peut entre-temps siéger au Parlement.

24. Est éligible à la fonction de député tout citoyen jouissant de ses droits politiques et âgé de 18 ans révolus. Les mandats ne cessent dans aucun cas avant que de nouvelles élections n'aient eu lieu.

L'Assemblée nationale élit dès le début de leur première séance et parmi ses membres un président et deux vice-présidents.

L'Assemblée nationale peut constituer des commissions et des sous-commissions.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an au cours desquelles le quorum est du dixième de ses membres. Elle peut être convoquée en session extraordinaire, à l'initiative du Premier ministre, de son président ou d'un tiers de ses membres.

25. L'initiative des lois appartient aux membres de l'Assemblée nationale. Seul un ministre peut déposer un projet de loi qui a pour objet l'engagement de fonds publics, l'imposition d'une charge aux contribuables, la remise d'une dette envers l'État ou l'aliénation de biens appartenant à l'État.

L'Assemblée nationale ne peut adopter une loi qu'à la majorité absolue de ses membres présents; cette majorité ne peut, en aucun cas, être inférieure au quart du nombre légal des députés. Sur l'ensemble des lois, le vote intervient par appel nominal. L'Assemblée ne peut adopter une loi visée à l'article 18 qu'à la majorité des deux-tiers de ses membres présents.

Une loi adoptée par l'Assemblée nationale ne peut être soumise à un référendum que si, lors de son dépôt, elle contient une disposition à cet effet ainsi que le texte de la question soumise au référendum. Cette loi ne peut être présentée pour sanction qu'après avoir été soumise aux électeurs par voie de référendum et approuvée en application des dispositions de l'article 4 de la présente loi.

26. Les lois sont sanctionnées en application des lois et conventions constitutionnelles et publiées dès leur sanction.

CHAPITRE II

DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

27. Le Gouvernement est l'organe qui détermine et conduit la politique intérieure et extérieure du Québec. Il assure l'exécution des lois, dispose du pouvoir réglementaire et nomme aux emplois de l'État conformément à la Loi fondamentale et aux lois.

La fonction gouvernementale est exercée par un Conseil exécutif composé des ministres d'État, de ministres, de ministres délégués et secrétaires d'État sous l'autorité du Premier ministre.

Le Gouvernement doit conserver la confiance du Parlement et peut engager devant le Parlement sa responsabilité sur un projet de loi ou l'ensemble de son programme. La responsabilité du Gouvernement peut également être mise en cause par le vote d'une motion de censure, déposée avec le soutien d'au moins un cinquième des députés, et adoptée si elle recueille les voix de la majorité absolue du nombre légal des députés.

28. Le Premier ministre est nommé en fonction des résultats électoraux.

Les autres membres du Gouvernement sont nommés et révoqués en application des lois et conventions constitutionnelles.

Seul un député peut être membre du Conseil exécutif. Toutefois, une personne peut être nommée et demeurer du Conseil exécutif si elle est élue dans l'année suivant sa nomination.

29. Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement dont il assure l'unité. Il est responsable de la politique générale de l'État québécois.

Chaque ministre d'État, ministre, ministre délégué et secrétaire d'État exerce les compétences fixées par la loi. Les ministres sans portefeuille exercent les compétences qui leur sont dévolues par décision du Premier ministre.

30. Aucun membre du Gouvernement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à titre personnel pour un acte ou une omission commis dans l'exercice de ses fonctions.

Si un procès criminel est engagé contre un membre du Gouvernement, l'Assemblée nationale décide s'il doit ou non être suspendu de ses fonctions.

31. L'Administration publique sert avec objectivité l'intérêt général et agit conformément aux principes d'efficacité, impartialité, coordination, hiérarchie, décentralisation et déconcentration et se soumet pleinement au droit.

Les organes de l'Administration publique sont créés, régis et coordonnés conformément à la loi.

Le pouvoir réglementaire et la légalité de l'action administrative sont contrôlés par le juge.

CHAPITRE III

DE LA COUR DU QUÉBEC

32. La Cour du Québec est divisée en trois chambres : la chambre de première instance, la chambre d'appel et la chambre constitutionnelle. La compétence de la Cour du Québec s'étend à l'ensemble du territoire du Québec et son organisation est prévue par la loi.

33. Les juges de la Cour du Québec sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. Ils sont inamovibles et ne peuvent contre leur gré être mutés, suspendus, mis à la retraite avant d'avoir atteint l'âge de soixante-quinze ans ou démis de leurs fonctions qu'en vertu d'une décision judiciaire et pour les seuls motifs et dans la seule forme prescrits par la loi.

Ils forment cependant un corps unique et sont soumis à un seul statut.

Les modalités et règles applicables à la chambre de première instance et à la chambre d'appel de la Cour du Québec sont prévues par la loi.

34. La chambre constitutionnelle de la Cour du Québec est composée de neuf membres dont trois sont nommés par le Premier ministre, trois par l'Assemblée nationale et trois par le président de l'Assemblée nationale. Le juge en chef de la chambre constitutionnelle est nommé par le Premier ministre et a voix prépondérante en cas de partage.

Les neuf membres sont nommés pour un mandat unique de neuf ans. Le renouvellement s'effectue par tiers tous les trois ans, par la nomination d'un nouveau membre par chacune des trois personnes habilitées par le premier paragraphe du présent article.

35. La chambre constitutionnelle de la Cour du Québec est chargée de se prononcer sur la conformité des lois, accords et ententes à la présente Loi fondamentale. Elle doit statuer dans un délai d'un mois.

Pour garantir la conformité d'une loi à la présente Loi fondamentale, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou trente-cinq députés peuvent soumettre la question à la chambre constitutionnelle de la Cour du Québec. Une loi déclarée incompatible avec la présente Loi fondamentale ne peut être adoptée par le Parlement.

Pour garantir la conformité d'un accord ou d'une entente avec la présente Loi fondamentale, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou trente-cinq députés peuvent soumettre la question à la chambre constitutionnelle de la Cour du Québec. Un accord ou une entente déclarée incompatible avec la présente Loi fondamentale ne peut faire l'objet d'un assentiment ou être entérinée ou ratifiée par le Gouvernement.

Si au cours d'un litige, il existe des doutes sur la compatibilité d'une loi, d'un accord ou d'une entente dont dépend sa décision, le juge doit suspendre la procédure et soumettre la question à la décision de la chambre constitutionnelle de la Cour du Québec. En cas de déclaration d'incompatibilité d'une loi, un accord ou une entente avec la Loi fondamentale, leur application en est suspendue jusqu'à la révision de la Loi fondamentale.

CHAPITRE IV

DES INSTITUTIONS MUNICIPALES DU QUÉBEC

36. Les institutions municipales du Québec sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre. Le nombre d'institutions municipales ne peut être modifié que par une loi.

Il est garanti aux institutions municipales le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement.

37. La décentralisation des pouvoirs de gestion et de taxation ne doit pas faire obstacle à la politique gouvernementale d'atténuation des disparités.

TITRE V

DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

38. Le Québec conduit ses relations internationales selon les principes du respect des règles de droit international, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux.

39. Le gouvernement du Québec est libre de donner son assentiment, de ratifier ou d'entériner tout accord international ou toute entente internationale sur une matière qui ressortit à sa compétence constitutionnelle.

Tout accord international ou toute entente internationale qui constitue, en vertu de la loi, un engagement international important doit être approuvé au préalable par l'Assemblée nationale du Québec

Il peut également, dans ses domaines de compétence, transiger avec des États étrangers et les institutions internationales, de même assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

40. Dès leur publication officielle, les règles comprises dans un accord international ou une entente internationale en vigueur, font partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire du Québec.

Dès leur publication officielle, les décisions des institutions internationales auxquelles le Québec doit se conformer, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire québécois.

Les règles coutumières et les principes généraux de droit font également partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire québécois.

TITRE VI

DE LA RÉVISION DE LA LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC

41. Les dispositions de la Loi fondamentale, à l'exception de celles du chapitre premier, peuvent être soumises à révision.

Lorsqu'une révision des articles 18 à 27 de la Charte des droits fondamentaux est en préparation, les représentants des collectivités concernées doivent être invités aux travaux relatifs à la proposition de révision.

42. L'initiative de la révision de la Loi fondamentale appartient aux membres de l'Assemblée nationale. Toute proposition de révision doit être déposée à l'Assemblée nationale avec le soutien d'au moins un quart des députés.

43. La proposition de révision incluant le texte complet des articles modifiés doit au moins recueillir les voix du tiers du nombre légal des députés. Une proposition de révision des articles 18 à 27 de la *Charte québécoise des droits fondamentaux* doit au moins recueillir les voix de la moitié du nombre légal des députés.

TITRE VII

DE LA CONSTITUTION TRANSITOIRE DU QUÉBEC

44. Si en application du chapitre I de la présente Loi fondamentale, la nation québécoise décide d'accéder au statut d'État souverain, la présente Loi fondamentale tiendra lieu de Constitution transitoire du Québec et entrera en vigueur au moment de la proclamation par l'Assemblée nationale d'une déclaration de souveraineté. Elle demeurera en vigueur, en tant que Constitution transitoire, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution du Québec élaborée en vertu de l'article 45 ci-après.

45. Un projet de nouvelle constitution sera élaboré par une commission constituante établie conformément aux prescriptions de l'Assemblée nationale. Cette commission, composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes, sera formée d'une majorité de non-parlementaires et comprendra des Québécois et des Québécoises d'origines et de milieux divers.

Les travaux de cette commission doivent être organisés de manière à favoriser la plus grande participation possible des citoyens dans toutes les régions du Québec, y compris, au besoin, par la création de sous-commissions régionales.

Le projet de la commission est déposé à l'Assemblée nationale qui en approuve la teneur définitive. Ce projet est ensuite soumis à la consultation populaire et devient, après son approbation, la Constitution du Québec.

TITRE VIII

DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR, DE LA PUBLICATION ET DE LA DIFFUSION DE LA LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC

46. La présente Loi fondamentale entre en vigueur après avoir été adoptée par le Parlement et doit recueillir les voix de la majorité du nombre légal des députés. Toute révision ultérieure de la présente Loi fondamentale entre en vigueur le jour suivant l'adoption de cette révision dans les conditions prévues aux articles 41 à 43.

47. La présente Loi fondamentale et, le cas échéant, toute révision ultérieure, est publiée le jour de son entrée en vigueur.

48. Le droit en vigueur avant l'entrée en vigueur de la présente Loi fondamentale continue d'être en vigueur dans la mesure où il n'est pas contraire à la présente Loi fondamentale.

49. Le texte français de la présente Loi fondamentale est officiel. La Loi fondamentale est également publiée dans les langues anglaise et autochtones.

50. Tout citoyen peut se procurer la Loi fondamentale du Québec en adressant une demande écrite au président de l'Assemblée nationale du Québec. Les établissements d'enseignement incluront dans leur programme d'éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente Loi fondamentale.

ANNEXE I

CHARTRE QUÉBÉCOISE DES DROITS FONDAMENTAUX

TITRE I

DES DROITS FONDAMENTAUX DES INDIVIDUS

CHAPITRE I

DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

En aucun cas, un être humain peut être soumis à la torture ni à des peines ou à traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Tout être humain possède également la personnalité juridique.

Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours. Toute personne doit porter secours à nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable.

2. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

Toute personne a droit au respect de sa vie privée

3. Toute personne est titulaire de la liberté de conscience et de religion.

Elle est également titulaire de la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite.

Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives.

4. Tous les citoyens jouissent de la liberté de circuler sur tout le territoire du Québec et de choisir librement leur lieu de résidence.

Tous les citoyens ont le droit d'émigrer, de quitter librement le territoire du Québec, et d'y revenir.

5. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

La demeure est inviolable.

Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite.

6. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

7. Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination, notamment d'âge, de couleur, d'état civil, de grossesse, de handicap, de langue, de naissance, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, d'orientation sexuelle, de race, de religion, de sexe ou de toute autre situation.

Le paragraphe précédent n'a pas pour effet d'interdire les bis, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur âge, couleur, état civil, grossesse, handicap, langue, naissance, opinion politique et toute autre opinion, origine nationale ou sociale, orientation sexuelle, race, religion, sexe ou toute autre situation.

Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés au paragraphe 1 du présent article, ni diffuser, publier et exposer en public un avis, un symbole ou un signe comportant discrimination, ou encore donner une autorisation à cet effet.

8. Toute personne a le droit de soumettre au Parlement des pétitions, des représentations, des réclamations ou des plaintes pour défendre ses droits, la Loi fondamentale ou l'intérêt général.

Tous les citoyens ont le droit de prendre part à la vie politique et à la direction des affaires publiques de l'État, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus, et sont éligibles aux élections nationales.

9. Tous les citoyens majeurs de plus de dix-huit ans disposent du droit de vote, sauf incapacité prévue par la loi, lors des élections et référendums.

10. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la

détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. Toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal.

Une personne ne peut être jugée de nouveau pour une infraction dont elle a été acquittée ou dont elle a été déclarée coupable en vertu d'un jugement passé en force de chose jugée.

Aucun témoignage devant un tribunal ne peut servir à incriminer son auteur, sauf le cas de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

11. Toute personne arrêtée ou détenue

- a) doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine;
- b) a droit d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention
- c) a droit, sans délai, d'en prévenir ses proches et de recourir à l'assistance d'un avocat. Elle doit être promptement informée de ces droits;
- d) doit être promptement conduite devant le tribunal compétent ou relâchée;
- e) ne peut être privée, sans juste cause, du droit de recouvrer sa liberté sur engagement, avec ou sans dépôt ou caution, de comparaître devant le tribunal dans le délai fixé.

Toute personne détenue dans un établissement de détention

- a) a droit d'être soumise à un régime distinct approprié à son sexe, son âge et sa condition physique ou mentale;
- b) a droit, en attendant l'issue de son procès, d'être séparée, jusqu'au jugement final, des prisonniers qui purgent une peine.

Toute personne privée de sa liberté a droit de recourir à l'*habeas corpus*.

12. Toute personne accusée

- a) a le droit d'être promptement informée de l'infraction particulière qu'on lui reproche;
- b) a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable;

- c) est présumée innocente jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie suivant la loi;
- d) a droit à une défense pleine et entière et a le droit d'interroger et de contre-interroger les témoins.
- e) a le droit d'être assistée gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas la langue employée à l'audience ou si elle est atteinte de surdité,
- f) ne peut être contrainte de témoigner contre elle-même lors de son procès.

Toute personne accusée

- a) ne peut être condamnée pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Québec et n'avait pas de caractère criminel en vertu de traités, de règles coutumières ou de principes généraux de droit;
- b) a droit à la peine la moins sévère lorsque la peine prévue pour l'infraction a été modifiée entre la perpétration de l'infraction et le prononcé de la sentence;
- c) a droit à un procès par jury, lorsque la peine prévue est de 5 ans d'emprisonnement ou plus.

CHAPITRE II

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

13. Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite.

Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi.

Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit de choisir pour leurs enfants des établissements d'enseignement privés, pourvu que ces établissements se conforment aux normes prescrites ou approuvées en vertu de la loi.

14. Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.

15. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

16. Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique

17. Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.

Les époux ont, dans le mariage, les mêmes droits, obligations et responsabilités. Ils assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille et l'éducation de leurs enfants communs.

Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu.

TITRE II

DES DROITS FONDAMENTAUX DES COLLECTIVITÉS

CHAPITRE III

DES DROITS FONDAMENTAUX DES PEUPLES AUTOCHTONES

18. Les peuples autochtones du Québec sont les Abénaquis, les Algonkins, les Attikameks, les Cris, les Hurons, les Inuit, les Malécites, les Micmacs, les Mohawks, les Montagnais et les Naskapis. Le Québec reconnaît que les autochtones forment des nations distinctes dont il importe de préserver l'identité et la participation au développement du Québec.

19. Les droits existants, ancestraux ou issus des traités, des peuples autochtones du Québec sont reconnus et garantis. Les droits issus des traités conclus ultérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Loi fondamentale jouissent de la même protection.

20. Les peuples autochtones ont le droit d'utiliser, de développer, de revitaliser et de transmettre aux générations futures leurs traditions orales, religieuses et culturelles.

21. L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones est le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement du Québec, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, des services sociaux et du développement économique.

CHAPITRE IV

DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA COMMUNAUTÉ ANGLOPHONE

22. La communauté anglophone a droit à la préservation et au libre développement de son identité historique, linguistique et culturelle et de ses institutions.
23. Les personnes appartenant à la communauté anglophone doivent être en mesure d'utiliser la langue anglaise dans l'exercice de tous leurs droits civils et politiques.
24. Les enfants, dont les parents ont reçu une institution en langue anglaise au Québec ou au Canada au niveau primaire ou secondaire, ont le droit de recevoir un enseignement élémentaire et secondaire en anglais.
25. Les personnes appartenant à la communauté anglophone ont un droit de gestion à l'égard des établissements d'enseignement qui offrent un enseignement élémentaire et secondaire en anglais et des établissements publics qui dispensent en langue anglaise un service d'intérêt général éducatif, sanitaire, religieux ou culturel.

CHAPITRE V

DES DROITS FONDAMENTAUX DES MINORITÉS RELIGIEUSES, LINGUISTIQUES ET CULTURELLES

26. Le Québec reconnaît que les minorités religieuses, linguistiques et culturelles contribuent à la diversité et participent au développement du Québec.
27. Les personnes appartenant à des minorités religieuses, linguistiques et culturelles ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun, avec les autres membres de leurs communautés leur propre vie culturelle, de professer et pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue.

TITRE III

DES RESPONSABILITÉS DES INDIVIDUS ET DES COLLECTIVITÉS

28. Toute personne a des responsabilités envers la famille, la communauté et l'humanité au sein desquelles seul son libre et plein développement est possible.
29. Les droits fondamentaux des collectivités s'exercent dans le respect de la Loi fondamentale, des lois et du territoire du Québec.

TITRE IV

RECOURS

30. Toute personne, victime de violation des droits fondamentaux qui lui sont garantis par la présente Charte peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 687 à 911

Auteur : Daniel Turp

Titre : Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Daniel Turp

Titre : L'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités

2002-01-09

L'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités

Mise à jour et compléments de 2001

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

avec la collaboration de

Patrick DUMBERRY

Avocat, Lalive et associés, Genève

Candidat au doctorat à l'Institut universitaire des Hautes études internationales, Genève

et la participation de

Marie-Hélène Proulx et Geneviève Plafond

Assistantes de recherche à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

I- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE

II- OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET ANALYSES COMPLÉMENTAIRES

A- L'évolution des règles relatives à la succession d'États en matière de traités

- 1) L'impact de la pratique contemporaine de succession d'États en matière de traités sur l'évolution des règles en la matière
- 2) L'émergence d'une présomption de continuité des traités

B- Analyse complémentaire des positions du Québec sur la succession en matière de traités et sur les modalités de succession

- 1) Le choix du principe de la continuité par le gouvernement du Québec
- 2) L'application du principe de la continuité par le Québec et les autres modalités relatives à la succession du Québec aux traités

III- CONCLUSIONS NOUVELLES

ANNEXE 1	<i>Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités</i>
ANNEXE 2	Tableau sur la succession du Québec aux accords multilatéraux du Canada
ANNEXE 3	Tableau sur la succession du Québec aux accords bilatéraux du Canada
ANNEXE 4	Tableau sur la continuation des ententes internationales du Québec

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

L'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités

Mise à jour et compléments de 2001

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La mise à jour de l'étude sur l'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités effectuée en 1991 permet de constater l'évolution des règles relatives à la succession d'États en matière de traités et de constater l'émergence d'une présomption de continuité des traités. Comme le gouvernement avait choisi de le faire dans son *Avant-projet de Loi sur la souveraineté* et le *Projet de Loi n° 1 sur l'avenir du Québec*, le Québec devrait dès lors continuer de privilégier le principe de la continuité en matière de succession aux traités et l'appliquer notamment aux 630 nouveaux accords internationaux multilatéraux et bilatéraux conclus par le Canada depuis la réalisation de l'étude antérieure. L'étude propose également d'appliquer ce même principe pour assurer la continuation des 300 ententes internationales qu'il a lui-même conclues et qui sont actuellement en vigueur.

Le Québec devrait pouvoir, en toute vraisemblance, compter sur l'appui de ses futurs partenaires, et notamment les États-Unis d'Amérique et les États membres de l'Union européenne, dont la pratique récente tend à présumer la continuité des traités. C'est l'émergence d'une telle présomption qui constitue la nouveauté et qui tendra à favoriser et faciliter, si telle est la volonté de sa peuple, l'entrée d'un État souverain québécois dans le concert des nations.

L'étude invite le gouvernement du Québec à déterminer le processus par lequel il confirmera sa succession aux accords internationaux du Canada et la continuation de ses propres ententes internationales. Si l'Assemblée nationale du Québec se voit conférer une compétence d'approbation des engagements internationaux importants, comme le prévoit le projet de loi n° 52 dont elle a été saisi le 14 novembre 2001 et dont l'adoption est prévue pour le printemps 2002, il serait souhaitable d'asseoir les nouveaux engagements internationaux du Québec sur des assises démocratiques solides et d'associer dès lors l'Assemblée nationale au processus qui aura pour effet de lier le Québec à des engagements déterminants pour son avenir politique et constitutionnel.

L’accession du Québec à la souveraineté et la succession d’États en matière de traités

Au moment où l’étude consacrée à la question de la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l’hypothèse de l’accession à la souveraineté était rédigée pour la Commission d’étude des questions afférentes à l’accession du Québec à la souveraineté¹, une nouvelle vague d’accessions à la souveraineté était en cours et donnait lieu à une pratique relative à la succession d’États en matière de traités qui était fort difficile à documenter à cette époque.

Ainsi, les événements qui ont été à l’origine de la naissance des nouveaux États issus de l’Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) et de la République fédérative tchèque et slovaque (RFTS) ont posé la question de la succession de ces États aux traités multilatéraux et bilatéraux de leur État prédécesseur. Ainsi, la pratique adoptée par ces nouveaux États, de même que par les États contractants aux traités bilatéraux et par les dépositaires des traités multilatéraux auxquels les États prédécesseurs étaient parties, n’était guère connue à l’époque de l’*Étude originale*. Cette pratique a aujourd’hui été documentée et permet notamment d’évaluer l’influence de la *Convention de Vienne sur la succession d’États en matière de traités*² qui est aujourd’hui en vigueur et dont les normes – à l’étude desquelles nous avons procédé en 1991 - peuvent être confrontées à la pratique contemporaine de succession d’États en matière de traités.

De même, en 1991, le gouvernement du Québec n’avait pas exprimé de position sur la question de la succession d’un futur État québécois souverain aux traités auxquels le Canada est partie. Le projet de rapport de la Commission d’études sur les questions afférentes à l’accession du Québec à la souveraineté, dont il faut rappeler que son contenu n’a pas été approuvé par les parlementaires membres de la Commission ou par l’Assemblée nationale, résumait la teneur de

¹ Voir D. TURP et F. GOUIN, *Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l’hypothèse d’une accession du Québec à la souveraineté*, dans COMMISSION D’ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d’un Québec souverain : exposés et études*, volume 1, 1992, pp. 687-911 [ci-après dénommée l’*Étude originale*].

² (1996) 1946 Recueil des traités des Nations Unies [R.T.N.U.] 3 [ci-après dénommée la *Convention de Vienne de 1978* ou la *Convention de 1978*]. Au moment de l’*Étude originale*, la *Convention de Vienne de 1978* n’avait reçu que 7 des 15 ratifications nécessaires pour pouvoir entrer en vigueur. Elle est entrée en vigueur le 6 novembre 1996, 30 jours après le dépôt du 15^e instrument de ratification qui est survenu le 7 octobre 1996. Au 31 décembre 2001, 17 États sont parties à la Convention. Nous reproduisons à nouveau cette convention en annexe 1 de la présente étude suivie d’un tableau des États parties à la convention.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

notre étude de 1991³ et n'était suivi d'aucun énoncé de politique gouvernementale sur la question de la succession aux traités. Mais, quatre ans plus tard, dans le contexte des débats sur l'avenir du Québec et en prévision du référendum du 30 octobre 1995, le gouvernement du Québec faisait connaître ses vues sur la question et présentait ainsi ses positions sur la question de sa succession éventuelle aux traités du Canada.

Six ans après cette prise de position et dix ans après le dépôt de notre étude sur la succession du Québec aux traités du Canada, il est donc utile faire le point sur cette question en résumant les éléments essentiels et les conclusions de notre *Étude originale* (I), en présentant des observations, commentaires et analyses complémentaires (II) et en formulant des conclusions nouvelles (III).

I- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE

Dans l'étude originale, il était affirmé que la question de la succession du Québec aux traités du Canada revêtait un intérêt particulier et que la position du Québec en la matière pouvait contribuer à une transition ordonnée vers la souveraineté, si telle était la voie retenue par le peuple québécois. Il était également rappelé qu'une stabilité et une continuité juridiques seraient assurées aux lendemains de l'accession à la souveraineté si les futurs partenaires internationaux du Québec, qu'il s'agisse d'États souverains ou d'organisations internationales, étaient informés du sort que le Québec entendait réserver aux traités du Canada qui étaient en vigueur au moment de l'accession à la souveraineté du Québec. Il y était également mentionné qu'un engagement du Québec à respecter certains traités pourrait être considéré comme une condition de reconnaissance du Québec par certains États, comme en fait foi la position adoptée par les États membres de la Communauté européenne dans les *Lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*⁴.

Notre étude faisait une place importante à la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* qui codifiait, selon nous, le droit applicable aux traités relatifs aux des régimes de frontières et autres régimes territoriaux, mais dont les règles particulières concernant la succession d'États en cas de séparation de parties d'un État (art. 34 à 38), qui revêtaient un intérêt particulier pour le Québec, étaient quant à elles des règles de droit nouveau.

Même si la *Convention de Vienne de 1978* et ses règles ne devraient donc pas être nécessairement suivies par un Québec souverain, notre étude formulait l'opinion selon laquelle le Québec aurait pu vouloir s'appuyer sur ses règles et en faire le fondement d'une déclaration concernant les traités de l'État prédécesseur canadien. Notre étude proposait qu'une telle déclaration, ou certains de ses éléments principaux, soit intégrée à la déclaration de souveraineté

³ Voir COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport*, Québec, 1992, pp. 60-61.

⁴ Voir l'*Étude originale*, p. 689.

du Québec⁵ et suggérait que certains traités, et principalement les traités bilatéraux, demeurent en vigueur à titre provisoire pendant un certain nombre d'années durant lesquelles seraient conduites des négociations avec les États concernés.

L'*Étude originale* évoquait également la possibilité qu'un traité de caractère général régisse, comme ce fut le cas entre la Malaisie et le Singapour⁶, les modalités de succession du Québec aux traités du Canada. Elle suggérait en outre que des accords particuliers de succession ou de dévolution pourraient aussi être conclus, si les parties en convenaient, et s'inspirer des règles de la *Convention de Vienne* ainsi que les règles de droit international coutumier applicables en la matière⁷.

Notre étude rappelait que si la question de la succession du Québec aux traités du Canada devait se régler sur la seule base du droit international général et qu'aucun accord ne pouvait être conclu avec le Canada à ce sujet, le Québec aurait pu prétendre que la règle de la table rase s'appliquait à son cas et répudier, en principe, l'ensemble des traités auxquels le Canada était partie. Il aurait pu envisager, selon nous, de déposer des instruments de ratification et d'adhésion des traités multilatéraux auxquels il aurait souhaité devenir partie et entreprendre des négociations aux fins de conclure les traités bilatéraux avec les États et organisations internationales de son choix. L'étude évoquait également l'opportunité de procéder à un examen du sort qui devrait être réservé aux ententes internationales du Québec.

L'*Étude originale* avait recensé 1.388 traités auxquels le Canada était partie en date du 30 avril 1991 et examiné ceux-ci sommairement de façon à déterminer les conditions de succession du Québec, en tenant compte du droit international applicable en la matière et notamment de la *Convention de Vienne de 1978*. Les données relatives aux traités du Canada et la détermination des conditions de succession du Québec étaient présentées dans deux listes, répertoriant, d'une part, les traités multilatéraux du Canada⁸ et, d'autre part, les traités bilatéraux du Canada⁹.

II- OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET ANALYSES COMPLÉMENTAIRES

⁵ *Id.*, p. 696. Voir à ce sujet les paragraphes consacrés à cette question dans nos deux projets de déclaration de souveraineté contenus en annexe 6 et 7 de l'autre étude que nous avons préparée pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté : voir Daniel TURP, «Exposé-réponse - Processus d'accession à la souveraineté», dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain : exposés et études*, volume 1, 1992, pp. 683-686.

⁶ V. l'*Accord relatif à la Constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain, détaché de la Malaisie*, (1966) R.T.N.U. 91, annexe B., art. 13.

⁷ Pour des exemples d'accords de succession ou de dévolution, voir l'annexe de le mémorandum du Secrétariat des Nations Unies, *La succession d'États et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire*, Doc. N.U. A/CN.4/ 150, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, volume II, A/CN.4/ SER.A/1962/Add. I, pp. 146-149.

⁸ V. *Étude originale*, pp. 725-765 (annexe 2).

⁹ *Id.*, pp. 767-909 (annexe 3).

Souveraineté du Québec et succession aux traités

Après avoir rappelé la teneur de l'étude originale relative à la succession du Québec aux traités du Canada, il importe donc de faire des observations et commentaires sur l'évolution du droit et de la pratique en matière de la succession d'États aux traités depuis 1991. Mais, un certain nombre d'observations et de commentaires s'imposent en regard de l'évolution des règles relatives à la succession d'États en matière de traités (A) avant que nous procédions à l'analyse complémentaire des positions et modalités relatives à la succession du Québec aux accords internationaux du Canada et la continuation des ententes internationales du Québec (B).

A- L'évolution des règles relatives à la succession d'États en matière de traités

Les règles particulières de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* concernant la succession d'États en cas de séparation de parties d'un État (art. 34 à 38), dont nous faisons état dans l'*Étude originale*, sont aujourd'hui en vigueur et lient 17 États. Elles ne lient toutefois pas le Canada qui ne compte pas parmi les États qui ont exprimé leur consentement à être lié par la *Convention de 1978*. Ces règles peuvent aujourd'hui être mesurées à une véritable pratique contemporaine de succession (1), mais elles peuvent aussi être examinées sous l'angle des positions exprimées par le gouvernement du Québec sur la question de son éventuelle succession aux traités du Canada (2).

1) L'impact de la pratique contemporaine de succession d'États aux traités sur l'évolution des règles en la matière

L'article 34 de la *Convention de Vienne* énonce comme principe celui du maintien des traités dans l'un et l'autre cas. Il prévoit toutefois deux exceptions au principe et n'impose pas la règle de la continuité dans le cas où les États intéressés en conviendraient autrement (alinéa 2 a)) ou s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité (alinéa 2 b)). Cette règle et ses exceptions sont dorénavant opposables aux 17 États parties à la *Convention de Vienne de 1978*, mais est-elle applicable, en tant que règle de droit coutumier, aux autres États nés suivant une dissolution ou une sécession d'États ?

La règle contenue à l'article 34 en ce qui a trait aux cas de « sécession » est le plus souvent critiquée comme étant contraire à la pratique tant ancienne que moderne des États, plutôt favorable à l'application du principe de la *tabula rasa* et non à la continuité des traités¹⁰. Il ne

¹⁰ Ainsi, la pratique « moderne » des États en matière de sécession, illustrée par les cas du Singapour, du Pakistan et du Bangladesh tend à indiquer que les États successeurs ont généralement appliqué la règle de la table rase. En d'autres termes, selon la Commission du droit international, la pratique moderne des États sécessionnistes démontre qu'il n'y a pas de succession automatique aux traités conclus par l'État prédécesseur : voir *Rapport de la Commission à l'Assemblée générale : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session*, Document A/8710/REV.1 », *Ann. C.D.I.*, vol. II., 1972, pp. 321-324. Pour Renata SZAFARZ, « Vienna Convention on Succession of States in Respect to Treaties : A General Analysis », (1979-1980) 10 *Polish Yearbook of International Law* 104-105, « [i]t seems that the practice of States in this respect

semble pas non plus faire de doute que ce choix ait en définitive été davantage dicté par des considérations politiques, à savoir la soi-disant crainte d'encourager les mouvements sécessionnistes¹¹. Dès lors, la règle en matière de sécession serait, hormis le cas des États parties à la *Convention de Vienne*, la règle de la table rase.

L'émergence d'une règle de droit coutumier allant dans le sens de l'article 34 résulterait d'une pratique émanant d'États nés d'une séparation d'États, résultant soit de la dissolution d'un État prédécesseur dont la conséquence est la disparition de l'État prédécesseur et la substitution à celui-ci de nouveaux États sur l'ensemble du territoire de ce dernier, soit de la sécession d'une partie d'un État prédécesseur dont l'existence est par ailleurs maintenue.

L'apparition de nouveaux États sur le territoire de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie s'est produite dans le contexte de dissolution de ces États et a engendré une pratique de succession aux traités qui a donné lieu à des décisions multiples de la part des États successeurs sur le sort des traités de l'État prédécesseur. À notre connaissance, il n'y a pas eu de séparation d'États par sécession durant la période de 1991 à 2001. Bien que l'accession de l'Érythrée à l'indépendance pourrait être vu comme un cas de sécession en raison du fait que l'existence de l'Éthiopie n'a pas été affectée au-delà de ce changement territorial, il serait plus juste de se référer au cas de l'Érythrée comme étant celui d'un État nouvellement indépendant issu de la décolonisation¹². Ainsi, aucun cas de sécession n'a pu avoir un impact sur la portée de la règle formulée à l'article 34 de la *Convention de Vienne*, celle-ci paraissant par ailleurs exercer une influence sur les personnes qui réfléchissent sur le sort des traités dans l'hypothèse de l'accession de leur nation à la souveraineté¹³.

has been sufficiently extensive, consistent and sustained, and that the *opinio juris* of States and the opinion of the legal doctrine sufficiently concordant to warrant the conclusion that a customary rule emerged according to which the succession of treaties of separated State is governed by the clean slate rule ». Voir aussi Zidane MERIBOUTE, *La codification de la succession d'États aux traités: décolonisation, sécession, unification*, Paris, P.U.F., 1984, p. 162; Philippe CAHIER, « Quelques aspects de la Convention de 1978 sur la succession d'États en matière de traités », dans Bernard DUTOIT et Etienne GRISEL, *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne, Payot, 1984, p. 76; Malcolm N. SHAW, *International Law*, 3^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 689-690; *Restatement of the Law Third- Restatement of the Law- The Law of the Foreign Relations Law of the United States*, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, volume 1, p. 113, § 210, « Reporters' Notes » n° 4; Edwin D. WILLIAMSON and John E. OSBORN, « A U.S. Perspective on Treaty Succession and Related Issues in the Wake of the Break-up of the U.S.S.R. and Yugoslavia », (1992-1993) 33 *Virginia Journal of International Law* 263.

¹¹ Voir MERIBOUTE, *id.*, p. 163.

¹² L'histoire particulière de cette région semble ainsi montrer qu'en 1952 l'Éthiopie n'a fait que poursuivre l'aventure coloniale qu'avait avant elle entreprise les Occidentaux. En d'autres termes, en 1993, l'Érythrée n'a fait qu'exercer (sur le tard) son droit légitime à l'autodétermination en tant que peuple sous domination coloniale : voir à ce sujet Eyassu GAYIM, *The Eritrean Question: The Conflict between the Right of Self-determination and the Interest of States*, Uppsala, Iustus Förlag, 1993, pp. 560 à 599, Raymond GOY, « L'indépendance de l'Érythrée », (1993) 34 *A.F.D.I.* 353 et Minasse HAILE, « Legality of Secession: The Case of Eritrea », (1994) 8 *Emory International Law Review* 479.

¹³ On peut toutefois mentionner qu'une réflexion a été initiée sur l'attitude que devrait avoir l'Écosse à l'égard des traités internationaux dans l'hypothèse où il devait accéder à l'indépendance et ainsi faire sécession du

Souveraineté du Québec et succession aux traités

Ainsi, la pratique qui est susceptible d'influer sur le cours de notre réflexion est celle résultant de cas de dissolution d'États. À cet égard, la Cour internationale de Justice a été invitée par la Bosnie-Herzégovine à déterminer l'état droit coutumier sur cette question dans l'*Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine/Yougoslavie)¹⁴, mais celle-ci n'a pas jugé opportun de se prononcer sur la nature coutumière de l'article 34. Dans une opinion individuelle, le juge Weeramantry fut d'avis qu'il devait y avoir des exceptions à la règle de la table rase en ce qui concerne des traités relatifs aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire et que la succession à la Convention contre le génocide était automatique¹⁵. Dans son opinion dissidente, le juge *ad hoc* Kréca, désigné par la République fédérale de Yougoslavie, réfuta le caractère coutumier de l'article 34¹⁶ et rappela notamment que la pratique subséquente à l'adoption de cet article, caractérisée par un nombre très limité de ratifications à la Convention, n'allait pas dans le sens de la règle y énoncée¹⁷. La question de la valeur coutumière de l'article 34 de la Convention de Vienne dans un contexte de dissolution d'États s'est également posée dans l'*Affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*¹⁸, mais la Cour a également refusé de prendre position sur ce point litigieux entre les parties¹⁹.

Royaume-Uni. Le principe de la continuité semble être privilégié par les auteurs d'études sur la question, comme en fait foi l'analyse intitulée *Scotland's Government- the Transition to Independence*, Scottish Centre for Economic and Social Research, 1992 Series- Paper n° 6, August 1996, où il est affirmé qu'«other international obligations of the United Kingdom would be regarded in accordance with the 1978 Vienna Convention on the Succession of States in Respect of treaties, which expresses a generally acknowledged principle that «any treaty in force on the date of the succession of States in respect to the entire territory of the predecessor State continues in force in respect of each successor State so formed » (p. 12). Sur la question plus particulière de l'accession aux traités et l'admission comme États membre de l'Union et des Communautés européennes, voir Matthew HAPOLD, «Independence : In or Out of Europe ? An Independent Scotland and the European Union», (2000) 49 *International and Comparative Law Quarterly* 15 et Jo E. MURKENS, *Scotland's Place in Europe*, London, University College, School of Public Policy, Constitutional Unit, 2001, pp. 4-16.

¹⁴ Exceptions préliminaires (11 juillet 1996), C.I.J., *Recueil* 1996, p. 595.

¹⁵ *Id.*, p. 651.

¹⁶ *Id.*, p. 781.

¹⁷ *Id.*, p. § 111.

¹⁸ Arrêt du 25 septembre 1997, C.I.J. *Recueil* 1997.

¹⁹ *Id.* p. 71. On peut également noter que dans ses ordonnances du 2 juin 1999 dans les affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force entre la Yougoslavie et 10 pays membres de l'OTAN, la Cour a également refusé de statuer sur la question de la succession automatique de la Yougoslavie à certains traités. Le juge *ad hoc* Kreca a, quant à lui soulevé la question : voir les commentaires de ce dernier dans l'affaire relative à *la Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Canada)*, C.I.J. *Recueil* 1999, p. 93-94.

Quant aux publicistes, plusieurs considèrent que la règle contenue à l'article 34 de la *Convention de Vienne* est de droit coutumier lorsqu'il s'agit de la dissolution d'États²⁰. Certains auteurs contestent toutefois le caractère coutumier de la règle à la lumière de la pratique contemporaine. Commentant cette pratique, le professeur Pierre Michel Eisemann affirme ainsi :

Une certaine anarchie règne en la matière qui détruit toute prétention à reconnaître un caractère coutumier au principe de continuité inscrit dans la Convention de 1978. Si certains États ont pu afficher un refus de principe à toute succession - comme l'Arménie - la plupart des États ont suivi une politique dépourvue de ligne directrice qui ne saurait en aucun cas être rattachée aux dispositions de la Convention de 1978.

[...]

La confusion préside également au sort des traités bilatéraux. La succession automatique est là encore écartée au profit d'une pratique «pick and choose» qui semble être devenue la norme ou qui, pour le moins, n'a pas fait l'objet de contestations de la part des États cocontractants. Il ne paraît pas véritablement nécessaire de s'appuyer sur une incompatibilité avec l'objet et le but du traité ou sur un changement radical des conditions d'exécution du traité pour refuser qu'il reste en vigueur, pas plu qu'il ne faut rechercher l'accord du cocontractant. La règle de Vienne est inversée : la libre-détermination des États concernés détruit toute certitude a priori quant au sort des traités et il faudra nécessairement passer par un acte confirmatif commun pour préciser la situation conventionnelle des États²¹

Sans être uniforme, il demeure que la pratique des nouveaux États successeurs issus des dissolutions d'États va généralement dans le sens du respect du principe de la continuité et du maintien automatique des traités²².

²⁰ Voir Zidane MERIBOUTE, *supra*, note 10, p. 216; D.P. O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, pp. 164-178; Philippe CAHIER, *supra*, note 10, p. 75.

²¹ Voir Pierre Michel EISEMANN, « Rapport du Directeur de la section de langue française du Centre », dans Pierre Michel EISEMANN et Martti KOSKENNIEMI, *La succession d'Etats : la codification à l'épreuve des faits/State Succession: Codification Tested against the Facts*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff Publ., 2000, pp. 50-52 [ci-après dénommé EISEMANN et KOSKENNIEMI].

²² Certains auteurs sont d'avis que cette pratique va clairement dans ce sens : Vladimir-Djuro DEGAN, «La succession d'Etats en matière de traités et les Etats nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie)», (1996) 42 *A.F.D.I.* 206, à la p. 222. D'autres, par contre, sont plus nuancés et affirment que ce principe souffre dans la pratique de multiples exceptions : voir Yolanda GAMARRA, « Current Questions of State Succession Relating to Multilateral Treaties », dans EISEMANN et KOSKENNIEMI, pp. 434-435. La professeure Brigitte STERN, « La succession d'Etats », (1996) 262 *R.C.A.D.I.* 119, aux pp. 291-295, parle quant à elle d'une affirmation d'une règle de « succession obligatoire » (mais non-automatique), nuancée par l'importance et la diversité des notifications ainsi que la signification qui leur est donnée. Dans le même sens, voir Hanna BOKOR-SZEGO, « Continuation et succession en matière de traités internationaux », dans Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est : succession d'Etats et relations économiques internationales* Paris, Montchrestien, 1994, p. 54 [ci-après dénommée BURDEAU et STERN]. Voir aussi Rein MÜLLERSON, «Law and Politics in Succession of States: International Law on Succession of States», dans BURDEAU et STERN, p. 43, qui prétend que les nouveaux États ne sont pas automatiquement liés par les traités conclus par l'Etat prédécesseur, mais qu'ils ont une obligation de négocier de bonne foi le réajustement de ces traités.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

Cela semble notamment vrai pour certaines catégories de traités en particulier. Ainsi, en ce qui concerne les traités dits territoriaux, les articles 11 et 12 de la *Convention de Vienne de 1978* semble constituer une exception à règle de la table rase et favoriser le maintien des traités relatifs à la frontière, au régime d'une frontière et aux autres régimes territoriaux. Alors que certains auteurs affirmaient que ces articles de la *Convention de Vienne de 1978* codifiaient le droit coutumier, d'autres auteurs affirment aujourd'hui que la pratique contemporaine consacre le caractère coutumier de ces dispositions. Ainsi, cette pratique révèle, que «le principe énoncé à l'article 11 de la *Convention de Vienne de 1978* semble en effet unanimement considéré comme une règle coutumière bien établie»²³. En ce qui concerne l'article 12 sur les autres régimes territoriaux, cette pratique ne serait pas assez abondante pour «permettre d'en déduire une confirmation de la règle coutumière codifiée à l'article 12 de la *Convention de Vienne de 1978*, même si on peut constater une tendance en ce sens»²⁴.

Les traités relatifs aux droits fondamentaux sont également des traités que certains veulent faire échapper à la règle de la table rase. On a ainsi multiplié les justifications d'une continuité des obligations, invoquant celle des droits acquis des individus titulaires des droits fondamentaux et plaçant ainsi en faveur d'une succession automatique à ces traités. La pratique des organes des Nations Unies ainsi que d'organes responsables de la mise en œuvre de traités relatifs aux droits de l'Homme tend à privilégier à l'égard de ces traités la règle de la succession automatique. Qu'il s'agisse de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU, du Comité des droits de l'Homme ou des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'Homme, la position de ces organes convergent et veut que les États successeurs soient automatiquement liés par les obligations résultant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme à compter de leur date respective d'indépendance, le respect de ces obligations ne dépendant aucunement d'une déclaration de confirmation faite par le gouvernement de l'État successeur²⁵.

Dans son étude sur la question, la juriste Isabelle Poupart ne s'aventure pas à affirmer l'existence d'une règle de droit coutumier allant dans ce sens d'une succession automatique aux traités sur les droits fondamentaux, mais fait part de l'espoir qu'elle manifeste à cet égard :

L'examen de la pratique des organes de l'Organisation des Nations Unies et des nouveaux États permet d'identifier une série d'indices convergents qui militent en faveur de la reconnaissance de la règle de la continuité des obligations qui découlent des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en cas de succession d'États.

²³ Voir Maria del Carmen Marquez Carrasco, «Régimes de frontières et autres régimes territoriaux face à la succession d'États», dans EISEMANN et KOSKENNIEMI, p. 572.

²⁴ *Id.*, p. 577.

²⁵ Voir Doc. N.U. E/CN.4/1996/76, p. 3, cité dans Isabelle POUPART, «Succession et traités et droits de l'Homme : vers la reconnaissance d'une protection ininterrompue des individus», dans EISEMANN et KOSKENNIEMI, p. 475.

Ce vaste mouvement se traduira-t-il par l'émergence d'une nouvelle règle coutumière ?
Nous l'espérons.²⁶

La question d'une succession automatique aux traités relatifs au désarmement et à la maîtrise des armements s'est également posée, d'autant que la dissolution de l'U.R.S.S. posait en la matière des questions particulièrement délicates. En concluant une étude fouillée sur cette question en se demandant s'il y a une spécificité de la succession d'États aux traités de désarmement et maîtrise des armements, le professeur Fabrizio Pagani affirme notamment que l'objectif recherché par les États dans ce domaine spécifique à la question successorale était «de garantir la stabilité des relations conventionnelles en jeu». Et il ajoutait :

En ce qui concerne les États nés tant de l'éclatement de l'Union soviétique que des autres pays d'Europe de l'Est on remarque une volonté immédiate et très claire de réaffirmer leur engagement à respecter les traités sur le contrôle des armements. L'Accord d'Alma-Ata du 21 décembre 1991 sur les mesures conjointes est en ce sens particulièrement significatif. Les États tiers, et surtout les États occidentaux, ont également maintes fois souligné la nécessité de l'application par les nouveaux États des arrangements conclus. Ils en sont même venus, comme dans le cas des membres de la Communauté européenne, à subordonner leur reconnaissance diplomatique à la mise en œuvre de ces démarches²⁷.

On ne saurait toutefois conclure que cet objectif de stabilité et la volonté de réaffirmer des engagements en la matière a été atteint par l'application d'une règle de succession automatique aux traités relatifs au désarmement et au contrôle des armements. En effet, la pratique des États nés de la dissolution de l'URSS, mais également de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, démontre qu'ils ont fait appel à plusieurs moyens pour assurer une telle stabilité, qu'il s'agisse de la déclaration de succession aux traités, de l'adhésion à ceux-ci, voire de leur renégociation.

Ainsi, si l'on résume l'état du droit international de la succession d'États à la lumière de la pratique contemporaine, on constate qu'il y a une tendance en faveur de la règle de la continuité affirmée à l'article 34 de la *Convention de Vienne de 1978*. Cette tendance est manifeste pour une certaine catégorie de traités, et en particulier les traités territoriaux, les traités relatifs aux droits fondamentaux et les traités relatifs au désarmement et au contrôle des armements où le respect des droits acquis des individus et la volonté d'assurer une stabilité territoriale et internationale militent en faveur de la continuité des traités. Cette tendance a d'ailleurs amené certains à faire découler de cette pratique contemporaine une présomption de continuité des traités.

²⁶ *Id.*, p. 489.

²⁷ Voir Fabrizio PAGANI, «Identité et succession aux instruments conventionnels relatifs au désarmement et à la maîtrise des armements», dans EISEMANN et KOSKENNIEMI, p. 462-463.

2) L'émergence d'une présomption de continuité des traités

À la lumière de la pratique récente en matière de succession aux traités, il est possible d'analyser la question dans une perspective plus générale et de la replacer dans un contexte plus global. A notre avis, toute la problématique entourant cette question illustre clairement la confrontation de valeurs contradictoires en droit international contemporain.

Ainsi, le respect du principe de l'égalité souveraine des États et de la liberté qu'ont ces derniers de choisir les traités auxquels ils désirent être liés milite en faveur du principe de la *tabula rasa* comme solution. En effet, l'un des attributs les plus importants de la souveraineté de l'État est sans contredit la faculté pour celui-ci de décider avec qui et dans quel domaine celui-ci désire entretenir des relations conventionnelles. En toute logique, le nouvel État souverain devrait donc avoir un droit d'entreprendre sa vie internationale avec les coudées franches. Par ailleurs, tout souverain qu'il soit, il n'en demeure pas moins qu'en accédant au statut d'État souverain, l'État successeur «devient partie intégrante du système international préexistant, dont il se doit de respecter l'intégrité et la cohérence»²⁸. Ainsi, aux droits découlant directement du droit international dont le nouvel État est titulaire correspondent certaines obligations imposées par le même droit des gens, comme le stipule la règle voulant que le nouvel État soit automatiquement lié par les règles coutumières déjà existantes et à l'élaboration desquelles il n'a pourtant pas participé.

C'est face à ces deux principes antinomiques que s'est depuis toujours divisée la doctrine. Pour favoriser l'intégration d'un nouvel État dans la communauté internationale et préserver la stabilité des relations internationales, il est éminemment souhaitable que le principe du maintien des traités soit considéré comme la règle plutôt que l'exception dans les cas de sécession et qu'elle prenne la forme d'une présomption en vertu de laquelle l'État successeur succéderait, dans un premier temps, de façon automatique à tous les traités auxquels l'État prédécesseur est partie. Bien entendu, le corollaire d'une telle présomption serait que l'État successeur aurait, dans un deuxième temps, toute la liberté de dénoncer, par le biais des mécanismes prévus aux traités, les traités conclus par l'État prédécesseur auxquels il ne veut pas succéder.

L'approche de la présomption de la continuité des traités semble être également dictée par des considérations pratiques qui ont davantage trait à la nature propre des nouveaux États qui accèdent à la souveraineté internationale. En effet, il est incontestable que les nouveaux États ont en général peu de ressources et d'expertise concernant des questions complexes de droit international comme celles relatives à la succession aux traités. De plus, ces questions ne sont généralement pas considérées prioritaires dans le cadre du processus d'accession à l'indépendance du nouvel État. Dès lors, ceux-ci peuvent tirer bénéfice de la présomption de continuité et disposer d'un temps raisonnable pour prendre des décisions relatives à leur succession aux traités de l'État prédécesseur.

²⁸ Voir Brigitte STERN, *supra*, note 22, p.119.

Commentant la *Convention de Vienne de 1978*, l'un des publicistes les plus qualifiés en matière de succession d'États, le professeur Daniel O'Connell, écrivait évoquait déjà en 1979 la possibilité d'appliquer une présomption de continuité des traités :

We have set up a system for successor States to avoid maintaining treaties and then an elaborated machinery, which is time-consuming and administratively debilitating, to enable them to avoid the consequences of avoidance of the maintenance of treaties, that is, to enable them to continue treaties which they want to continue while adhering to the general idea of not being bound to do so. (...) I wonder whether there would be any practical difference if we reverse the matter, beginning with supposition that treaties remain in force for successor States, without distinction between the types of succession, and then leave the successor State to terminate them under the renunciation clauses²⁹.

Depuis lors, plusieurs autres publicistes se sont fait les avocats de la présomption de continuité des traités et ont constaté l'émergence d'une telle présomption dans la pratique successorale contemporaine³⁰. Ainsi, suite aux événements qui se sont déroulés en Europe de l'Est ces dix dernières années, le principe du maintien des traités semble avoir été adopté par la pratique des États dans le contexte de dissolutions d'États. Ainsi, telle fut par exemple la position d'État tiers, et notamment de l'Union européenne et de ses États membres ainsi que du Conseil de l'Europe³¹. L'évolution de la position du gouvernement américain sur la question est également particulièrement intéressante. Alors que l'American Law Institute était d'avis que le gouvernement des États-Unis favorisait l'application de la règle de la table rase dans les cas de succession d'États³², ce même gouvernement semble désormais privilégier l'approche de la présomption de continuité des traités comme en fait foi la remarque du jurisconsulte du département d'État américain Edwin W. Williamson :

²⁹ Voir D.P. O'CONNELL, «Reflections on the State Succession Convention », (1979) 39 *Z.a.ö.R.V.* 736.

³⁰ Voir Paul R. WILLIAMS, «The Treaty Obligations of the Successor States of the Former Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia : Do They Continue in Force ? », (1994) 23 *Denver Journal of International Law and Policy* 1, à la p. 19; Oscar SCHACHTER, « State Succession: the Once and Future Law », (1992-93) 33 *Virginia Journal of International Law* 253, aux pp. 258-260; James R. CRAWFORD, «Remarks par James R. Crawford», dans Caroline S. WEST, «State Succession and Relations with Federal States», *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 86, 1992, p. 21.

³¹ Voir Pieter Jan KUYPER, « The Community and State Succession in Respect to Treaties », dans D. CURTIN et T. HEUKELS (dir.), *Institutional Dynamics of European Integration : Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, vol. II, p. 640. Voir aussi les commentaires de Garzon CLARIANA, «La succession dans les Communautés européennes», dans BURDEAU et STERN, p. 132. Il semble en revanche que la position individuelle des États membres de l'Union européenne ne soit pas uniforme, comme en fait foi celle de l'Autriche favorable à l'application du principe de la table rase : voir G. HAFNER et E. KORNFEIND, «The Recent Austrian Practice of State Succession : Does the Clean Slate Rule Still Exist ?», (1996) 1 *Austrian Review of International and European Law* 1-49. Il semble aussi que la position officielle du Conseil de l'Europe soit celle du maintien des traités: voir COUNCIL OF EUROPE, Committee of Legal Advisers on Public International Law for the Council of Europe, Extraordinary Meeting (16 January 1992) et 4th Meeting (14-15 September 1992), cité dans WILLIAMS, *supra*, note 30, p. 8.

³² Voir *Restatement of the Law, Third*, *supra*, note 10, n° 210.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

We believe the U.S. interests in maintaining the stability of legal rights and obligations are, on balance, better served by adopting a presumption that treaty relations remain in force. This view is consistent with our efforts to foster respect for the rule of law around the world. In the broadest sense, therefore, we would favor the development of international legal principles that foster the stability of legal rights and obligations³³.

C'est d'ailleurs le principe de la continuité des traités qu'a privilégié le gouvernement du Québec dans ses prises de position sur la question dans le contexte du débat sur l'avenir du Québec qui a conduit au référendum du 30 octobre 1995.

B- Analyse complémentaire des positions du Québec sur la succession en matière de traités et sur les modalités de succession

1) Le choix du principe de la continuité par le gouvernement du Québec

À l'occasion du dépôt de l'*Avant-projet de Loi sur la souveraineté* le 6 décembre 1994, le gouvernement du Québec fait connaître ses vues sur la question de la succession en matière des traités. Ainsi, l'article 7 de l'*Avant-projet de Loi sur la souveraineté* se lit ainsi :

Article 7

Le Québec assume les obligations et jouit des droits contenus dans les traités auxquels le Canada est partie et dans les conventions auxquelles le Canada a adhéré, conformément aux règles de droit international³⁴.

Cette disposition est soumise à un débat public dans le cadre des auditions des commissions régionale et nationale sur l'avenir du Québec. Vu la nature éminemment technique et juridique de la question de la succession aux traités, l'article 7 ne suscite de débats devant les

³³ Voir Edwin D. WILLIAMSON, «Remarks by Edwin Williamson», dans Caroline S. WEST, «State Succession in Relation to Federal States», *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 86, 1992, p. 12. Le juriste américain a réitéré cette position dans Edwin D. WILLIAMSON and John E. OSBORN, *supra*, note 10, à la p. 273 : «[B]y establishing as an immutable principle the permanence of treaty relations, we can build a solid foundation on which to base stable foreign relations and a cohesive international system ». Voir aussi Lucinda LOVE, «International Agreement Obligations after the Soviet Union Break-up : Current United States Practice and its consistency with International Law» (1993) 26 *Vanderbilt Journal of International Law* 373 ainsi que l'opinion juridique formulée par les avocats américains David Bernstein et William Silverman, *infra*, note 41. Voir *contra* Charles N. BROWER and Abby COHEN SMUTNY, «The Effect of the Independence of Quebec upon Treaties and Agreements with the U.S.A.», (1997) 27 *American Review of Canadian Studies* 54 qui sont d'avis que cette présomption ne s'applique qu'aux cas de dissolutions et non pas aux cas de sécessions. Pour sa part, Paul R. WILLIAMS, *supra*, note 30, pp. 23-27, 31-32 et 33, parle de la politique américaine du maintien automatique des traités comme étant une obligation d'avantage politique que légale, alors que pour Rex J. ZEDALIS, «An Independent Quebec : State Succession to NAFTA », (1996) 2 : 4 *NAFTA Law and Business Review of the Americas* 14, la position américaine «appears to be founded more on consistency with United States foreign policy objectives, and the general interest in promoting stability in international relations, than on an understanding of what actual practice supports as a customary rule of international law ».

³⁴ Pour des commentaires sur cet article, voir D. TURP, *Avant-projet de loi sur la souveraineté : texte annoté*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, pp. 77-82.

commissions et rares sont les interventions contestant le bien-fondé du choix de privilégier le principe de la continuité des traités du Canada.

Toutefois, des débats surgissent sur la question de la succession du Québec à l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA), auquel il est fait référence à l'article 9 de l'Avant-projet de *Loi sur la souveraineté*, de même qu'à certains traités bilatéraux entre les États-Unis et le Canada auxquels le Québec serait appelé à succéder. Cette question de la succession du Québec à l'ALÉNA a d'ailleurs déjà fait l'objet d'attention avant la reprise de pouvoir du Parti Québécois³⁵ et est évoquée pendant la campagne électorale québécoise de 1994³⁶. Elle a également fait l'objet d'échanges entre le nouveau gouvernement du Parti Québécois et les diplomates américains en poste au Canada en janvier 1995³⁷.

En réponse à une analyse parue au début de l'année 1995³⁸, le ministre des Affaires internationales, des Communautés culturelles et de l'Immigration, M. Bernard Landry, apporte des précisions et éclaircissements sur la position du gouvernement du Québec relative à la succession du Québec à l'ALÉNA. Ainsi, sur la dimension juridique du débat, celui-ci écrit le 2 février 1995 :

La voie qui s'offre au Québec est plutôt celle de la succession d'États conformément à la pratique et au droit international dont la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière des traités. [...]

[D]ans un contexte de mondialisation des échanges, que ce soit en tant qu'État souverain ou province, le Québec, comme les autres États, accepte que les accords internationaux viennent baliser sa marge de manœuvre pour intervenir dans l'économie. Le Québec profite des avantages d'un système commercial international ouvert et il doit aussi en accepter les obligations qui vont de pair³⁹.

³⁵ Voir «Separatists Predicts Independent Quebec Could Join Nafta», *Wall Street Journal*, 3 mars 1994.

³⁶ Voir Lawrence HERMAN, «The PQ can't count on easing Quebec into NAFTA», *The Globe and Mail*, 8 juillet 1994; «Le pari américain de Parizeau- Washington maintiendrait le libre-échange avec un Québec souverain», *Le Devoir*, 28 juillet 1994, p. A-1 et 4; Rhéal SÉGUIN, «U.S. Backs NAFTA Admission, PQ says-Renegociation Predicted», *The Globe and Mail*, 28 juillet 1994, pp. A-1 et 4; Isabelle PARÉ, «Le Québec à l'ALÉNA : une pure fantaisie, dit Johnson- Le reste du Canada, lors d'une éventuelle rupture, pourrait facilement s'opposer à une telle adhésion, rappelle le premier ministre», *Le Devoir*, 29 juillet 1994, p. A-4.

³⁷ Voir Michel VENNE, « Selon l'ambassadeur américain – Le Québec dans l'ALÉNA : long et compliqué », *Le Devoir*, 25 janvier 1995, p. A-1 et 8; Jack Branswell, «Solo Quebec couldn't waltz into NAFTA : U.S. envoy», *The Gazette*, 25 janvier 1995, p. A-4; Gilles NORMAND, «ALÉNA : Landry invite les États-Unis à ouvrir dès maintenant un dossier Québec», *La Presse*, 26 janvier 2001, p. B-4.

³⁸ Voir Philippe DUBUISSON, «Le Québec dans le GATT et l'ALÉNA : bien sûr, mais à quel prix ?», *La Presse*, 7 janvier 1995.

³⁹ Voir Bernard LANDRY, «GATT et ALÉNA : un simple changement de statut pour le Québec après l'indépendance», *La Presse*, 2 février 1995, p. B-3.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

Son vis-à-vis à l'Assemblée nationale du Québec, le député John Ciaccia donne la réplique au ministre Landry le 12 février suivant et conteste l'applicabilité de la *Convention de Vienne de 1978* au cas de l'ALÉNA à la lumière de la position des États-Unis. Après avoir rappelé que la Convention n'est pas en vigueur et qu'elle n'est pas opposable aux États-Unis et au Mexique s'ils ne sont pas parties à celle-ci, le député libéral affirme :

Il est donc permis de douter que les principes de la Convention de Vienne aient acquis une reconnaissance telle dans le monde qu'ils puissent constituer une source de droit international coutumier. Pire, un texte légal important aux États-Unis, le «Restatement of the Law on Foreign Relations», rejette d'emblée la présomption contenue dans la Convention selon laquelle les traités signés par les États prédécesseurs lient les États successeurs. Si telle est la position adoptée par notre principal partenaire commercial, est-il besoin d'en dire plus de la Convention de Vienne ?⁴⁰

Ces divergences de vues ne semblent pas étrangères à la sollicitation par les protagonistes de ce débat d'avis juridiques sur cette question. Ainsi, à la demande du secrétariat à la Restructuration du gouvernement du Québec, les avocats américains David Bernstein et William Silverman affirmeront, dans un avis juridique du 7 mars 1995, que «la politique du gouvernement des États-Unis est de maintenir une forte présomption de succession en vertu de laquelle tous les droits et obligations d'un État prédécesseur s'appliquent à chaque nouvel État qui émerge du partage d'un ancien État, à moins que le nouvel État l'indique autrement»⁴¹. Ceux-ci analysent la politique américaine en matière de succession d'États et examinent les cas particuliers de l'ALÉNA, du Pacte de l'automobile, du GATT, de la Convention en matière d'impôts sur le revenu et la fortune entre le Canada et les États-Unis et du traité instituant le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD).

Cet avis juridique est suivi d'une réplique d'un autre cabinet d'avocats américains dont l'opinion est sollicitée cette fois-ci par le porte-parole de l'Opposition officielle à l'Assemblée nationale du Québec en matière d'Affaires internationales. Dans un avis du 21 mars 1995, l'avocat Charles Brower met quant à lui l'accent sur le principe de la table rase et affirme qu'«an independent Québec would face a «clean slate» as regards all Canadian treaties and other international agreements, *i.e.* the continuation of such instruments in force in respect of an independent Quebec would be an issue in virtually each case, and hence subject to discussion at the political level with the other State party or State Parties (and in many cases, legislative action»⁴².

⁴⁰ Voir John CIACCIA, «Adhésion du Québec à l'ALÉNA : il ne faut pas trop se fier à la Convention de Vienne», *La Presse*, 11 février 1995, p. B-3.

⁴¹ Voir David W. BERNSTEIN et William SILVERMAN, *Avis sur les conséquences de l'indépendance du Québec en ce qui a trait aux traités et accords conclus avec les États-Unis d'Amérique*, 7 mars 1995, p. 14 [Traduction du Secrétariat à la restructuration du gouvernement du Québec]. Voir aussi «Le gouvernement du Québec applique la présomption de succession aux ententes internationales pendant les périodes transitoires», *Communiqué du Secrétariat à la restructuration*, 13 mars 1995 qui présente un résumé de l'avis juridique des avocats américains.

⁴² Voir Charles N. BROWER, *Memorandum on the March 7, 1995 «Advisory Memorandum Regarding the Effect of Independence of Québec Upon Treaties and Agreements with the United States of America»*, March 21, 1995,

Cette réplique donne lieu à une duplique des avocats Bernstein et Silverman qui concluent leur lettre du 24 mars 1995 en affirmant que «if the United States Government applies its normal policy to a newly-sovereign Quebec, it will treat Quebec as a successor to Canada's treaties and international agreements which involves United States, at least until an overt decision is made either by Quebec or by the United States to terminate application of specific treaties or agreements to Quebec»⁴³.

Ces échanges et avis provoquent certaines réactions dans la presse écrite⁴⁴ et la question de la succession du Québec à l'ALÉNA, de même qu'à d'autres traités canado-américains, sera à l'origine de plusieurs articles scientifiques publiés dans des périodiques juridiques québécois et américains⁴⁵.

En dépit de ce débat, le rapport de la Commission nationale sur l'avenir du Québec du 19 avril 1995 ne contiendra pas quant à lui de références directes à la succession du Québec à l'ALÉNA. Ce rapport traitera de la succession du Québec aux traités en des termes relativement simples et fera une mention particulière des traités relatifs aux frontières et aux droits fondamentaux. Ainsi, peut-on lire :

La création d'un nouvel État entraîne ce qu'il est convenu d'appeler, en droit international, la succession d'États. La succession d'États signifie, dans un cas comme celui du Québec, que le nouvel État succède à l'État précédent en ce qui concerne les droits et obligations découlant du droit international sur son territoire. Ce principe est celui de la continuité.

Le gouvernement du Québec a choisi de se conformer à cette pratique de la continuité des traités. Il entend, dans cet esprit, continuer à appliquer les traités conclus par le Canada et les conventions internationales auxquelles a adhéré le Canada ou qu'il a ratifiés, et qui demeurent applicables au territoire québécois conformément aux règles de droit international. Cette décision consécutive de l'accession à la souveraineté exprime la volonté manifeste du Québec de participer pleinement à la vie et aux relations de la communauté internationale.

p. 2. Cet avis juridique a été ultérieurement transformé en un article de périodique et publié dans l'*American Review of Canadian Studies*, *supra*, note 33.

⁴³ Voir David W. BERNSTEIN and William SILVERMAN, *Letter to Richard Le Hir*, March, 24, 1995, p. 4.

⁴⁴ Voir Michel THIFFAULT, «Le Québec et l'ALÉNA- Le fond du débat – La question apparaît occultée par la coloration partisane que nos acteurs politiques tentent de lui imprimer», *Le Devoir*, 29 mars 1995, p. A-7 et Vilaysoun LOUNGNARATH, «ALÉNA : des conditions particulières ne pourraient pas être imposées au Québec», *La Presse*, 31 mars 1995, p. B-3.

⁴⁵ Sur cette question Vilaysoun LOUNGNARATH, « Quelques réflexions d'ordre juridique sur la clause d'adhésion de l'ALENA », (1995) 40 *Revue de droit de McGill* 1000 ; Rex J. ZEDALIS, « An Independent Québec : State Succession to the NAFTA », (1996) 2 : 4 *NAFTA : Law and Business Review of the Americas* 3 ; Alison GRABELL, «New Northern Neighbor? An Independent Québec, the United States and the NAFTA », (1995) 2 *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 265. Voir aussi l'étude de Charles E. ROH Jr, *The Implication for U.S. Trade Policy of an Independent Quebec*, Decision Quebec Series, Center for Strategic and International Studies Americas Program, Washington, D.C., Centre for Trade Policy and Law, University of Ottawa, October 5, 1995 et Stephen DYCUS, Stephen, «Quebec Independence and United States Security : A Question of Continuing Rights and Duties», (1998) 15 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 187-202.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

Par exemple, en vertu de traités existants, la frontière Canada-États-Unis serait intégralement maintenue dans un Québec souverain en regard de son territoire. De la même façon, le Québec devrait assumer les obligations prévues par tout traité déclarant des normes internationales. Cette catégorie de traités regroupe notamment les nombreuses conventions portant sur les droits de la personne et les libertés fondamentales⁴⁶.

Cette position de la Commission nationale en faveur du principe de la continuité conforte de toute évidence le gouvernement du Québec dans son choix initial. Ainsi, dans le *Projet de Loi n° 1 sur l'avenir du Québec* déposé à l'Assemblée nationale 7 septembre 1995, le gouvernement du Québec réitère sa position initiale sur la question de la succession aux traités et inclut cette fois-ci dans l'article 15 de ce projet une mention expresse à l'ALÉNA :

Article 15

Conformément aux règles du droit international, le Québec assume les obligations et jouit des droits énoncés dans les traités, conventions ou ententes internationales auxquels le Canada ou le Québec est partie à la date de l'accession à la souveraineté, et notamment à l'Accord de libre-échange nord-américain.

Cet article 15 ajoute par ailleurs une dimension nouvelle à la succession du Québec en ce qu'il étendait l'application du principe de la continuité aux ententes internationales auxquelles le Québec est partie à la date d'accession à la souveraineté. Appliquant la doctrine Gérin-Lajoie selon laquelle les ententes internationales du Québec portant sur des matières ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec sont des traités internationaux au sens du droit international, le gouvernement du Québec décide ainsi d'assumer et jouir, au même titre qu'il le ferait pour les traités du Canada, les obligations et droits énoncés dans les ententes internationales du Québec.

Bien qu'elle donne lieu à quelques échanges pendant la campagne référendaire⁴⁷, la question de la succession du Québec aux traités et ententes ne s'avère pas un thème majeur de cette campagne et la position du gouvernement du Québec ne soulève guère de débats.

Depuis lors, le gouvernement n'a pas énoncé de nouvelles positions sur la question de sa succession d'États en matière de traités et aucune déclaration provenant d'un membre du gouvernement n'a été faite, à ma connaissance, sur cette question⁴⁸.

⁴⁶ Voir COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, 1995, p. 75.

⁴⁷ Voir Paul WELLS, «Quebec would go back of NAFTA line : US Experts», *The Gazette*, 21 septembre 1995, p. A-8; Paul WELLS, «Quebec's entry into NAFTA would be complicated, U.S. ambassador says», *The Gazette*, 30 septembre 1995, p. A-9; Pierre PETTIGREW, «Le Québec dans un monde global (5) – ALÉNA : Washington affaiblirait Québec Inc.», *La Presse*, 30 septembre 1995, p. B-3.

⁴⁸ Il y a lieu de noter par ailleurs que le programme actuel du Parti Québécois reprend quant à lui le libellé du projet de *Loi n° 1 sur l'avenir du Québec* et affirme ainsi : «Conformément aux règles de droit international, le Québec assumera les obligations et jouira des droits énoncés dans les traités, les conventions ou ententes

À la lumière des déclarations de ses représentants et des rapport, avant-projet de loi et projet de loi évoquant la question de la succession des traités, il est clair que le gouvernement du Québec privilégie l'application du principe de la continuité aux traités internationaux du Canada et aux ententes internationales du Québec et qu'il n'entend pas faire appel au principe de la table rase. Un tel choix semble démontrer que le Québec est disposé à se laisser guider par le principe de la continuité consacré par la *Convention de Vienne de 1978* dans ses négociations avec le Canada et ses autres partenaires internationaux et qu'il trouve, comme le laissait entendre la Commission du droit international elle-même « dans ses dispositions des normes dont s'inspirer pour régler les questions soulevées par la succession d'États »⁴⁹.

Comme nous l'évoquions dans notre *Étude originale* et pour démontrer sa volonté d'appliquer le principe de continuité, le Québec pourrait d'ailleurs au moment de son accession à la souveraineté chercher à rendre formellement applicables les dispositions de la *Convention de Vienne de 1978*. En devenant lui-même partie à la convention en exprimant son consentement à y être lié, le Québec pourrait ainsi vouloir appliquer celle-ci à sa propre succession d'États, comme le lui permettraient les paragraphes 7 § 2 et 3 en vertu desquels :

Article 7

2. Un État successeur peut, au moment où il exprime son consentement à être lié par la présente Convention ou à tout moment par la suite, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État contractant ou État partie à la Convention qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'État successeur. Dès l'entrée en vigueur de la Convention entre les États qui auront fait ces déclarations ou dès la déclaration d'acceptation, si celle-ci est postérieure, les dispositions de la Convention s'appliqueront aux effets de la succession d'États à compter de la date de ladite succession.

3. Un État successeur peut, au moment où il signe la présente Convention ou exprime son consentement à être lié par elle, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera provisoirement les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État signataire ou contractant qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'État successeur; dès que la déclaration d'acceptation aura été faite, ces dispositions s'appliqueront provisoirement aux effets de la succession d'États entre ces deux États à compter de la date de ladite succession⁵⁰.

internationales pertinents, auxquels le Canada ou le Québec sont parties» : PARTI QUÉBÉCOIS, *Un pays pour le monde – Programme du Parti Québécois adopté lors du XIV^e Congrès national*, mai 2000, Montréal, Parti québécois- Direction des communications, 2001, p. 23.

⁴⁹ COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session*, Doc. N.U. A/9610/Rev.1 », reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II (1^{ère} partie), 1974, p. 174.

⁵⁰ Ces articles visent en quelque sorte à corriger ce que la professeure Brigitte Stern a qualifié de «vice-caché inhérent à toute convention concernant la succession d'États» puisqu'une telle convention ne saurait être applicable à la succession d'un État né d'une sécession du fait qu'à la date de la succession le nouvel État ne serait qu'un État tiers en regard de la Convention : voir Brigitte STERN, « Rapport de synthèse », dans BURDEAU et STERN, p. 385.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

Ainsi, le principe de continuité consacré par l'article 34 de la *Convention de Vienne de 1978* pourrait devenir applicable aux effets de la succession à l'égard de tout État contactant, partie ou signataire qui a accepté la déclaration du Québec. La déclaration du Québec ainsi que les déclarations d'acceptation d'icelle devraient ainsi figurer, en vertu du paragraphe 7 § 4, dans une notification écrite communiquée au dépositaire de la Convention, en l'occurrence le Secrétaire général des Nations Unies.

Mais puisque la convention n'ayant été ratifiée que par 17 États à ce jour, la portée pratique de celle-ci demeurerait limitée puisque ses règles ne pourraient s'appliquer, en tant que normes conventionnelles, qu'à un nombre réduit d'États parties et de traités du Canada auxquels le Québec souhaiterait succéder en application des règles de la *Convention de Vienne de 1978*.

Aussi limitée soit-elle, l'applicabilité de la *Convention de 1978* au cas de la succession du Québec aurait comme avantage de faire régir celle-ci par des règles portant sur un nombre des questions précises, qu'il s'agisse de la règle de l'article 4 relatif aux traités constitutifs d'organisations internationales et aux traités adoptés au sein d'une organisation internationale ainsi que des normes des articles 11 et 12 concernant les régimes de frontières et autres régimes territoriaux. Mais, c'est principalement l'article 34 qui trouverait à s'appliquer à la succession du Québec.

En application de ce dernier article, le Québec succéderait donc ainsi aux traités du Canada en vigueur, automatiquement et sans autre formalité⁵¹. Deux exceptions pourraient diminuer la portée d'une telle succession automatique aux traités en vigueur : il s'agit des cas où les États intéressés, en l'occurrence le Canada, le Québec et les États tiers (parties aux traités du Canada) en conviendraient autrement (al. 34 § 2 a)) ou si l'application du traité à l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité (art. 34 § 2 b))⁵².

⁵¹ La professeure Stern rappelle à cet égard que la Convention de 1978 a posé, dans l'article 34 «un principe de succession universelle automatique pour tous les traités : il s'agit d'une succession universelle, c'est-à-dire pour tous les traités qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux; et il s'agit d'une succession automatique ou *ipso jure*, c'est-à-dire, sans aucune formalité, pour les traités en vigueur» : voir Brigitt STERN, *supra*, note 22, pp. 268-269. Voir aussi Rein MULLERSON, *supra*, note 22, pp. 16-17. Ainsi, certains auteurs ont émis l'opinion que cette disposition risquait de ne jamais être appliquée par les nouveaux États sécessionnistes : voir Philippe CAHIER, « Quelques aspects de la Convention de 1978 sur la succession d'États en matière de traités », dans Bernard DUTOIT et Etienne GRISEL, *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne, Payot, 1984.

⁵² Nous rappelions dans notre *Étude originale* que cette exception est sans doute la plus importante, mais à la fois la plus difficile à cerner. Pour des commentaires sur la portée de cette exception et une étude des travaux préparatoires, voir Rex ZEDALIS, *supra*, note 33, aux pp. 5-14.

2. *L'application du principe de la continuité par le Québec et les autres modalités relatives à la succession du Québec aux traités*

À la lumière de ces règles générales de la *Convention de Vienne sur la succession en matière de traités*, de l'émergence d'une présomption de continuité des traités et d'une volonté clairement affirmée du gouvernement du Québec d'appliquer le principe même de la continuité, nous avons appliqué ce principe, comme nous l'avons fait dans notre *Étude originale*, aux accords internationaux multilatéraux et bilatéraux du Canada conclus par le Canada depuis 1991, de même qu'aux ententes internationales que le gouvernement du Québec s'est également engagé à continuer.

Pour la période du 1^{er} mai 1991 au 31 décembre 2001, nous avons recensé 630 nouveaux accords internationaux auxquels le Canada est devenu partie et au sujet desquels le Québec devra prendre position dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté et avons identifié 300 ententes internationales qu'il pourrait vouloir également continuer

Nous avons ainsi répertorié les traités du Canada conclu depuis 1991 et les avons présentés, comme nous le faisons dans notre *Étude originale*, dans un tableau des accords multilatéraux (annexe 2) et un tableau d'accords bilatéraux (annexe 3). Ces deux tableaux ont été préparées à l'aide de la liste annuelle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada sur les *Mesures prises par le Canada en matière de traités multilatéraux et bilatéraux*⁵³.

Dans les tableaux des accords bilatéraux et multilatéraux du Canada, nous présentons d'une part les dates d'adoption et d'entrée en vigueur des accords, la date de leur signature, de leur ratification et de leur entrée en vigueur à l'égard du Canada, et indiquons d'autre part comment le Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, pourrait devenir partie à chacun de ses accords⁵⁴. Comme nous l'avons fait en 1991, nous avons envisagé pour chacun

⁵³ Pour les fins la mise à jour, nous avons donc consulté les listes de 1991 à 2000, ainsi qu'une liste à jour au 31 décembre 2001 qui nous a été fournie par la section des traités de la direction du droit onusien, criminel et des traités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada. Les listes annuelles complètent une publication intitulée *Liste des traités en vigueur pour le Canada au 1^{er} janvier 1988*, Ottawa, 1989 et qui n'a donc pas été mise à jour depuis maintenant 13 ans. Les listes annuelles sont reproduites quant à elles dans le volume annuel de l'Annuaire canadien de droit international, mais ni ces listes, ni la Liste consolidée au 1^{er} janvier 1988 ne sont disponibles sur le site électronique du ministère des Affaires étrangères et du commerce international du Canada (www.dfait-maeci.gc.ca).

⁵⁴ Comme dans l'*Étude originale*, nous tenons à souligner qu'une opinion définitive sur les modalités de succession aux 630 nouveaux accords internationaux du Canada recensés dans les deux listes ne pourrait être formulée qu'après un examen de la pratique entourant les traités et ententes et les effets que ceux-ci ont déployés depuis leur entrée en vigueur. À cet égard, il importe de garder encore à l'esprit la difficulté d'apprécier, comme le souligne H. LAWFORDE, «Treaty Succession in the Commonwealth», (1967) 5 *Annuaire canadien de droit international* 3, à la p. 9, «the possible application of a treaty merely from an examination of its title, or indeed, even from an examination of its text. Ideally, before deciding upon the treaty list of a former

Souveraineté du Québec et succession aux traités

des accords les hypothèses de succession automatique, de libre option ou de renégociation des traités, de demande d'admission aux organisations internationales et de désuétude ou d'absence d'intérêt des traités.

Pour bien comprendre les données relatives aux conditions de succession du Québec aux accords bilatéraux et multilatéraux du Canada présentées dans les annexes 2 et 3 de la présente étude, il importe de rappeler les diverses conditions de succession qui y sont évoquées.

Succession automatique

En application de l'article 34 § 1 de la *Convention de Vienne de 1978* et de la présomption de continuité des traités, tous les accords internationaux du Canada qui ont été jugés non désuets et pour lesquels l'application du traité à l'État successeur ne semblait pas incompatible avec l'objet et le but du traité ou ne semblait pas changer radicalement les conditions d'exécution du traité ont été classés dans la catégorie des accords auxquels le Québec succéderait de façon automatique (mention X dans la colonne sur la succession automatique du tableau).

Libre option ou renégociation

Cette catégorie regroupe essentiellement les accords internationaux du Canada dont la nature et le but sont incompatibles avec une succession automatique ou dont les conditions d'exécution seraient changées radicalement par un tel événement. Il s'agit principalement d'accords multilatéraux et bilatéraux de défense ou qui exigent des contributions financières. Il nous a paru normal qu'il n'y ait pas de succession automatique à ces accords, ne serait-ce que pour déterminer l'opportunité pour le Québec de prendre des engagements sur des questions relatives à la défense ou pour arrêter la contribution financière qui serait attendue de lui.

Demande d'admission

La *Convention de Vienne de 1978* prévoit à l'article 4 qu'elle s'applique pour tout traité adopté au sein d'une organisation internationale de même qu'à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles relatives à la qualité de membre. Ainsi, pour les nouvelles organisations internationales créées depuis 1991, nous avons indiqué qu'un Québec souverain devrait procéder à une demande d'admission en bonne et due forme. De cette admission découlerait un certain nombre de conséquences pour les traités conclus au sein de ces organisations, pour lesquels le Québec serait invité par certaines organisations à faire une déclaration exprimant son intention d'être lié par de tels traités⁵⁵.

Accords sans intérêt ou désuets

«British colony», one should examine not only the texts but also all available evidence as to the scope of the application, territorially and otherwise, of the treaties».

⁵⁵ Ce serait notamment, comme nous l'affirmions dans notre *Étude originale*, le cas des traités conclu sous l'égide de l'Organisation internationale du travail, comme le souligne GRUBER, *supra*, note 9, pp. 189-190. V. aussi F. WOLF, «Les conventions internationales du travail et la succession d'États», (1961) 6 *A.F.D.I.* 742.

Dans cette catégorie, nous avons inclus un certain nombre de traités qui n'ont pas d'intérêt pour le Québec dans la mesure où il ne visait pas le territoire du Québec ainsi que d'autres traités qui paraissent être tombés en désuétude.

À partir des données contenues dans un répertoire préparé par le ministère des Relations internationales du Québec⁵⁶, nous avons également pu confectionner un tableau des ententes internationales du Québec conclues depuis 1964 (annexe 4). Pour ce qui des ententes internationales du Québec, nous avons présumé leur continuité et avons considéré qu'un État québécois souverain appliquerait le principe de la continuité à l'ensemble des ententes internationales en vigueur entre le Québec et ses divers partenaires internationaux au moment de l'accession à la souveraineté du Québec. La mention A dans la colonne conditions de continuation signifie que la continuation du Québec à ses ententes serait automatique.

⁵⁶ *Répertoire des ententes internationales du Québec 1964-2000*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2001. Ce répertoire contient des données aux ententes internationales du Québec à jour au 30 juillet 2000. La direction des Affaires juridiques et le Service des ententes internationales du ministère des Relations internationales du Québec m'ont fourni, pour les fins de la présente étude, des informations qui m'ont permis d'être à jour la liste au 31 décembre 2001. Le *Répertoire des ententes internationales du Québec* est accessible sur le site du ministère des Relations internationales (rubrique Le ministère) à l'adresse www.mri.gouv.qc.ca.

III- CONCLUSIONS NOUVELLES

Comme nous le suggérons en 1991 et comme le gouvernement avait choisi de le faire dans son *Avant-projet de Loi sur la souveraineté* et le *Projet de Loi n° 1 sur l'avenir du Québec*, le Québec devrait privilégier en matière de succession aux traités le principe de la continuité. Il pourra, en toute vraisemblance, compter sur l'appui de ses futurs partenaires, et notamment les États-Unis et les États membres de l'Union européenne, dont la pratique récente tend à présumer la continuité des traités. C'est l'émergence d'une telle présomption qui constitue la nouveauté et qui tendra à favoriser et faciliter, si telle est la volonté de son peuple, l'entrée d'un État souverain québécois dans le concert des nations.

Le Québec pourrait affirmer cette volonté dans une déclaration concernant les traités de l'État prédécesseur canadien et ses propres ententes internationales et envisager d'intégrer à une éventuelle déclaration de souveraineté du Québec. Le Québec et le Canada pourraient également vouloir régler cette question par le biais d'accords particuliers de succession ou de dévolution, comme cela était d'ailleurs envisagé dans le *Projet de Loi n° 1 sur l'avenir du Québec*⁵⁷.

Le Québec devra par ailleurs s'interroger sur le processus par lequel il fera confirmer sa succession aux accords internationaux du Canada et la continuation de ses propres ententes internationales. Alors que l'Assemblée nationale du Québec est aujourd'hui saisie d'un projet de loi visant à conférer à l'Assemblée nationale une compétence d'approbation des engagements internationaux importants⁵⁸, qu'il s'agisse d'accords internationaux ou d'ententes internationales du Québec, il serait souhaitable d'asseoir les nouveaux engagements internationaux sur des assises démocratiques solides et d'associer dès lors l'Assemblée nationale au processus qui aura comme effet de lier le Québec à des engagements déterminants pour son avenir politique et constitutionnel.

⁵⁷ Une fois élu au Gouvernement le 12 septembre 1994, le Parti québécois (pro-indépendantiste), présenta cet *Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec* comme plate-forme de la future position d'un Québec indépendant en matière de politique étrangère et de négociation avec le Canada.

⁵⁸ Voir le projet de *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales du Québec et d'autres dispositions législatives*, Projet de loi no 52, 2^e session, 36^e législature, adopté en première lecture le 14 novembre 2001.

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

I- Instruments internationaux

Accord relatif à la Constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain, détaché de la Malaisie, (1966) R.T.N.U. 91;

Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, (1996) 1946 Recueil des traités des Nations Unies [R.T.N.U.] .

II- Jurisprudence internationale

Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine/Yougoslavie), Exceptions préliminaires (11 juillet 1996), C.I.J., Recueil 1996, p. 595;

Affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), Arrêt du 25 septembre 1997, C.I.J. Recueil 1997..

III- Documents parlementaires et gouvernementaux

Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, Assemblée nationale, Première session., 35^e Législature, 6 décembre 1994;

Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec, Assemblée nationale, Première session, 35^e législature, adopté en première lecture le 7 septembre 1995;

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport*, Québec, 1992, 193 p;

COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, 1995, 102 p.;

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Répertoire des ententes internationales 1964-2000*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2001, 274 p.;

TURP, Daniel et Frédéric GOUIN, *Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté*, dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain : exposés et études*, volume 1, 1992, pp. 687-911;

TURP, Daniel, «Exposé-réponse - Processus d'accession à la souveraineté», dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain : exposés et études*, volume 1, 1992, pp. 655-686.

IV- Documents de partis politiques

Souveraineté du Québec et succession aux traités

PARTI QUÉBÉCOIS, mai 2000, , *Un pays pour le monde - Programme du Parti Québécois adopté lors du XIV^e Congrès national* Montréal, Parti québécois- Direction des communications, 2001, 220 p.

V- Avis juridiques

BERNSTEIN, David W. et William SILVERMAN, *Advisory Memorandum Regarding the Effect of Independence of Quebec upon Treaties and Agreements with the United States of America*, March 7 1995, 21 p.;

BERNSTEIN, David W. et William SILVERMAN, *Avis sur les conséquences de l'indépendance du Québec en ce qui a trait aux traits et accords conclus avec les États-Unis d'Amérique*, 7 mars 1995, 14 p. [Traduction du Secrétariat à la restructuration du gouvernement du Québec];

BROWER, Charles N., *Memorandum on the March 7, 1995 «Advisory Memorandum Regarding the Effect of Independence of Québec Upon Treaties and Agreements with the United States of America*, March 21, 1995, 18 p.;

BERNSTEIN, D.W. and W. SILVERMAN, *Letter to Richard Le Hir*, March, 24, 1995, 4 p..1.

VI- Monographies et ouvrages collectifs

BURDEAU, Geneviève et Brigitte STERN (dir.), *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, Paris, Cedin-Paris I, 1994;

EISEMANN Pierre Michel et Martti KOSKENNIEMI (dir.), *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits/State Succession: Codification Tested against the Facts*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff Publ., 2000, 1012 p.;

MURKENS, Jo E., *Scotland's Place in Europe*, London, University College, School of Public Policy, Constitutional Unit, 2001, 32 p.;

SHAW, Malcolm N., *International Law*, 3^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 1995;

TURP, Daniel, *Avant-projet de loi sur la souveraineté : texte annoté*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, 249 p.;

ROH Jr, Charles E., *The Implication for U.S. Trade Policy of an Independent Quebec*, Decision Quebec Series, Centre for Strategic and International Studies Americas Program, Washington, D.C., Centre for Trade Policy and Law, University of Ottawa, October 5, 1995, 19 p.;

Scotland's Government- the Transition to Independence, Scottish Centre for Economic and Social Research, 1992 Series- Paper no 6, August 1996, 54 p.;

VII- Articles de périodiques et d'ouvrages collectifs

AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law - The Foreign Relations Law of the United States*, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, volume 1;

BOKOR-SZEGO, Hanna « Continuation et succession en matière de traités internationaux », dans Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est : succession d'États et relations économiques internationales* Paris, Montchrestien, 1994, p. 48-56;

BROWER, Charles N. and Abby COHEN SMUTNY, «The Effect of the Independence of Quebec upon Treaties and Agreements with the U.S.A.», (1997) 27 *American Review of Canadian Studies* 54;

CAHIER, Philippe, « Quelques aspects de la Convention de 1978 sur la succession d'États en matière de traités », dans Bernard DUTOIT et Etienne GRISEL, *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne, Payot, 1984, 63-75;

CLARIANA, Garzon «La succession dans les Communautés européennes», dans Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, Paris, Cedin-Paris I, 1994, p. 132 ;

CRÉPEAU, François, «The Law of Québec's Secession», (1997) 27 : 1 *American Review of Canadian Studies* 27-50;

EISEMANN, Pierre Michel, «Rapport du Directeur de la section de langue française du Centre », dans Pierre Michel EISEMANN et Martti KOSKENNIEMI, *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits/State Succession: Codification Tested against the Facts*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 3-64;

CAGGIANO, G.« The I.L.C. Draft on Succession of States in Respect to Treaties: A Critical Appraisal », (1975) 1 *Italian Yearbook of International Law* 76l;

CRAWFORD, James R, «Remarks by James R. Crawford», dans Caroline S. WEST, Caroline S., «State Succession in Relation to Federal States», (1992) *Proceedings of the American Society of International law* 15-18;

DEGAN, Vladimir-Djuro, «La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie)», (1996) 42 *Annuaire français de droit international* 206-227 ;

Souveraineté du Québec et succession aux traités

- DYCUS, Stephen, «Quebec Independence and United States Security: A Question of Continuing Rights and Duties», (1998) 15 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 187-202;
- GOUIN, Frédéric, «L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'accession du Québec à la souveraineté», (1993) 1 *Revue d'études juridiques* 51-82 ;
- GRABELL, Alison « New Northern Neighbor ? An Independent Québec, the United States and the NAFTA », (1995) 2 *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 265-291;
- HAFNER, G. et E. KORNFEIND, «The Recent Austrian Practice of State Succession : Does the Clean Slate Rule Still Exists ?», (1996) 1 *Austrian Review of International and European Law* 1-49.
- HAPPOLD, Matthew, «Independence : In or Out of Europe ? An Independent Scotland and the European Union», (2000) 49 *International and Comparative Law Quarterly* 15-34;
- KAMMINGA, Menno, « State Succession in Respect to Human Rights Treaties », (1996) 7 *European Journal of International Law* 469;
- KOSKENNIEMI, Marti, «Report of the Director of Studies of the the English-speaking section of the Center», dans Pierre Michel EISEMANN et Martti KOSKENNIEMI, *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits/State Succession: Codification Tested against the Facts*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 65-132;
- KUYPER, Pieter Jan, « The Community and State Succession in Respect to Treaties », dans D. CURTIN et T. HEUKELS (dir.), *Institutional Dynamics of European Integration : Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, vol. II, p. 640.
- LOUNGNARATH, Vilaysoun « Quelques réflexions d'ordre juridique sur la clause d'adhésion de l'ALENA », (1995) 40 *Revue de droit de McGill* 1-54 ;
- LOVE, Lucinda, «International Agreement Obligations after the Soviet Union break-Up : Current United States Practice and its consistency with International Law» (1993) 26 *Vanderbilt Journal of International Law* 373
- MÜLLERSON, Rein, «Law and Politics in Succession of States: International Law on Succession of States », dans Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN (dir.), *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est : succession d'États et relations économiques internationales*, Paris, Montchrestien, 1994, pp. 15-46;
- PAGANI, Fabrizio, «Identité et succession aux instruments conventionnels relatifs au désarmement et à la maîtrise des armements», dans EISEMANN & Martti KOSKENNIEMI, p. 462-463.

- POUPART, Isabelle, «Succession et traités et droits de l'Homme : vers la reconnaissance d'une protection ininterrompue des individus», dans Pierre Michel EISEMANN et Martti KOSKENNIEMI, *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits/State Succession: Codification Tested against the Facts*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000 , pp. 465-490;
- SCHACHTER, Oscar, «State Succession: the Once and Future Law», (1993) 33 *Virginia Journal of International Law* 253-260
- SZAFARZ, Renata, « Vienna Convention on Succession of States in Respect to Treaties : A General Analysis », (1979-1980) 10 *Polish Yearbook of International law* 104;
- STERN, Brigitte, « Rapport de synthèse », dans Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN (dir.), *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est : succession d'États et relations économiques internationales*, Paris, Montchrestien, 1994, pp. 663-664;
- STERN, Brigitte, «La succession d'États », (1996) 262 *R.C.A.D.I.* 9-438.
- WEST, Caroline S., «State Succession in Relation to Federal States», (1992) *Proceedings of the American Society of International law* 1-23;
- WILLIAMS, Paul R, «The Treaty Obligations of the Successor States of the Former Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia : Do They Continue in Force ? », (1994) 23 *Denver Journal of International Law and Policy* 1-42
- WILLIAMSON, Edwin D. et John E. OSBORN, « A U.S. Perspective on Treaty Succession and Related Issues in the Wake of the Break-up of the U.S.S.R. and Yugoslavia », (1992-1993) 33 *Virginia Journal of International Law* 261-274;
- WILLIAMSON, Edwin D., «Remarks by Edwin D. Williamson», dans Caroline S. WEST, Caroline S., «State Succession in Relation to Federal States», (1992) *Proceedings of the American Society of International law* 10-15;
- ZEDALIS, Rex J., « An Independent Québec : State Succession to the NAFTA », (1996) 2 : 4 *NAFTA : Law and Business Review of the Americas* 3-27;

VIII- Articles de journaux

- BRANSWELL, Jackm «Solo Quebec couldn't waltz into NAFTA : U.S. envoy», *The Gazette*, 25 janvier 1995, p. A-4;
- CIACCIA, John, «Adhésion du Québec à l'ALÉNA : il ne faut pas trop se fier à la Convention de Vienne», *La Presse*, 11 février 1995, p. B-3;
- DUBUISSON, Philippe, «Le Québec dans le GATT et l'ALÉNA : bien sûr, mais à quel prix ?», *La Presse*, 7 janvier 1995.

Souveraineté du Québec et succession aux traités

- HERMAN, Lawrence, «The PQ can't count on easing Quebec into NAFTA», *Globe and Mail*, 8 juillet 1994;
- LANDRY, Bernard, «GATT et ALÉNA : un simple changement de statut pour le Québec après l'indépendance», *La Presse*, 2 février 1995, p.B-3;
- LOUNGNARATH, Vilaysoun «ALÉNA : des conditions particulières ne pourraient pas être imposées au Québec», *La Presse*, 31 mars 1995, p. B-3
- NORMAND, Gilles, «ALENA : Landry invite les États-Unis à ouvrir dès maintenant un dossier Québec», *La Presse*, 26 janvier 2001, p. B-4;
- PARÉ, Isabelle, «Le Québec à l'ALÉNA : une pure fantaisie, dit Johnson- Le reste du Canada, lors d'une éventuelle rupture, pourrait facilement s'opposer à une telle adhésion, rappelle le premier ministre», *Le Devoir*, 29 juillet 1994, p. A-4;
- PETTIGREW, «Le Québec dans un monde global (5) – ALÉNA : Washington affaiblirait Québec Inc.», *La Presse*, 30 septembre 1995, p. B-3;
- SÉGUIN, Rhéal «U.S. Backs NAFTA Admission, PQ says- Renegotiation Predicted», *Globe and Mail*, 28 juillet 1994, pp. A-1 et 4;
- THIFFAULT, Michel, «Le Québec et l'ALÉNA- Le fond du débat – La question apparaît occultée par la coloration partisane que nos acteurs politiques tentent de lui imprimer», *Le Devoir*, 29 mars 1995, p. A-7;
- VENNE, Michel « Selon l'ambassadeur américain – Le Québec dans l'ALÉNA : long et compliqué », *Le Devoir*, 25 janvier 1995, p. A-1 et 8;
- WELLS, Paul, «Quebec would go back of NAFTA line : US Experts», *The Gazette*, 21 septembre 1995, p. A-8;
- WELLS, Paul, «Quebec's entry into NAFTA would be complicated, U.S. ambassador says», *The Gazette*, 30 septembre 1995, p. A-9;
- «Le pari américain de Parizeau-Washington maintiendrait le libre-échange avec un Québec souverain», *Le Devoir*, 28 juillet 1994, p. A-1 et 4;
- «Separatists Predicts Independent Quebec Could Join Nafta», *Wall Street Journal*, 3 mars 1994.

ANNEXE 1

CONVENTION DE VIENNE SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS*

Les États parties à la présente Convention,

Considérant que le processus de décolonisation a entraîné une transformation profonde de la communauté internationale,

Considérant également que d'autres facteurs pourraient conduire à l'avenir à des cas de succession d'États,

Convaincus, dans ces conditions, de la nécessité de codifier et de développer progressivement les règles relatives à la succession d'États en matière de traités en tant que moyen de garantir une plus grande sécurité juridique dans les relations internationales,

Constatant que les principes du libre consentement, de la bonne foi et *pacta sunt servanda* sont universellement reconnus,

Soulignant que le respect constant des traités multilatéraux généraux qui portent sur la codification et le développement progressif du droit international et de ceux dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble est d'une importance particulière pour le renforcement de la paix et de la coopération internationale,

Conscients des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies, tels que les principes concernant l'égalité des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, l'égalité souveraine et l'indépendance de tous les États, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,

Rappelant que le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de tout État est exigé par la Charte des Nations Unies,

Ayant présentes à l'esprit les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969,

Ayant également présent à l'esprit l'article 73 de ladite Convention,

Affirmant que les questions du droit des traités autres que celles auxquelles peut donner lieu une succession d'États sont régies par les règles pertinentes du droit international, y compris par celles des règles du droit international coutumier qui sont incorporées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969,

* La liste des États participants suit le texte de la Convention.

Affirmant que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit :

Première partie **Dispositions générales**

Article premier *Portée de la présente Convention*

La présente Convention s'applique aux effets de la succession d'États en matière de traités entre États.

Article 2 *Expressions employées*

1. Aux fins de la présente Convention :

- a) l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;
- b) l'expression « succession d'États » s'entend de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire;
- c) l'expression « État prédécesseur » s'entend de l'État auquel un autre État s'est substitué à l'occasion d'une succession d'États;
- d) l'expression « État successeur » s'entend de l'État qui s'est substitué à un autre État à l'occasion d'une succession d'États;
- e) l'expression « date de la succession d'États » s'entend de la date à laquelle l'État successeur s'est substitué à l'État prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'États;
- f) l'expression « État nouvellement indépendant » s'entend d'un État successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'États, était un territoire dépendant dont l'État prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales;
- g) l'expression « notification de succession » s'entend, par rapport à un traité multilatéral, d'une notification, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État successeur, exprimant le consentement de cet État à être considéré comme étant lié par le traité;
- h) l'expression « pleins pouvoirs » s'entend, par rapport à une notification de succession ou à toute autre notification faite en vertu de la présente Convention, d'un document émanant de l'autorité compétente d'un État et désignant une ou plusieurs personnes

pour représenter l'État en vue de communiquer la notification de succession ou la notification, selon le cas;

- i) les expressions «ratification», «acceptation» et «approbation» s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;
- j) l'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, ou quand il fait une notification de succession à un traité, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État;
- k) l'expression «État contractant» s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non;
- l) l'expression «partie» s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur;
- m) l'expression «autre État partie» s'entend, par rapport à un État successeur, d'une partie, autre que l'État prédécesseur, à un traité en vigueur à la date d'une succession d'États à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États;
- n) l'expression «organisation internationale» s'entend d'une organisation intergouvernementale.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans la présente Convention ne préjugent pas l'emploi de ces expressions ni le sens qui peut leur être donné dans le droit interne des États.

Article 3

Cas n'entrant pas dans le cadre de la présente Convention

Le fait que la présente Convention ne s'applique aux effets de la succession d'États, ni en matière d'accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international, ni en matière d'accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte :

- a) à l'application à ces cas de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils sont soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention;
- b) à l'application, entre États, de la présente Convention aux effets de la succession d'États en matière d'accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.

Article 4

Traités constitutifs d'organisations

*internationales et traités adoptés au sein
d'une organisation internationale*

La présente Convention s'applique aux effets de la succession d'États en ce qui concerne :

- a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation;
- b) tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

Article 5

*Obligations imposées par le droit
international indépendamment d'un traité*

Le fait qu'un traité n'est pas considéré comme étant en vigueur à l'égard d'un État en raison de l'application de la présente Convention n'affecte en aucune manière le devoir de cet État de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Article 6

*Cas de succession d'États visés
par la présente Convention*

La présente Convention s'applique uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Article 7

Application dans le temps de la présente Convention

1. Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles les effets d'une succession d'États seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de la Convention, celle-ci s'applique uniquement à l'égard d'une succession d'États qui s'est produite après son entrée en vigueur, sauf s'il en est autrement convenu.

2. Un État successeur peut, au moment où il exprime son consentement à être lié par la présente Convention ou à tout moment par la suite, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État contractant ou État Partie à la Convention qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'État successeur. Dès l'entrée en vigueur de la Convention entre les États qui auront fait ces déclarations ou dès la déclaration d'acceptation, si celle-ci est postérieure, les dispositions de la Convention s'appliqueront aux effets de la succession d'États à compter de la date de ladite succession.

3. Un État successeur peut, au moment où il signe la présente Convention ou exprime son consentement à être lié par elle, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera provisoirement les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État signataire ou contractant qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'État successeur; dès que la déclaration d'acceptation aura été faite, ces dispositions s'appliqueront provisoirement aux effets de la succession d'États entre ces deux États à compter de la date de ladite succession.

4. Toute déclaration faite conformément au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 devra figurer dans une notification écrite communiquée au dépositaire, lequel informera les Parties et les États ayant qualité pour devenir parties à la présente Convention de la communication qui lui a été faite de cette notification et de ses termes.

Article 8

Accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un État prédécesseur à un État successeur

1. Les obligations ou les droits d'un État prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'État successeur vis-à-vis d'autres États parties à ces traités du seul fait que l'État prédécesseur et l'État successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'État successeur.

2. Nonobstant la conclusion d'un tel accord, les effets d'une succession d'États sur les traités qui, à la date de cette succession d'États, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par la présente Convention.

Article 9

Déclaration unilatérale d'un État successeur concernant les traités de l'État prédécesseur

1. Les obligations ou les droits découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'État successeur ni d'autres États parties à ces traités du seul fait d'une déclaration unilatérale de l'État successeur prévoyant le maintien en vigueur des traités à l'égard de son territoire.

2. En pareil cas, les effets de la succession d'États sur les traités qui, à la date de cette succession d'États, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par la présente Convention.

Article 10

Traités prévoyant la participation d'un État successeur

1. Lorsqu'un traité dispose qu'en cas de succession d'États un État successeur aura la faculté de se considérer comme partie au traité, cet État peut notifier sa succession à l'égard de ce traité conformément aux dispositions du traité ou, en l'absence de dispositions à cet effet, conformément aux dispositions de la présente Convention.

2. Si un traité dispose qu'en cas de succession d'États un État successeur sera considéré comme partie au traité, cette disposition ne prend effet en tant que telle que si l'État successeur accepte expressément par écrit qu'il en soit ainsi.

3. Dans les cas relevant du paragraphe 1 ou du paragraphe 2, un État successeur qui établit son consentement à être partie au traité est considéré comme partie à compter de la date de la succession d'États, à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu.

Article 11

Régimes de frontière

Une succession d'États ne porte pas atteinte en tant que telle :

- a) à une frontière établie par un traité; ni
- b) aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière.

Article 12

Autres régimes territoriaux

1. Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle :

- a) les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice de tout territoire d'un État étranger et considérées comme attachées aux territoires en question;
- b) les droits établis par un traité au bénéfice de tout territoire et se rapportant à l'usage, ou aux restrictions à l'usage, de tout territoire d'un État étranger et considérés comme attachés aux territoires en question.

2. Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle :

- a) les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États et considérées comme attachées à ce territoire;
- b) les droits établis par un traité au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États et se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, et considérés comme attachés à ce territoire.

3. Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux obligations conventionnelles de l'État prédécesseur prévoyant l'établissement de bases militaires étrangères sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

Article 13

La présente Convention et la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles

Rien dans la présente Convention n'affecte les principes du droit international affirmant la souveraineté permanente de chaque peuple et de chaque État sur ses richesses et ses ressources naturelles.

Article 14

Questions relatives à la validité d'un traité

Rien dans la présente Convention n'est considéré comme préjugant en quoi que ce soit toute question relative à la validité d'un traité.

Deuxième partie

Succession concernant une partie de territoire

Article 15

Succession concernant une partie de territoire

Lorsqu'une partie du territoire d'un État, ou lorsque tout territoire pour les relations internationales duquel un État est responsable et qui ne fait pas partie du territoire de cet État, devient partie du territoire d'un autre État :

- a) les traités de l'État prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États à compter de la date de la succession d'États; et
- b) les traités de l'État successeur sont en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États à compter de la date de la succession d'États, à moins qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à ce territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Troisième partie
États nouvellement indépendants

Section 1
Règle générale

Article 16
Position à l'égard des traités de l'État prédécesseur

Un État nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'États le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

Section 2
Traités multilatéraux

Article 17
Participation à des traités en vigueur
à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties, l'État nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec un tel consentement.

Article 18
Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur
à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en

vigueur après la date de la succession d'États si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants, l'État nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité d'État contractant ou de partie au traité qu'avec un tel consentement.

5. Lorsqu'un traité dispose qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'États seront devenus États contractants, un État nouvellement indépendant qui établit sa qualité d'État contractant à l'égard du traité conformément au paragraphe 1 est compté au nombre des États contractants aux fins de cette disposition, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie.

Article 19

Participation à des traités signés par l'État prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, si, avant la date de la succession d'États, l'État prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'États, l'État nouvellement indépendant peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi État contractant ou partie au traité.

2. Aux fins du paragraphe 1, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, la signature d'un traité par l'État prédécesseur est réputée exprimer l'intention que le traité s'étende à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel l'État prédécesseur était responsable.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties ou de tous les États

contractants, l'État nouvellement indépendant ne peut devenir État contractant ou partie au traité qu'avec un tel consentement.

Article 20

Réserves

1. Lorsqu'un État nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral conformément à l'article 17 ou à l'article 18, il est réputé maintenir toute réserve au traité qui était applicable, à la date de la succession d'États, à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, à moins que, lorsqu'il fait la notification de succession, il n'exprime l'intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve.

2. Lorsqu'il fait une notification de succession établissant sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral conformément à l'article 17 ou à l'article 18, un État nouvellement indépendant peut formuler une réserve, à moins que la réserve ne soit de celles dont la formulation serait exclue par les dispositions des alinéas *a*, *b* ou *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

3. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles énoncées dans les articles 20 à 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'appliquent à l'égard de cette réserve.

Article 21

Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Lorsqu'il fait une notification de succession, conformément à l'article 17 ou à l'article 18, établissant sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral, un État nouvellement indépendant peut, si le traité le permet, exprimer son consentement à être lié par une partie du traité ou choisir entre des dispositions différentes dans les conditions énoncées dans le traité pour l'expression d'un tel consentement ou l'exercice d'un tel choix.

2. Un État nouvellement indépendant peut aussi exercer, dans les mêmes conditions que les autres parties ou États contractants, tout droit prévu dans le traité de retirer ou de modifier tout consentement exprimé ou tout choix exercé par lui-même ou par l'État prédécesseur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

3. Si l'État nouvellement indépendant n'exprime pas le consentement ou n'exerce pas le choix prévu au paragraphe 1, ou ne retire pas ou ne modifie pas le consentement de l'État prédécesseur ou le choix exercé par l'État prédécesseur comme il est prévu au paragraphe 2, il est réputé maintenir :

- a) le consentement exprimé par l'État prédécesseur, conformément au traité, à être lié à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États par une partie dudit traité; ou
- b) le choix exercé par l'État prédécesseur, conformément au traité, entre des dispositions différentes aux fins de l'application du traité à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

Article 22

Notification de succession

1. Une notification de succession à un traité multilatéral en vertu de l'article 17 ou de l'article 18 doit être faite par écrit.
2. Si la notification de succession n'est pas signée par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'État qui en fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.
3. À moins que le traité n'en dispose autrement, la notification de succession :
 - a) est transmise par l'État nouvellement indépendant au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux États contractants;
 - b) est considérée comme ayant été faite par l'État nouvellement indépendant à la date à laquelle elle est reçue par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle est reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les États contractants.
4. Le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement, d'informer les parties ou les États contractants de la notification de succession ou de toute communication y relative faite par l'État nouvellement indépendant.
5. Sous réserve des dispositions du traité, la notification de succession ou la communication y relative n'est considérée comme ayant été reçue par l'État auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet État en a été informé par le dépositaire.

Article 23

Effets d'une notification de succession

1. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un État nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément à l'article 17 ou au paragraphe 2 de l'article 18 est considéré comme partie au traité à compter de la date de la succession d'États ou à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité, si cette date est postérieure.
2. Toutefois, l'application du traité est considérée comme suspendue entre l'État nouvellement indépendant et les autres parties au traité jusqu'à la date à laquelle la notification

de succession est faite, sauf dans la mesure où le traité est appliqué à titre provisoire conformément à l'article 27 ou s'il en est autrement convenu.

3. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un État nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément au paragraphe 1 de l'article 18 est considéré comme État contractant à l'égard du traité à partir de la date à laquelle la notification de succession est faite.

Section 3 ***Traités bilatéraux***

Article 24

Conditions requises pour qu'un traité soit considéré comme étant en vigueur dans le cas d'une succession d'États

1. Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'États, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États est considéré comme étant en vigueur entre un État nouvellement indépendant et l'autre État partie :

- a) s'ils en sont expressément convenus; ou
- b) si, en raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus.

2. Un traité considéré comme étant en vigueur en application du paragraphe 1 s'applique dans les relations entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État partie à partir de la date de la succession d'États, à moins qu'une intention différente ne ressorte de leur accord ou ne soit par ailleurs établie.

Article 25

Situation entre l'État prédécesseur et l'État nouvellement indépendant

Un traité qui, en application de l'article 24, est considéré comme étant en vigueur entre un État nouvellement indépendant et l'autre État partie ne doit pas, de ce seul fait, être considéré comme étant également en vigueur dans les relations entre l'État prédécesseur et l'État nouvellement indépendant.

Article 26

Extinction, suspension ou amendement du traité entre l'État prédécesseur et l'autre État partie

1. Lorsque, en application de l'article 24, un traité est considéré comme étant en vigueur entre un État nouvellement indépendant et l'autre État partie, ce traité :

- a) ne cesse pas d'être en vigueur entre eux du seul fait qu'il y a ultérieurement été mis fin dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie;

- b) n'est pas suspendu dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été suspendu dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie;
- c) n'est pas amendé dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été amendé dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie.

2. Le fait qu'il a été mis fin à un traité ou, selon le cas, que son application a été suspendue dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie après la date de la succession d'États n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur ou, selon le cas, en application entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État partie s'il est établi, conformément à l'article 24, qu'ils en étaient ainsi convenus.

3. Le fait qu'un traité a été amendé dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie après la date de la succession d'États n'empêche pas le traité non amendé d'être considéré comme étant en vigueur, en application de l'article 24, entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État partie, à moins qu'il ne soit établi que leur intention était de rendre applicable entre eux le traité amendé.

Section 4

Application provisoire

Article 27

Traités multilatéraux

1. Si, à la date de la succession d'États, un traité multilatéral était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États et si l'État nouvellement indépendant fait part de son intention que ce traité soit appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, le traité s'applique à ce titre entre l'État nouvellement indépendant et toute partie qui y consent expressément ou qui, en raison de sa conduite, doit être considérée comme y ayant consenti.

2. Toutefois, dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, le consentement de toutes les parties à une telle application provisoire est requis.

3. Si, à la date de la succession d'États, un traité multilatéral non encore en vigueur était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États et si l'État nouvellement indépendant fait part de son intention que ce traité continue à être appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, le traité s'applique à ce titre entre l'État nouvellement indépendant et tout État contractant qui y consent expressément ou qui, en raison de sa conduite, doit être considéré comme y ayant consenti.

4. Toutefois, dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, le consentement de tous les États contractants à une telle application provisoire est requis.

5. Les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait

incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 28
Traités bilatéraux

Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'États, était en vigueur ou était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État intéressé :

- a) s'ils en conviennent expressément; ou
- b) si, en raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus.

Article 29
Fin de l'application provisoire

1. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 27 peut prendre fin :

- a) par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'État nouvellement indépendant ou la partie ou l'État contractant qui applique le traité à titre provisoire et à l'expiration de ce préavis; ou
- b) dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'État nouvellement indépendant ou toutes les parties ou, selon le cas, tous les États contractants et à l'expiration de ce préavis.

2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité bilatéral conformément à l'article 28 peut prendre fin par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'État nouvellement indépendant ou l'autre État intéressé et à l'expiration de ce préavis.

3. À moins que le traité ne prévoie un délai plus court pour y mettre fin ou qu'il n'en soit autrement convenu, le préavis raisonnable pour mettre fin à l'application provisoire est un préavis de douze mois à compter de la date à laquelle il est reçu par l'autre État ou les autres États qui appliquent le traité à titre provisoire.

4. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 27 prend fin si l'État nouvellement indépendant fait part de son intention de ne pas devenir partie au traité.

Section 5
États nouvellement indépendants
formés de deux ou plusieurs territoires

Article 30
États nouvellement indépendants
formés de deux ou plusieurs territoires

1. Les articles 16 à 29 s'appliquent dans le cas d'un État nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires.

2. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires est considéré comme étant partie à un traité ou devient partie à un traité en vertu des articles 17, 18 ou 24 et qu'à la date de la succession d'États le traité était en vigueur ou que le consentement à être lié avait été donné à l'égard d'un ou de plusieurs de ces territoires, mais non pas de tous, le traité s'applique à l'égard de l'ensemble du territoire de cet État, à moins :

- a) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité;
- b) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au paragraphe 1 de l'article 17 ou au paragraphe 4 de l'article 18, la notification de succession ne soit limitée au territoire à l'égard duquel le traité était en vigueur à la date de la succession d'États ou à l'égard duquel le consentement à être lié par le traité avait été donné avant cette date;
- c) que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 3 de l'article 17 ou au paragraphe 4 de l'article 18, l'État nouvellement indépendant et les autres États parties ou, selon le cas, les autres États contractants n'en conviennent autrement; ou
- d) que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'État nouvellement indépendant et l'autre État intéressé n'en conviennent autrement.

3. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires devient partie à un traité multilatéral conformément à l'article 19 et que, par la signature de l'État ou des États prédécesseurs, l'intention de cet État ou de ces États a été que le traité s'étende à un ou plusieurs de ces territoires, mais non pas à tous, le traité s'applique à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État nouvellement indépendant, à moins :

- a) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité;
- b) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au paragraphe 4 de l'article 19, la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité ne soit limitée au territoire ou aux territoires auxquels l'intention était d'étendre le traité; ou

- c) que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 4 de l'article 19, l'État nouvellement indépendant et les autres États parties ou, selon le cas, les autres États contractants n'en conviennent autrement.

Quatrième partie **Unification et séparation d'États**

Article 31

Effets d'une unification d'États à l'égard des traités en vigueur à la date de la succession d'États

1. Lorsque deux ou plusieurs États s'unissent et forment ainsi un État successeur, tout traité qui, à la date de la succession d'États, est en vigueur à l'égard de l'un quelconque de ces États reste en vigueur à l'égard de l'État successeur, à moins :
 - a) que l'État successeur et l'autre État partie ou les autres États parties n'en conviennent autrement; ou
 - b) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.
2. Tout traité qui reste en vigueur conformément au paragraphe 1 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'État successeur à l'égard de laquelle ce traité était en vigueur à la date de la succession d'États, à moins :
 - a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne donne notification que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire;
 - b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur et les autres États parties n'en conviennent autrement; ou
 - c) que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'État successeur et l'autre État partie n'en conviennent autrement.
3. L'alinéa a du paragraphe 2 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 32
Effets d'une unification d'États à l'égard des traités
qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant de l'article 31 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'un quelconque des États prédécesseurs était un État contractant à l'égard du traité.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant de l'article 31 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'États si, à cette date, l'un quelconque des États prédécesseurs était un État contractant à l'égard du traité.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut établir sa qualité, à l'égard du traité, de partie ou d'État contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

5. Tout traité à l'égard duquel l'État successeur devient État contractant ou partie en application du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'État successeur pour laquelle le consentement à être lié par le traité a été donné avant la date de la succession d'États, à moins :

- a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur n'indique, dans la notification faite conformément au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire; ou
- b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur et toutes les parties ou, selon le cas, tous les États contractants n'en conviennent autrement.

6. L'alinéa a du paragraphe 5 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 33
Effets d'une unification d'États à l'égard
des traités signés par un État prédécesseur sous réserve
de ratification, d'acceptation ou d'approbation

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, si, avant la date de la succession d'États, l'un des États prédécesseurs a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, un État successeur relevant de l'article 31 peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi État contractant ou partie au traité.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut devenir État contractant ou partie au traité qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

4. Tout traité à l'égard duquel l'État successeur devient État contractant ou partie en application du paragraphe 1 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'État successeur pour laquelle le traité a été signé par l'un des États prédécesseurs, à moins :

- a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne fasse connaître, lorsqu'il ratifie, accepte ou approuve le traité, que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire; ou
- b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur et toutes les parties ou, selon le cas, tous les États contractants n'en conviennent autrement.

5. L'alinéa *a* du paragraphe 4 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 34
Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État

1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister :

- a) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;

- b) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'État prédécesseur qui est devenue un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.
- 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas :
 - a) si les États intéressés en conviennent autrement; ou
 - b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 35

Cas de l'État qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire

Lorsque, après séparation de toute partie du territoire d'un État, l'État prédécesseur continue d'exister, tout traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard du reste de son territoire, à moins :

- a) que les États intéressés n'en conviennent autrement;
- b) qu'il ne soit établi que le traité se rapporte uniquement au territoire qui s'est séparé de l'État prédécesseur; ou
- c) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État prédécesseur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 36

Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États, en cas de séparation de parties d'un État

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 34 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du traité en ce qui concerne le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 34 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'États si, à cette date, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du traité en ce qui concerne le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut établir, à l'égard du traité, sa qualité de partie ou d'État contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

Article 37

Participation à des traités signés par l'État prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, en cas de séparation de parties d'un État

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, si, avant la date de la succession d'États, l'État prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et si, au cas où il aurait été en vigueur à cette date, le traité se serait appliqué à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, un État successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 34 peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il avait signé ce traité, et peut devenir ainsi État contractant ou partie au traité.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut devenir État contractant ou partie au traité qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

Article 38

Notifications

1. Une notification en vertu des articles 31, 32 ou 36 doit être faite par écrit.

2. Si la notification n'est pas signée par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'État qui en fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

3. À moins que le traité n'en dispose autrement, la notification :

- a) est transmise par l'État successeur au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux États contractants;
- b) est considérée comme ayant été faite par l'État successeur à la date à laquelle elle est reçue par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle est reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les États contractants.

4. Le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement, d'informer les parties ou les États contractants de la notification ou de toute communication y relative faite par l'État successeur.

5. Sous réserve des dispositions du traité, la notification ou la communication n'est considérée comme ayant été reçue par l'État auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet État en a été informé par le dépositaire.

Cinquième partie

Dispositions diverses

Article 39

Cas de responsabilité d'un État ou d'ouverture d'hostilités

Les dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos des effets d'une succession d'États à l'égard d'un traité en raison de la responsabilité internationale d'un État ou de l'ouverture d'hostilités entre États.

Article 40

Cas d'occupation militaire

Les dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait de l'occupation militaire d'un territoire.

Sixième partie

Règlement des différends

Article 41

Consultation et négociation

Si un différend concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention surgit entre deux ou plusieurs Parties à celle-ci, lesdites Parties s'efforcent, à la demande de l'une quelconque d'entre elles, de le résoudre par un processus de consultation et de négociation.

Article 42

Conciliation

Si le différend n'est pas résolu dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle la demande visée à l'article 41 a été faite, toute partie au différend peut soumettre celui-ci à la procédure de conciliation indiquée dans l'Annexe de la présente Convention en adressant une demande à cet effet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et en informant de cette demande l'autre État partie ou les autres parties au différend.

Article 43

Règlement judiciaire et arbitrage

Tout État peut, au moment où il signe ou ratifie la présente Convention ou lorsqu'il y adhère ou à tout moment par la suite, déclarer, par une notification adressée au dépositaire, que si un différend n'a pas été résolu par l'application des procédures indiquées dans les articles 41 et 42, ce différend peut être soumis à la décision de la Cour internationale de Justice au moyen d'une requête faite par toute partie au différend, ou bien à l'arbitrage, à condition que l'autre partie au différend ait fait une déclaration analogue.

Article 44

Règlement par un accord commun

Nonobstant les articles 41, 42 et 43, si un différend concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention surgit entre deux ou plusieurs Parties à celle-ci, lesdites Parties peuvent décider d'un commun accord de soumettre ce différend à la Cour internationale de Justice, ou à l'arbitrage, ou à toute autre procédure appropriée de règlement des différends.

Article 45

Autres dispositions en vigueur pour le règlement des différends

Rien dans les articles 41 à 44 n'affecte les droits ou les obligations des Parties à la présente Convention découlant de toute disposition en vigueur entre elles concernant le règlement des différends.

[...]

En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fait à Vienne, le vingt-trois août mil neuf cent soixante-dix-huit.

**LISTE DES ÉTATS PARTICIPANTS À LA CONVENTION DE VIENNE
SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS**

AU 31 DÉCEMBRE 2001

ÉTAT PARTICIPANT	SIGNATURE SUCCESSION (s)	RATIFICATION ADHÉSION (a) SUCCESSION (s)
Angola	23 août 1978	22 juillet 1993
Bosnie-Herzégovine		
Brésil	23 août 1978	
Chili	23 août 1978	
Côte-d'Ivoire	23 août 1978	
Croatie		22 octobre 1992
Dominique		24 juin 1988
Égypte		17 juillet 1986
Estonie		21 octobre 1991 (a)
Éthiopie	23 août 1978	28 mai 1980
Ex-République yougo- slave de Macédoine		7 octobre 1996 I(s)
Irak	23 août 1978	5 décembre 1979
Magagascar		
Maroc		31 mars 1983 (a)
Niger	23 août 1978	
Pakistan	10 janvier 1979	
Paraguay	31 août 1979	
Pérou	30 août 1978	
Pologne	16 août 1979	
République démocrati- que du Congo	23 août 1978	
République tchèque	22 février 1993 (s)	26 juillet 1999
Saint-Siège	23 août 1978	
Saint-Vincent-et-les- Grenadines		27 avril 1999 (a)
Sénégal		
Seychelles		22 février 1980 (a)
Slovaquie	28 mai 1993	24 avril 1995
Slovénie		6 juillet 1992 (s)
Soudan	23 août 1978	
Tunisie		16 septembre 1981 (a)
Ukraine		16 octobre 1992 (a)
Uruguay	23 août 1978	
Yougoslavie		12 mars 2001 (s)

ANNEXE 2

**TABLEAU SUR LA SUCCESSION DU QUÉBEC AUX ACCORDS MULTILATÉRAUX DU CANADA
(1991-2001)**

TITRE DE L'ACCORD	ACCORDS MULTILATÉRAUX DU CANADA					CONDITIONS DE SUCCESSION DU QUÉBEC			
	Adoption	Entrée en vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automatique	Libre option Renégociation	Demande d'admission	Sans intérêt Désuet
ADOPTION									
1. Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale	29/05/93		12/04/94	19/12/96	01/04/97	X			
AGRICULTURE									
2. Convention internationale pour la protection des obtentions végétales révisée le 10 novembre 1972, le 23 octobre 1978 et le 4 mars 1991	02/12/61		9/03/92			X			
3. Accord instituant le Réseau international sur le bambou et le rotin	06/11/97				06/11/97			X	X
4. Accord international portant création d'un nouveau Centre international de la pomme de terre	26/11/99		16/12/99		01/01/00			X	X

	Adoption	Entrée en vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automatique	Libre option Renégociation	Demande d'admission	Sans intérêt Désuet
ARMES									
5. Convention interaméricaine sur la transparence des acquisitions d'armes conventionnelles	31/03/99		07/06/99	07/06/99			X		
AVIATION									
6. Protocole portant amendement de l'Article 56 de la Convention relative à l'aviation civile internationale	06/10/89			14/09/92				X	
7. Protocole pour la suppression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale	28/02/88		24/02/88	02/08/93	01/09/93			X	
8. Protocole concernant le texte authentique quadrilingue de la Convention relative à l'aviation civile internationale	30/09/77	16/09/99		(a)23/03/94	16/09/99			X	
9. Protocole additionnel N°1 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929	25/09/75		17/11/95	17/11/95				X	

10. Protocole additionnel N°2 portant modification de la Convention pour l'unification de certaine règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929, amendée par le Protocole fait à la Haye le 28 septembre 1955	25/09/55		17/11/95					X	
11. Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection	01/03/91		01/03/91	29/03/96		X			
12. Protocole de Montréal N°4 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929	25/09/75	14/06/98	25/09/75	27/08/99	25/11/99	X			
13. Convention complémentaire à la Convention de Varsovie, pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international	18/09/61	24/01/65		(a)01/09/99	30/11/99	X			
BOIS									
14. Accord international de 1994 sur les bois tropicaux (avec Annexes)	26/01/94		03/05/95	23/05/96	01/01/97		X		
BREVETS									
15. Arrangement de Strasbourg concernant la classification internationale des brevets, modifié le 28 septembre 1979	24/03/71			(a)11/01/95	(a)11/01/95	X			

16. Traité de Budapest sur la reconnaissance internationale du dépôt des micro-organismes aux fins de la procédure en matière de brevets, fait le 28 avril 1977, tel que modifié	28/04/77			(a)21/06/96	21/09/96	X			
COMMERCE									
17. Accord de libre-échange nord américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis du Mexique et le gouvernement des États-Unis d'Amérique	17/12/92		17/12/92		01/01/94			X	
18. Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC)	15/04/94		15/04/94	31/12/94	01/01/95			X	
19. Accord relatif aux marchés publics (avec Annexes)	15/04/94		15/04/94	22/12/95	01/01/96			X	
20. Accord international sur la viande bovine (avec Annexes)	15/04/94		15/04/94	30/12/94	01/01/95			X	
21. Échange de Lettres entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains modifiant l'Annexe 401, l'Annexe 403.1, et le tableau 308.1.1 de l'Annexe 308.1 de l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord	06/11/95				01/01/96			X	
22. Convention sur le commerce du blé (partie de l'Accord international sur le blé)	07/12/94		26/06/95	26/06/95	01/07/95			X	
23. Convention relative à l'aide alimentaire (partie de l'Accord international sur le blé)	07/12/94		26/06/95	26/06/95	01/07/95		X		
24. Quatrième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services, fait à Marrakech le 15 avril 1994	15/04/97	05/02/98		acceptation le 10/11/97	05/02/98			X	
25. Déclaration ministérielle sur le commerce des produits de la technologie de l'information (avec Annexes)	13/12/96	01/04/97		acceptation le 26/03/97	01/04/97			X	

26. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada, les Gouvernements des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement des États-Unis du Mexique constituant un Accord modifiant l'Annexe 401 et les listes de l'Annexe 302.2 de l'Accord de libre-échange nord-américain (avec Annexes)	20/03/97		20/03/97		20/03/97			X	
27. Échange de Lettres constituant une modification apportée aux listes tarifaires de l'Annexe 302.2 de l'Accord de libre-échange nord-américain entre le Gouvernement du Canada, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, et le Gouvernement des États-Unis du Mexique	30/06/97		30/06/97		30/06/97			X	
28. Protocole sur le rhum à l'Accord de coopération commerciale et économique entre le Gouvernement du Canada et les Gouvernements des États membres du Marché commun des Caraïbes	12/05/98	12/05/98					X		
29. Cinquième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services	27/02/98	01/03/99		acceptation le 18/01/99	01/03/99			X	
30. Convention relative à l'aide alimentaire 1995 (terminée par l'entrée en vigueur de la Convention de 1999)	07/12/94		26/06/95	26/06/95	26/06/95				
31. Convention relative à l'aide alimentaire 1999	13/04/99		21/06/99	21/06/99			X		
32. Accord instituant le Centre consultatif sur la législation de l'OMC	30/11/99	15/07/01	30/11/99						
33. Accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité entre le Canada et le République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein et le Royaume de Norvège (avec Annexes)	04/07/00		04/07/00	23/11/00				X	
34. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement des États Unis	17/12/92	01/03/00	18/02/00		18/02/00			X	

42. Statuts du Groupe d'étude internationale du cuivre (avec Annexe)	24/02/89			(a)19/06/92	19/06/92			X	
CULTURE									
43. Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé	14/05/54	07/08/56		(a)11/12/98	11/03/99	X			
DÉFENSE									
44. Traité sur le régime « Ciel Ouvert »	24/03/92		24/03/92	21/07/92					
45. Document des États parties au Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (avec annexes)	05/02/93		05/02/93		06/07/93			X	
46. Accord administratif portant application de l'Article 60 de l'Accord du 3 août 1959 modifié le 21 octobre 1971 et le 18 mai 1981 complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République d'Allemagne, dans sa version modifiée par l'Accord complémentaire révisé	18/03/93	05/06/98	18/03/93		05/06/98			X	
47. Convention portant application du paragraphe 1 de l'article 45 de l'Accord du 3 août 1959 complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en la République fédérale d'Allemagne, dans sa version modifiée par l'Accord complémentaire révisé	18/03/93	05/06/98	18/03/93	29/03/95	05/06/98			X	
48. Accord modifiant l'Accord complétant la Convention du 19 juin 1951 entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en la République fédérale	18/03/93	05/06/98	18/03/93	29/03/95	05/06/98			X	

d'Allemagne									
49. Convention entre la République fédérale d'Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord portant abrogation de la Convention du 3 août 1959 relative à l'exécution de manœuvres et autres exercices militaires dans la région de Soltau-Lüneburg, modifiée par l'Accord du 12 mai 1970	18/03/93		18/03/93				X		
50. Accord modifiant le Protocole de signature (article 56, paragraphe 9) de l'Accord du 3 août 1959 modifié par les Accords du 21 octobre 1971 et du 18 mai 1981, sans préjugés à l'Accord du 18 mars 1993, complétant la Convention entre les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statu de leurs Forces, en ce qui concerne les Forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne	16/05/94		16/05/94	30/03/95			X		
51. Échange de Notes constituant un Accord relatif à la Convention du 19 juin 1951 entre les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur le statut de leurs Forces, à l'Accord du 3 août 1959 complétant cette Convention, y compris les accords qui s'y rapportent	25/09/90		25/09/90		04/01/94		X		
52. Échanges de Notes constituant un Arrangement entre les gouvernements du Canada, de la Belgique et des Pays-Bas et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant le statut et l'Accès des Forces canadiennes, belges et néerlandaises à Berlin (terminé le 12 septembre 1994)	23/09/91		23/09/91				X		
53. Échange de Notes constituant l'Accord modifiant l'Accord constitué par l'Échange de Notes du 25 septembre 1991 relatif à la Convention du 19 juin 1951 entre les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur le statut de leurs Forces et à l'Accord supplémentaire du 3 août 1959 complétant ladite Convention, y compris les Accords qui s'y rapportent	12/09/94		12/09/94	07/03/95	18/09/96		X		

54. Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au partenariat pour la paix sur le statut de leurs forces	19/06/95		13/10/95	01/06/96			X		
55. Accord sur le statut des missions et des représentants d'États tiers auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	14/09/94			28/05/96			X		
56. Protocoles d'adhésion au Traité de l'Atlantique Nord de la République de Hongrie, de la République de Pologne et de la République Tchèque	16/12/97		16/12/97	acceptation le 04/02/98	04/12/98		<u>X</u>	<u>X</u>	
57. Accord sur la sécurité des informations entre les Parties au traité de l'Atlantique Nord	21/06/96		17/06/98					X	
DÉSARMEMENT									
58. Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (avec Protocoles)	19/11/90		19/11/90	22/11/91	09/11/92		<u>X</u>	<u>X</u>	
59. Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (avec Annexes)	03/09/92		13/01/93	26/09/95	29/04/97	X			
60. Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction	18/09/97		03/12/97	03/12/97	01/03/99	X			
61. Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes	14/11/97		14/11/97			X			
62. Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II), tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996, annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination	03/05/96			acceptation le 05/01/98	03/12/98	X			

63. Protocole additionnel à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Protocole IV)	13/10/95			acceptation le 05/01/98	30/07/98	X			
64. Modification au traité sur les forces armées conventionnelles en Europe	19/11/99		19/11/99				X		
DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL									
65. Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (dénonciation le 3/12/92 avec effet à compter du 31/12/93)	08/04/79		31/08/82	20/09/83	21/06/85			X	
DOUANES									
66. Convention concernant la création d'une Union internationale pour la publication des Tarifs douaniers (ainsi que le règlement d'exécution de la Convention et le procès-verbal de signature)	05/07/1890		05/07/1890	Dénoncé le 12/08/98	Dénonc. en vigueur le 01/04/03			X	
67. Protocole modifiant la Convention concernant la création d'une Union internationale pour la publication des Tarifs douaniers (ainsi que le règlement d'exécution de la Convention et le procès-verbal de signature)	31/03/50		31/03/50	Dénoncé le 12/08/98	Dénonc. en vigueur le 01/04/03			X	
68. Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers	26/06/99			(a)09/11/00		X			
DROIT									
69. Convention relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance	01/07/85		11/10/88	20/10/92	01/01/93	X			
70. Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises	11/04/80			(a)23/04/91	01/05/92	X			

71. Statut de Rome de la Cour pénale internationale	17/07/98		18/12/98	07/07/00		X			
DROIT D'AUTEUR (PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE)									
72. Adhésion par le Canada aux articles 1 à 12 (les dispositions de fond) de l'Acte de Stockholm (1967) de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, faite à Paris le 20 mars 1883 et révisée à Stockholm le 14 juillet 1967				(a)23/02/96	26/05/96	X			
DROIT D'AUTEUR (PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE)									
73. Traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (WPPT)	20/12/96		22/12/97			X			
74. Traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur le droit d'auteur (WCT)	20/12/96		22/12/97			X			
75. Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (avec Annexe)	09/09 1886			(a)26/03/98	26/06/98	X			
76. Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radio-diffusion	26/10/61			(a)04/03/98	04/06/98	X			
77. Modification à l'article 9(3) de la Convention instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	24/09/99			acceptation le 11/08/00				X	
DROIT DE LA MER									
78. Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982	04/12/95		04/12/95	03/12/99		X			

relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (avec Annexes)									
79. Convention pour l'unification de certaines règles de droit concernant l'aide et le sauvetage en haute mer				Dénoncé le 22/11/94	Dénonciation en vigueur le 22/11/94				
DROIT DE LA GUERRE									
80. Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (avec Protocoles)	10/10/80		10/04/81	24/06/94	24/12/94	X			
DROITS DE LA PERSONNE									
81. Convention relative aux droits de l'enfant	20/11/89		28/05/90	13/12/91	12/01/92	X			
82. Amendements de 1992 aux articles 17(7) et 18(5) de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	08/09/92					X			
83. Amendements de 1992 de l'article 8 de la Convention du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	16/12/92			Accepté le 08/02/95		X			
84. Amendement au paragraphe 1 de l'article 20 de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes	22/05/95			acceptation le 03/11/97		X			
85. Amendement au paragraphe 2 de l'article 43 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adopté à la Conférence des États parties le 12 décembre 1995, et approuvé par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 21 décembre 1995	21/12/95	28/06/00		acceptation le 17/09/97	28/06/00	X			

86. Accord instituant l'Institut pour la démocratie et l'assistance électorale	27/02/95			(a)23/01/98	22/02/98			X	
87. Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés	25/06/00		05/06/00	07/07/00		X			
ÉDUCATION									
88. Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne	04/11/97					X			
ÉNERGIE ATOMIQUE									
89. Modifications à l'article VI et à l'article XIV du Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique	01/10/99			acceptation le 15/09/00				X	
ENLÈVEMENT D'ENFANTS									
90. Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (Déclarations d'acceptation des adhésions de Chypre et du Zimbabwe faites par le Canada le 17 octobre 1997)	25/10/80				Entre le Canada et Chypre et le Zimbabwe 01/01/98	X			
ENTRAIDE EN MATIÈRE PÉNALE									
91. Convention interaméricaine sur l'entraide en matière pénale	23/05/92		03/06/96	03/06/96	03/07/96	X			
ENVIRONNEMENT									
92. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	22/03/89		22/03/89	28/08/92	26/11/92	X			
93. Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (avec Annexes)	17/03/92		17/03/92			X			

94. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	09/05/92		12/06/92	04/12/92	21/03/94	X			
95. Convention sur la diversité biologique (avec Annexes)	05/06/92		11/06/92	04/12/92	29/12/93	X			
96. Accord relatif à la création d'un institut interaméricains de recherches sur les changements à l'échelle du globe	13/05/92		25/03/93	04/12/92	12/03/94			X	
97. Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (avec Annexes)	14/09/93		14/09/93		01/01/94			X	
98. Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (avec Annexes)	29/06/90			(a)05/07/90	10/08/92	X			
99. Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	25/11/92			16/03/94	14/06/94	X			
100. Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et / ou la désertification, en particulier en Afrique	14/10/94		14/10/94	01/12/95	27/12/96	X			
101. Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses	03/05/96		09/09/97			X			
102. Protocole de 1996 modifiant la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes	02/05/96		09/09/97			X			
103. Amendements à l'Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques		13/08/98		acceptation le 13/08/98	13/08/98	X			
104. Amendements à l'Annexe I et à l'adoption de l'Annexe VIII et de l'Annexe IX de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	06/05/98	06/05/98		acceptation le 06/11/98	06/11/98	X			
105. Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontières	25/02/91	10/09/98		13/05/98	11/08/98				

106. Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds	24/06/98		24/06/98	18/12/98		X			
107. Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux polluants organiques persistants	24/06/98		24/06/98	18/12/98		X			
108. Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	17/09/97	10/11/99		27/03/98	10/11/99	X			
109. Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique	13/11/99		01/12/99			X			
110. Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets	07/11/96			(a)15/04/96		X			
111. Ajustements au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	03/12/99	28/07/00			28/07/00	X			
ESPACE EXTRA-ATMOSPHERIQUE									
112. Accord entre le Gouvernement du Canada, les Gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le Gouvernement du Japon, le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la station spatiale internationale civile (termine le traité de 1988 à l'entrée en vigueur)	29/01/98		29/01/98	24/07/00		X			
FINANCE									
113. Accord relatif à l'administration du Fonds multilatéral d'investissement	11/02/92		11/02/92					X	
114. Accord constitutif de Fonds multilatéral d'investissement	11/02/92		11/02/92					X	

NAVIGATION									
115. Convention internationale de 1989 sur l'assistance	28/04/89		11/07/90	14/11/94		X			
116. Amendements aux Annexes de la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets	12/11/93			(a)21/02/95	22/05/95	X			
117. Protocole de la Convention internationale de 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures	19/11/76			(a)21/02/95	22/05/95			X	
118. Convention pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, tel que modifiée le 27 mai 1967	23/09/10			dénoncée le 22/11/94	dénonciation en vigueur le 22/11/95	X			
119. Amendements de 1996 au recueil international de règles relatives à la construction et à l'équipement des navires transportant des produits chimiques dangereux en vrac	05/12/96	01/07/98		acceptation le 01/01/98	01/07/98	X			
120. Code international pour l'application des méthodes d'essai au feu	05/12/96	01/07/98		acceptation le 01/01/98	01/07/98	X			
121. Amendements de 1997 à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer	04/06/97	01/07/98		acceptation le 01/01/98	01/07/98	X			
122. Amendements de 1996 à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer	05/12/96	01/07/98		acceptation le 01/01/98	01/07/98	X			
123. Amendements de 1996 au recueil international de règles relatives à la construction et à l'équipement des navires transportant des gaz liquéfiés en vrac	05/12/96	01/07/98		acceptation le 01/01/98	01/07/98	X			
124. Amendements de 1997 à la Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance de brevets et de veille, telle que modifiée et Amendements de 1997 au Code de formation des	04/06/97	01/01/99		acceptation le 01/01/98	01/01/99				

gens de mer, de délivrance des brevets et de veilles									
125. Modification à l'article XXI de la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale	24/04/97			acceptation le 09/10/99				X	
NAVIGATION - POLLUTION									
126. Protocole de 1978, tel que modifié, relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution sur les navires	17/02/78			(a)16/11/92	16/02/93	X			
NAVIGATION – SAUVETAGE									
127. Convention sur le sauvetage	28/04/89			14/11/94	14/07/96	X			
NAVIGATION – SÉCURITÉ									
128. Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime	10/03/88		10/03/88	18/06/93	16/09/93	X			
NUCLÉAIRE									
129. Convention sur la sûreté nucléaire	20/09/94		20/09/94	12/12/95	24/10/96	X			
130. Accord constitutif de l'Organisation de développement de l'énergie de la péninsule coréenne	09/03/95			22/12/95	22/12/95			X	
131. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires	10/09/96		24/09/96	18/12/98		X			
132. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs			07/05/98	07/05/98		X			

ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS (OÉA)									
133. Protocole d'amendements à la Charte de l'Organisation des États Américains « Protocole de Washington »	14/12/92		14/12/92	04/10/93				X	
ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE (OMI)									
134. Amendements à la Convention portant création de l'Organisation maritime internationale (institutionnalisation du comité de la simplification des formalités)	07/11/91			(a)24/06/93				X	
PÊCHE									
135. Protocole à la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique	10/07/84		10/09/84	03/02/92		X			
136. Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'Océan Pacifique Nord (avec Annexe) tel que modifiée le 25 avril 1978 (terminée par le Canada le 21/02/93)	09/05/52		09/05/52	12/06/53					X
137. Protocole visant à amender le paragraphe 2 de l'article X de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique	05/06/92		22/09/93	22/09/93		X			
138. Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion	24/11/93			(accepté) 20/05/94		X			
139. Protocole II à la Convention pour l'interdiction de la pêche au filet maillant dérivant de grande dimension dans le Pacifique Sud	20/10/90		24/09/91	28/08/98	28/08/98	X			
POLLUTION									
140. Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre	13/06/94		14/06/94	08/07/97		X			

POSTES									
141. Cinquième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal	23/06/93	01/01/94	23/06/93					X	
142. Actes du 21 ^e Congrès de l'Union postale	31/08/94		31/08/94	12/05/97	12/05/97			X	
143. Actes du 22 ^e Congrès de l'Union postale universelle	14/09/99		14/09/99					X	
QUESTIONS MARITIMES									
144. Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plate-formes fixées situées sur le plateau continental	10/03/88		10/03/88	18/06/93	16/09/93	X			
QUESTIONS POSTALES									
145. Actes du XVI ^e congrès de l'Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal	15/09/95		15/09/95		01/01/96			X	
146. Actes du XVII ^e congrès de l'Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal	18/03/98		18/03/98		18/03/98			X	
RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX									
147. Convention relative à la conciliation et l'arbitrage au sein de la SCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe)	15/12/92		31/03/93					X	
148. Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux	18/10/07			10/05/94	09/07/94	X			
SANTÉ									
149. Accord sur l'interdiction de fumer à bord des vols internationaux de transport de passagers	01/11/94		01/11/94		01/03/95	X			

150. Amendement à l'article 74 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé	18/05/78			acceptation le 29/04/99				X	
SCIENCES									
151. Accord instituant un centre pour la science et la technologie en Ukraine	25/10/93		25/10/93	17/06/94	17/06/94			X	
SCIENCES MARINES									
152. Convention portant création d'une organisation pour les sciences marines dans le Pacifique Nord (PICES)	12/12/90		22/10/91	22/10/91	24/03/92			X	
SÉCURITÉ DU PERSONNEL									
153. Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé	09/12/94		15/12/94			X			
STUPÉFIANTS									
154. Convention sur le dopage (avec Annexe)	18/11/89		06/03/96		01/05/96	X			
TÉLÉCOMMUNICATIONS									
155. Constitution et Convention de l'Union internationale des télécommunications (UIT)	22/12/92		22/12/92	21/06/93	01/07/94			X	
156. Protocole facultatif concernant le règlement obligatoire des différends relatifs à la Constitution de l'Union internationale des télécommunications, à la Convention de l'Union internationale des télécommunications et aux Règlements administratifs	22/12/92		22/12/92	21/06/93	01/07/94			X	

157. Révision partielle du Règlement des radiocommunications et des appendices au dit Règlement	03/03/92		03/03/92	21/06/93	12/10/93			X	
158. Convention interaméricaine relative à un permis international de radio-amateur	08/06/95		27/09/95	27/09/95	23/02/96		X		
159. Accord entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française concernant le système Sarsat	11/09/95		11/09/95		09/11/95		X		
160. Actes finaux de la Conférence de l'Union internationale des télécommunications	17/11/95		17/11/95					X	
161. Révision des règlements – radio (avec Annexes)	17/11/95		17/11/95					X	
162. Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications	14/10/94			acceptation le 09/10/96	09/10/96			X	
163. Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications	17/11/95			acceptation le 09/10/96	09/10/96			X	
164. Amendement à l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT » (art. 22-d)	04/04/95			acceptation le 24/01/96	11/09/96			X	
165. Amendement à l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT » (art. 17-f)	31/08/95			approbation le 20/03/97	16/10/96			X	
166. Actes finals de la Conférence de l'Union internationale des télécommunications	21/11/97		21/11/97					X	
167. Amendement de l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale des télécommunications par satellites « Intelsat » pour mettre en œuvre le régime à signatures multiples	16/04/96			approbation le 20/03/97				X	
168. Signature de l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications mobiles par satellites	03/09/76		18/09/98		18/09/98			X	

(INMARSAT), au nom de Stratos Wireless Inc. (nouveau signataire)									
169. Actes finals de la Conférence mondiale des Radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications	21/11/97		21/11/97	22/07/98				X	
170. Actes finals de la Conférence de l'Union internationale des télécommunications	06/11/98		06/11/98	08/02/00				X	
171. Convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe	18/06/98		15/06/99			X			
172. Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale des télécommunications par satellites « INTELSAT »	21/10/99				21/10/99			X	
173. Actes finals de la Conférence mondiale des Radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications	02/06/00		02/06/00	09/10/00				X	
TERRORISME									
174. Convention pour la suppression des attentats en explosif	02/02/98		02/01/98			X			
175. Convention pour la suppression des attentats en explosif	09/12/99		10/02/00			X			
TEXTILES									
176. Protocole portant maintien en vigueur de l'Arrangement concernant le commerce international des textiles	09/12/92		21/12/92	31/03/93	31/03/93			X	
177. Protocole portant maintien en vigueur de l'Arrangement concernant le commerce international des textiles	09/12/93		21/12/93	02/03/94	02/03/94			X	
TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS									
178. Convention interaméricaine sur l'exécution des décisions pénales à l'étranger	09/06/93		08/07/94	04/06/95	13/04/96	X			

TRANSPORT									
179. Accord concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues, ainsi qu'aux équipements et pièces qui peuvent être montés et/ou utilisés sur les véhicules à roues	25/06/98	25/08/00	22/06/99		25/08/00	X			
TRAVAIL									
180. Convention concernant les normes minima à observer sur les navires marchands (Convention de l'OIT 147)	29/10/76		14/09/93	25/05/93	25/05/94	X			
181. Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (avec Annexes)	14/09/93				01/01/94			X	
182. Convention concernant les statistiques du Travail (OIT N° 160)	25/06/85			22/11/95	22/11/96	X			
183. Modification à la Constitution de l'Organisation internationale du travail	19/06/97			acceptation le 10/02/98				X	
184. Convention de l'Organisation internationale du Travail sur l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination	17/06/99	19/11/00		06/06/00	06/06/01	X			

ANNEXE 3
LISTE DES TRAITÉS BILATÉRAUX DU CANADA ET DES CONDITIONS DE SUCCESSION DU QUÉBEC

TITRE DU TRAITÉ	TRAITÉS EN VIGUEUR DU CANADA		CONDITIONS DE SUCCESSION DU QUÉBEC			
	Signature	Entrée en vigueur	Succession automati- que	Libre option, Renégo.	Demande d'admis- sion	Sans intérêt, Désuet
AFRIQUE DU SUD						
CULTURE						
1. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Afrique du Sud.	05/11/97		X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
2. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Afrique du Sud.	12/11/99		X			
EXTRADITION						
3. Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Afrique du Sud.	12/11/99		X			
FISCALITÉ						

4. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Afrique du Sud en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.	27/11/95	30/04/97	X				
INVESTISSEMENTS							
5. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Afrique du Sud pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexes).	27/11/95		X				
AGENCE DE COOPÉRATION CULTURELLE ET TECHNIQUE							
SIÈGE							
6. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et l'Agence de coopération culturelle et technique constituant un Accord modifiant leur Accord relatif au siège de l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français, fait à Paris le 17/11/88.	13/05/97 et 19/05/97	19/05/97	X				
AGENCE DU COMMONWEALTH POUR L'ENSEIGNEMENT							
7. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et l'Agence du Commonwealth pour l'enseignement constituant un Accord modifiant leur Accord relatif au siège de l'Agence du Commonwealth pour l'enseignement fait à Vancouver le 14/11/88.	07/02/95 et 14/02/95	14/02/95					X
AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE							

LA FRANCOPHONIE						
SIÈGE						
8. Accord entre le gouvernement du Canada et l'agence intergouvernementale de la francophonie.	14/03/01		X			
AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE						
ARMES NUCLÉAIRES						
9. Protocole additionnel à l'Accord entre le Canada et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en rapport avec le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.	24/09/98		X			
AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE						
COOPÉRATION						
10. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et l'Agence spatiale européenne pour prolonger jusqu'au 31/12/99 l'Accord de coopération signé à Montréal le 31/05/89.	22/10/98 et 16/12/98	16/12/98	X			
11. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et l'Agence spatiale européenne	21/06/00	21/06/00 avec effet le 01/01/00	X			
ALGÉRIE						
FISCALITÉ						

12. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (avec Protocole	28/02/99	26/12/00 avec effet le 01/01/01	X				
ALLEMAGNE							
CULTURE							
13. Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne constituant un Accord modifiant leur Accord sur les relations cinématographiques, signé à Ottawa le 30/05/78.	07/12/95	07/12/95	X				
DÉFENSE							
14. Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne constituant un Accord relatif à l'entraînement au Canada d'unités des Forces armées allemandes au Canada.	10/12/92	10/12/92		X			
ANTIGUA ET BARBUDA							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
15. Accord entre le Gouvernement du Canada et le gouvernement d'Antigua-et-Barbuda sur le partage des biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes	14/10/99	14/10/99	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							

16. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Antigua et Barbuda (avec Arrangement administratif) ANASE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE	02/09/92	01/01/94	X				
17. Accord de coopération économique entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des États Membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est. ARGENTINE BUREAU PROVINCIAL	28/07/93	01/04/94	X				
18. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Argentine constituant un Accord portant sur l'ouverture d'un Bureau du Québec en République argentine. COMMUNICATIONS	13/10/99 et 19/10/99	29/10/99	X				
19. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Argentine concernant la fourniture d'installations de satellite de même que la transmission et la réception de signaux à destination et en provenance de satellites pour la fourniture de services par satellite aux utilisateurs du Canada et de la République argentine	17/10/00	17/10/00	X				

ÉNERGIE						
20. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Argentine concernant les utilisations pacifique de l'énergie.	24/06/94	24/07/96	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
21. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Argentine	12/01/00		X			
FISCALITÉ						
22. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Argentine en vue d'éviter la double imposition et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole).	29/04/93	30/12/94	X			
23. <i>Échange de Notes entre le Canada et l'Argentine comportant un Accord visant à éviter la double imposition des bénéfices provenant du transport maritime et aérien. Signé le 06/08/49. En vigueur le 06/08/94. Terminé le 31/12/94.</i>						X
INVESTISSEMENTS						
24. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Argentine sur l'encouragement et la protection des investissements.	05/11/91	29/04/93	X			
ARMÉNIE						

COMMERCE						
25. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Arménie.	08/05/97	01/04/99	X			
INVESTISSEMENTS						
26. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Arménie pour l'encouragement et la protection des investissements. (avec Annexes).	08/05/97	29/03/97	X			
ASEAN						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
27. Accord de coopération économique entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des États membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est	28/07/93		X			
AUSTRALIE						
DÉFENSE						
28. Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie relative à l'échange et à la protection de l'information en matière de défense	31/10/96	31/10/96		X		
ÉNERGIE						
29. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Australie constituant un Accord modifiant leur Accord concernant						

l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, signé à Ottawa le 09/03/81.	10/04/95	10/04/95	X				
MATIÈRES NUCLÉAIRES							
30. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Australie constituant un Accord prévoyant le réacheminement de matières nucléaires canadiennes et autres matières.	10/04/95	10/04/95	X				
31. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Australie constituant un Accord prévoyant le réacheminement de matières nucléaires australiennes et autres matières.	10/04/95	10/04/95	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
32. Protocole modifiant l'Accord réciproque de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie.	11/10/90	01/01/92	X				
AUTRICHE							
CULTURE							
33. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Autriche (avec Annexe)	11/06/99		X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
34. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la République d'Autriche.	08/09/95	01/12/97	X				
EXTRADITION							

35. Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Autriche.	05/10/98	01/10/00	X				
FISCALITÉ							
36. Protocole portant modification de la Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	15/06/99		X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
37. Accord supplémentaire à l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République d'Autriche.	12/09/95	01/12/96	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
38. Accord sur le transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement fédéral d'Autriche.	22/06/93	01/09/93	X				
BAHAMAS							
COMMERCE							
39. Accord sur le rhum entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Commonwealth des Bahamas	12/02/99	12/02/99	X				

BARBADE

ENTRAIDE JUDICIAIRE

40. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement De la Barbade concernant le partage de biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.

26/02/01

X

INVESTISSEMENTS

41. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Barbade pour le promotion et le protection réciproque des investissements (avec Annexe)

29/05/96

17/01/97

X

BELGIQUE

ENTRAIDE JUDICIAIRE

42. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du royaume de Belgique.

11/01/96

X

SÉCURITÉ SOCIALE

43. Protocole portant amendement à l'Accord de sécurité sociale entre le Canada et la Belgique.

11/03/96

X

TRANSPORT AÉRIEN

44. Échange de Notes modifiant l'Accord sur le transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Belgique.

13/05/00

X

BRÉSIL							
CULTURE							
45. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et du gouvernement de la République fédérative du Brésil.	27/01/95	05/01/99	X				
ÉNERGIE NUCLÉAIRE							
46. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérative du Brésil concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaires (avec Annexes).	22/05/96	22/04/97	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
47. Traité sur le transfèrement des délinquants entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérative du Brésil.	15/07/92	16/05/98	X				
48. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérative du Brésil.	27/01/95		X				
EXTRADITION							
49. Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérative du Brésil.	27/01/95		X				
BULGARIE							
FISCALITÉ							

50. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Bulgarie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (avec Protocole).	03/03/99		X			
CHILI						
COMMERCE						
51. Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili	04/12/96	05/07/97			X	
52. Premier Protocole supplémentaire à l' Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili	04/11/99	01/01/00			X	
CULTURE						
53. Accord de coproduction entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili.	02/09/94	<i>Appliqué à titre provisoire avec effets à compter du 02/09/94</i>	X			
ENVIRONNEMENT						
54. Accord de coopération dans le domaine de l'environnement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili (avec Annexes et Appendices).	06/02/97	05/07/97	X			

FISCALITÉ						
55. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (avec Protocole).	21/01/98	28/10/99	X			
56. <i>Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili tendant à éviter la double imposition sur les revenus provenant de l'exploitation des transports maritime et aérien. Terminé le 28/10/99.</i>	30/07/92	01/01/96				X
SÉCURITÉ SOCIALE						
57. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili.	18/11/96	01/06/98	X			
TRAVAIL						
58. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili constituant un accord relatif à l'emploi de personnes à la charge des employés de chaque gouvernement en poste dans des missions officielles dans d'autres pays	21/01/91	28/02/92	X			
59. Accord de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili (avec Annexes).	06/02/97	05/07/97	X			
CHINE						
CONSULAT						

60. Accord consulaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République populaire de Chine.	28/11/97	11/03/99	X				
ÉNERGIE							
61. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République populaire de Chine en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (avec Annexes).	07/11/94	07/11/94	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
62. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République populaire de Chine.	29/07/94	01/07/95	X				
63. <i>Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Hong Kong sur la remise des délinquants en fuite. La Chine confirme la prolongation du Traité. Note chinoise du 09/06/97. Note canadienne du 27/06/97.</i>	07/09/93	13/06/97	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
64. Accord sur le transport maritime entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République populaire de Chine.	04/04/97	04/04/97	X				
COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE							
SIÈGE							

65. Accord de Siège entre le gouvernement du Canada et la Commission de coopération environnementale. Signé le 02/09/94. En vigueur le 02/09/94. Terminé le 30/05/97.			X			
66. Accord de Siège entre le gouvernement du Canada et la Commission de coopération environnementale.	29/05/97 et 30/05/97	30/05/97	X			
COMMISSION DES POISSONS ANADROMES DU PACIFIQUE NORD						
SIÈGE						
67. Accord de siège entre le gouvernement du Canada et la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord.	29/10/93 et 03/11/93	03/11/93				X
68. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord constituant un Accord modifiant leur Accord relatif au siège de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord, fait à Vancouver le 03/11/93.	15/05/97 et 27/05/97	27/05/97				X
COMMISSION PRÉPARATOIRE POUR L'ORGANISATION DU TRAITÉ D'INTERDICTION COMPLÈTE DES ESSAIS NUCLÉAIRES						
SYSTÈME DE SURVEILLANCE						
69. Accord entre le gouvernement du Canada et la Commission préparatoire pour l'organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires						

sur la conduite des activités relatives au système de surveillance international du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.	19/10/98	19/10/98	X				
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE							
COMMERCE							
70. Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et les Communautés européennes constituant un Accord comportant les termes du règlement du différend en instance devant l'Organisation mondiale du commerce «CE-Dénomination de vente des Pectinidés (WT-DS7) »	25/06/96	25/06/96					X
71. Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne constituant un Accord concernant la conclusion des négociations dans le cadre de l'article 24:6	30/12/95 et 25/07/96	25/07/96					X
72. Accord concernant la conclusion des négociations entre le Canada et la Communauté européenne dans le cadre de l'article 26:6	25/07/96	25/07/96					X
CONCURRENCE							
73. Accord entre le gouvernement du Canada et les Communautés européennes concernant l'application de leur droit de la concurrence	17/06/99	17/06/99	X				
DOUANES							
74. Accord entre le Canada et la Communauté européenne sur la coopération douanière et l'assistance mutuelle en matière douanières.	04/12/97	01/01/98	X				

ÉDUCATION							
75. Accord entre le Canada et la Communauté européenne établissant un programme de coopération en matière d'éducation supérieure et de formation.	19/12/95	01/01/96	X				
76. Accord entre le Canada et la Communauté européenne renouvelant le Programme de coopération en matière d'éducation supérieure et de formation	19/12/00		X				
ÉNERGIE NUCLÉAIRE							
77. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la recherche nucléaire	17/12/98		X				
RECONNAISSANCE MUTUELLE							
78. Accord de reconnaissance mutuelle entre le Canada et la Communauté européenne (avec Annexes).	14/05/98	01/11/98	X				
SANTÉ							
79. Accord entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicable au commerce d'animaux vivants et de produits animaux	17/12/98	17/12/98	X				
SCIENCE ET TECHNOLOGIES							
80. Accord de coopération scientifique et							

technologique entre le Canada et la Communauté européenne (avec Annexe et Appendice).	17/06/95	27/02/96	X				
81. Accord modifiant l'Accord de coopération scientifique et technologique entre le Canada et la Communauté européenne.	17/12/98	30/04/99	X				
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE							
NUCLÉAIRE							
82. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la recherche nucléaire.	17/12/98	29/01/99	X				
CORÉE							
DÉFENSE							
83. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée sur l'échange et la protection de renseignements militaires classifiés.	05/07/99	11/08/99		X			
ÉNERGIE NUCLÉAIRE							
84. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée constituant un Accord relatif au transfert des articles de trinium pour la construction d'une installation d'élimination du trinium sur le site de Wolsong.	19/01/01		X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							

85. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée.	15/04/94	01/02/95	X				
EXTRADITION							
86. Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Corée.	15/04/94	29/01/95	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
87. Accord de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée (avec Protocole).	10/01/97	01/05/99	X				
TÉLÉCOMMUNICATIONS							
88. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée concernant les marchés publics pour la fourniture d'équipements de télécommunications	05/07/99		X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
89. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée constituant un Accord modifiant leur Accord sur les services aériens, signé à Séoul le 20/09/89.	06/03/95	06/03/95	X				
90. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée relatif à la production de l'hélicoptère de Modèle 427 de Bell Helicopter Textron Canada.	04/06/01		X				

COSTA RICA

INVESTISSEMENTS

91. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Costa Rica pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexe)

18/03/98

29/09/99

X

CROATIE

FISCALITÉ

92. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Croatie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole).

09/12/97

23/11/99
avec effet le
01/01/00

X

INVESTISSEMENTS

93. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Croatie pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexes).

03/02/97

X

SÉCURITÉ SOCIALE

94. Accord de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Croatie (avec Arrangement administratif)

22/04/98

01/05/99

X

CUBA

CULTURE							
95. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Cuba (avec Annexe)	27/04/98	01/09/99	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
96. Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Cuba concernant l'exécution des peines	07/01/99	10/08/99	X				
TRANSPORT AÉRIEN							
97. Échange de Notes constituant un Accord pour renouveler et modifier l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Cuba relatif aux détournement d'avions, de vaisseaux et à d'autres infractions	12/02/98	12/02/98 avec effet le 15/02/1993	X				
98. Accord sur le transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Cuba	12/02/98		X				
DANEMARK							
CULTURE							
99. Accord de coproduction d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume du Danemark.	15/12/97		X				
FISCALITÉ							

100. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume du Danemark en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole).	17/09/97	02/03/98	X				
DOMINIQUE							
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE							
101. Accord général entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Commonwealth de la Dominique sur la coopération au développement (avec Annexes).	25/09/87	22/07/97	X				
ÉGYPTE							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
102. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République arabe d'Égypte sur le transfèrement des personnes condamnées..	10/11/97		X				
INVESTISSEMENTS							
103. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République arabe d'Égypte pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexes)	13/11/96	03/11/97	X				
RELATIONS CONSULAIRES							
104. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République arabe d'Égypte							

concernant la coopération relative aux aspects consulaires des affaires d'ordre familial	10/11/97	01/10/99	X			
EL SALVADOR						
INVESTISSEMENTS						
105. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Salvador sur la promotion et la protection des investissements (avec Annexes)	31/05/99		X			
ÉMIRATS ARABES UNIS						
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME						
106. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Émirats arabes unis concernant le transport aérien.	17/06/01		X			
ÉQUATEUR						
INVESTISSEMENTS						
107. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Équateur pour la promotion et la protection réciproques des investissements (avec Annexes)	29/04/96	06/06/97	X			
ESPAGNE						
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
108. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et le Royaume d'Espagne.	04/07/94		X			

SÉCURITÉ SOCIALE						
109. Protocole de la Convention sur la sécurité sociale entre le Canada et l'Espagne.	19/10/95	01/05/97	X			
ESTONIE						
COMMERCE						
110. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Estonie.	27/06/94	10/02/95	X			
FISCALITÉ						
111. Convention entre le Canada et la République de l'Estonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	02/06/95	28/12/95	X			
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE						
ALÉNA						
112. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant les appendices 1 et 2 de l'Annexe 1502.1 de l'Accord de libre-échange (avec Appendices).	04/08/92	04/08/92			X	
113. Échange de Lettres constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'appendice 2 de l'Annexe 705.4 de l'Accord de libre-échange.	14/05/92				X	

114. Échange de lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'accélération de l'élimination des droits applicables à certains produits aux termes de l'article 401.5 et la modification des sections XV et XVI de l'Annexe 302.1 du chapitre 3 de l'Accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis (avec Appendices).	30/06/93	30/06/93			X	
115. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant l'Appendice 2 de l'Annexe 705.4 tel que modifié, de l'Accord de libre échange.	30/04/93	30/04/93			X	
116. Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant des Accords relatifs à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) de 1992.	30/12/93				X	
AMBASSADE						
117. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique accordant des privilèges et immunités au personnel administratif et technique de l'ambassade des États-Unis à Ottawa et à celui de l'ambassade du Canada à Washington	26/08/93 et 02/09/93					X
BIENS CONFISQUÉS						
118. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique						

concernant le partage des biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.	22/03/95	22/03/95	X				
COMMERCE							
119. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs lois sur la concurrence et de leurs lois relatives aux pratiques commerciales déloyales.	01/08/95	01/08/95	X				
120. Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique	29/05/96	29/05/96				X	
121. Échange de lettres modifiant l'Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique	26/08/99	26/08/99				X	
122. Échange de lettres modifiant l'Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique	24/10/00	24/10/00				X	
CULTURE							
123. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant le marché canadien des services publicitaires dans les périodiques	03/06/99	03/06/99	X				
DÉFENSE							

124. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant une entente sur l'entraînement des spécialistes de mission.	31/08/95 et 17/05/96	17/05/96	X			
125. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif à l'essai et l'évaluation réciproques de systèmes d'armes.	10/02/93	10/02/93	X			
126. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à faciliter la coopération entre les Forces armées des deux pays.	19/08/94	19/08/94		X		
127. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant l'organisation et le Commandement de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) 11/03/81. Terminé le 28/03/96.</i>						X
128. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord prolongeant l'Accord du Commandement de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) pour une période de cinq ans. 19/03/86. Terminé le 28/03/96.</i>						X
129. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord prolongeant l'Accord du Commandement de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) pour</i>						

une période de cinq ans. 30/04/91. Terminé le 28/03/96.						X
130. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord prolongeant l'Accord du Commandement de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) pour une autre période de cinq ans.	28/03/96	28/03/96 avec effet du 12/05/96		X		
131. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue de prolonger pour 10 ans la validité de l'Accord du 17 juin 1986 prévoyant la poursuite de l'exploitation et de l'entretien de la zone d'essais de torpilles dans le détroit de Georgie et visant à modifier l'Annexe jointe à l'Échange de Notes du 13 janvier et du 14 avril 1976.	17/12/99	17/12/99		X		
132. Échange de Notes constituant un Accord prolongeant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'organisation et le fonctionnement du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD).	16/06/00	16/06/00 avec effet le 12/05/01		X		
EAUX LIMITOPHES						
133. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique autorisant la cession de la part canadienne sur place, aux États-Unis d'Amérique dans le cadre du Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à la mise en valeur coopérative						

des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia.	31/03/99	31/03/99	X				
ÉDUCATION							
134. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant leur Accord portant création d'une fondation pour les échanges dans le domaine de l'éducation fait à Ottawa le 13/02/90.	01/03/95	01/03/95	X				
135. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique portant création d'une fondation binationale pour les échanges dans le domaine de l'éducation (avec Règlement administratif).	15/11/99	15/11/99	X				
ÉNERGIE							
136. Échange de Notes modifiant l'Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les emplois civils de l'énergie atomique, fait à Washington le 15/06/55, tel que modifié.	17/04/97	17/04/97	X				
137. Protocole modifiant l'Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les emplois civils de l'énergie atomique, fait à Washington le 15/06/55, tel que modifié	23/06/99	13/12/99	X				
ENVIRONNEMENT							
138. Échange de Notes entre le gouvernement du							

Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant l'Accord concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux signé le 28 octobre 1986.	04/11/92 et 125/11/92	25/11/92	X				
139. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la coopération dans le cadre de l'étude de l'atmosphère et des écosystèmes boréaux (BOREAS).	18/04/94	18/04/94	X				
140. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant les questions environnementales.	07/10/96 et 09/10/96	09/10/96	X				
141. Protocole modifiant l' Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la coopération dans le cadre de l'étude de l'atmosphère et des écosystèmes boréaux (BOREAS) <i>Résilié le 02/11/00.</i>	30/11/99	30/11/99	X				
142. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air	07/12/00	07/12/00	X				
143. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant leur Accord sur l'approvisionnement en eau et la protection contre les crues dans le bassin de la rivière Souris.	20/12/00 et 22/12/00	22/12/00	X				

ESPACE EXTRA-ATMOSPHERIQUE						
144. Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique concernant l'exploitation de systèmes commerciaux de télédétection par satellite.	16/06/00	16/06/00	X			
FISCALITÉ						
145. Protocole modifiant la Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune signé à Washington le 26/09/80 et modifié par les Protocoles signés le 14/06/83 et le 28/03/84.	17/03/95	09/11/95	X			
146. Protocole modifiant la Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune signé à Washington le 26/09/80.	29/07/97	16/12/97	X			
GRANDS LACS ET VOIE MARITIME DU ST-LAURENT						
147. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant l'accord concernant l'application des taux de péage sur la Voie maritime du St-Laurent (avec Mémoire d'Accord).	30/06/92	30/06/92	X			
148. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant leur accord de 1959 concernant l'application des taux de péages sur la voie maritime du St-Laurent (avec	08/11/93 et					

Mémoire d'accord).	13/12/93	13/12/93	X			
149. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant leur Accord du 09/03/95 concernant l'application des taux de péage sur la voie maritime du St-Laurent (avec Mémoire d'Accord).	09/08/95 et 18/10/95	18/10/95	X			
150. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant leur Accord concernant le pilotage dans les Grands Lacs (avec Mémoire d'Accord) constitué par l'échange de Notes des 23 août 1978 et 29 mars 1979, tel que modifié.	24/10/92 et 17/06/93	17/06/93	X			
151. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord prévoyant la coordination des activités de brisage des glaces menées par le Canada et les États-Unis dans le réseau des Grands Lacs et la Voie maritime, fait à Ottawa le 28/10/80 et le 05/12/80, tel que modifié.	05/12/95	05/12/95	X			
NAVETTE SPATIALE						
152. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif aux activités entourant l'exploitation de la charge utile CANEX-2 à bord de la navette spatiale en orbite (avec Annexe).	04/08/92 et 14/10/92	14/10/92 avec effet à compter du 31/03/92	X			
153. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des						

États-Unis d'Amérique portant sur le projet d'isolation contre les vibrations en microgravité qui sera exécuté dans la navette spatiale (avec Protocole d'entente).	31/07/97		X				
NAVIGATION							
154. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord prolongeant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique prévoyant la coordination des activités canado-américaines de brisage des glaces dans les Grands Lacs.	04/12/00 et 05/12/00	05/12/00	X				
OBJETS ARCHÉOLOGIQUES ET ETHNOLOGIQUES							
155. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'imposition de restrictions à l'importation sur certaines catégories d'objets archéologiques et ethnologiques (avec Appendices).	10/04/97		X				
OISEAUX MIGRATEURS							
156. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à modifier la Convention de 1916 conclue entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrants.	14/12/95	07/10/99	X				
PÊCHERIES							
157. Échange de Notes entre le gouvernement du							

Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant le Traité concernant les thoniers (thon blanc) du Pacifique et de leurs privilèges portuaires, fait à Washington le 26/05/81.	09/10/97	09/10/97				X
PLANIFICATION ET GESTION CIVILE						
158. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant l'Accord de coopération concernant la planification et le gestion civile d'urgence sur une base globale.	12/08/96		X			
159. Échange de Notes constituant un Accord reconduisant pour une période indéterminée et modifiant l'Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la planification et le gestion civile d'urgence sur une base globale.	19/12/97, 17/03/98 et 02/12/98	02/12/98	X			
PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE						
160. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à l'attribution de droits de propriété intellectuelle et d'intérêts et de redevances pour la propriété intellectuelle créée ou fournie dans le cadre de certaines activités de recherches coopératives à caractère scientifique et technologiques.	04/02/97	04/02/97	X			
SANTÉ						
161. Échange de Notes constituant un accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des						

États-Unis d'Amérique sur l'expérience de rotation du torse (avec Mémoire d'entente).	19/06/96	19/06/96	X				
SAUMON DU PACIFIQUE							
162. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord provisoire modifiant les Annexe I et IV du Traité concernant le saumon de Pacifique, signé le 28/01/85, tel que modifié (avec Annexes). Signé le 03/02/95. En vigueur le 03/02/95. Prolongé jusqu'au 31/03/98. Terminé le 31/03/98.</i>						X	
163. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à l'institution d'une procédure de médiation concernant le Traité sur le saumon du Pacifique.	11/09/95	11/09/95				X	
164. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant les Annexes I et IV du Traité concernant le saumon du Pacifique conclu le 28/01/85.	03/02/95	03/02/95				X	
165. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif au Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le saumon du Pacifique.	30/06/99	30/06/99				X	
SÉCURITÉ SOCIALE							
166. Deuxième Accord supplémentaire modifiant							

l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale.	28/05/96	01/10/97	X				
SURVEILLANCE SOUS-MARINE							
167. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'établissement à Halifax (Nouvelle-Écosse) d'une installation conjointe pour la surveillance sous-marine (avec Mémoire d'entente).	23/03/94 et 30/05/94	30/05/94				X	
TÉLÉCOMMUNICATIONS							
168. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif aux services de radiodiffusion.	03/11/92 et 05/01/94	05/01/94	X				
169. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord sur la réallocation de la bande des 800MHz et modifiant l'Accord de 1952 au sujet de l'attribution de canaux de télévision, tel que modifié, et l'Accord de 1962 concernant la coordination et l'utilisation des fréquences radiophoniques de plus de trente mégacycle par seconde, tel que modifié (avec Annexe).	02/11/93 et 04/01/94	01/01/94	X				
170. <i>Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant un Accord relatif à l'allocation de réseaux. Signé le 23/06/52. En</i>							

<i>vigueur le 23/06/52. Terminé le 15/01/94.</i>							X
171. <i>Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant l'Accord signé le 23/06/52. Signé le 26/02/82 et le 07/04/82. En vigueur le 07/04/82. Terminé le 05/01/94.</i>							X
172. <i>Échange de Notes modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'utilisation de la bande de fréquences de 88 à 108 mégahertz pour la radiodiffusion en modulation de fréquence (FM), fait à Washington le 25/02/91.</i>	09/07/97	09/07/97	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
173. <i>Échange de Notes relatif à la navigation aérienne (l'admission des aéronefs civils). Signé le 28/07/38. En vigueur le 01/08/38. Terminé le 24/02/95.</i>							X
174. <i>Accord relatif au transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique. Signé le 17/01/66. En vigueur le 17/01/66. Terminé le 24/02/95.</i>							X
175. <i>Accord relatif aux services aériens non réguliers entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique. Signé le 08/05/74. En vigueur le 08/05/74. Terminé le 24/02/95.</i>							X
176. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du</i>							

<i>vigueur le 21/08/84. Terminé le 24/02/95.</i>									X
181. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à établir un nouvel Accord sur les services aériens , régionaux, locaux et de navette. Signé le 21/08/84. En vigueur le 21/08/84. Terminé le 24/02/95.</i>									X
182. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant l'Accord du 17/01/66 relatif aux transports aériens, tel que modifié. Signé le 24/05/84. En vigueur le 24/05/84. Terminé le 24/02/95.</i>									X
183. <i>Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif à un programme de services aériens transfrontières. Signé le 13/03/86. En vigueur le 13/03/86. Terminé le 24/02/95.</i>									X
184. <i>Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif à un programme-pilote de services aériens transfrontières à destination et à partir de San José. Signé le 13/03/86. En vigueur le 13/03/86. Terminé le 24/02/95.</i>									X
185. <i>Accord sur la sécurité de l'aviation entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique. Signé le 21/11/86. En vigueur le 21/11/86. Terminé le 24/02/95.</i>									X

186. Accord relatif au transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique (avec Annexes).	24/02/95	24/02/95	X				
187. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la promotion de la sécurité aérienne	12/06/00	12/06/00	X				
188. Échange de Notes modifiant l' Accord relatif au transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique	20/01/00 et 12/06/00	12/06/00	X				
URANIUM							
189. Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un accord concernant la coopération à l'égard des garanties de non-prolifération applicables à l'uranium canadien retransféré des États-Unis d'Amérique à Taiwan (avec Annexe)	05/03/93	05/03/93	X				
FINLANDE							
CULTURE							
190. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Finlande (avec Annexe)	31/03/98	01/04/99	X				
FISCALITÉ							
191. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Finlande en vue d'éviter les							

doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.	28/05/90	20/08/92	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
192. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Finlande modifiant leur Accord sur la sécurité sociale fait à Ottawa le 28/10/86 (avec Arrangement administratif).	02/11/94	01/01/97	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
193. <i>Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Finlande relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ceux-ci (signé le 16 mai 1977 et en vigueur le 7 novembre 1977). Remplacé par l'Accord signé le 28 mai 1990. Terminé le 21 février 1992.</i>			X				
194. <i>Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Finlande prolongeant pour une période indéfinie l'Accord aérien entre le Canada et la Finlande signé le 16 mai 1977. (entré en vigueur le 16 mai 1977). Remplacé par l'Accord signé le 28 mai 1990 et terminé le 21 février 1992.</i>			X				
195. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Finlande concernant le transport aérien entre leur territoires respectifs et au-delà (avec Annexes)	28/05/90	21/02/92	X				
196. Échange de Notes modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Finlande concernant le transport aérien entre leurs							

territoires respectifs et au-delà.	01/09/99	01/10/99	X				
FONDS MULTILATÉRAL CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE MONTREAL							
ENVIRONNEMENT							
197. Accord entre le gouvernement du Canada et le Fonds multilatéral chargé de la mise en œuvre du Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d’ozone (1987), régissant les questions relatives à l’établissement au Canada du Fonds multilatéral et de ses organismes.	23/11/98	23/11/98	X				
FRANCE							
CULTURE							
198. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française constituant un Accord modifiant davantage l’Accord relatif à la production de projets de coproduction cinématographique du 11 juillet 1983.	11/04/91 et 08/09/92	08/09/92	X				
199. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française constituant un Accord modifiant l’Accord relatif à la promotion de projets de coproduction cinématographique ou audio-visuelle dans le domaine de l’animation du 10 janvier 1985.	11/04/91 et 08/09/92	08/09/92	X				
200. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française constituant un Accord modifiant davantage							

l'Accord sur les relations cinématographiques du 30 mai 1983.	11/04/91 et 08/09/92	08/09/92	X				
201. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française constituant un Accord modifiant davantage l'Accord sur les relations dans le domaine de la télévision du 11 juillet 1983.	11/04/91 et 08/09/92	08/09/92	X				
202. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française constituant un Accord modifiant : - L'Accord sur les relations cinématographiques fait à Ottawa le 30 mai 1983, tel que modifié par des Échanges de Notes faits à Ottawa le 8 février 1989 et le 11 avril 1991 et le 8 septembre 1992; - L'Accord relatif à la promotion de projets de coproduction cinématographique ou audiovisuelle dans le domaine de l'animation du 10 janvier 1985, tel que modifié par un Échange de Notes fait à Ottawa le 11 avril 1991 et le 8 septembre 1992; - L'Accord sur les relations dans le domaine de la télévision du 11 juillet 1983, tel que modifié par des Échanges de Notes faits à Ottawa le 8 février 1989 et le 11 avril 1991 et le 8 septembre 1992; et - L'Accord relatif au développement de projets de coproduction audiovisuelle télévisée de langue française, fait à Ottawa le 14 mars 1990	21/01/00 et 22/03/00	22/03/00	X				
203. Avenant à l'Accord du 04/10/56 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la							

République française relatif à l'admission de stagiaires au Canada et France.	06/02/01		X			
COOPÉRATION RÉGIONALE						
204. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française relatif au développement de la coopération régionale entre les provinces atlantiques canadiennes et la collectivité territoriale française de Saint-Pierre et Miquelon.	02/12/94	02/12/94	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
205. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française relative à la reconnaissance et à l'exécution des décisions judiciaires en matière civile ou commerciale ainsi qu'à l'entraide judiciaire en matière de pensions alimentaires.	10/06/96		X			
FISCALITÉ						
206. Avenant à la Convention fiscale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française signée le 02/05/75 et modifiée par l'Avenant du 16/01/87.	20/11/95	01/09/98	X			
PÊCHERIES						
207. Procès-verbal d'application de l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche du 27/03/72.	02/12/94		X			
208. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et du gouvernement de la France constituant						

un Accord relatif à la coopération en matière de gestion des ressources halieutiques dans le cadre de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest.	02/12/94		X				
TRAVAIL							
209. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française relatif au programme vacances-travail.	06/02/01		X				
GABON							
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE							
210. Accord général sur la coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République gabonaise.	08/06/92	08/06/92	X				
GRÈCE							
CULTURE							
211. Accord de coproduction audiovisuelle entre le Canada et la République hellénique.	15/12/97	03/02/00	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
212. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République hellénique.	14/07/98	28/01/00	X				
EXTRADITION							
213. Convention d'extradition entre le gouvernement							

du Canada et le gouvernement de la République hellénique.	03/11/99		X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
214. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République hellénique.	10/11/95	01/12/97	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
215. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République hellénique modifiant l'Accord relatif au transport aérien, fait à Toronto le 20/08/84 (avec Appendices).	23/06/95 et 19/07/95	19/07/95	X				
GRENADE							
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE							
216. Accord général entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Grenade sur la coopération au développement (avec Annexes), tel que modifié le 15/10/87.	16/09/87	17/06/97	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
217. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de La Grenade	08/01/98	01/02/99	X				
HONG KONG							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							

218. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Hong Kong sur la remise des délinquants.	07/09/93		X				
219. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Hong Kong concernant les enquêtes sur le trafic des drogues et la confiscation du produit du trafic de drogues. Signé le 14/11/90. En vigueur le 17/02/91. Terminé le 30/06/97.						X	
220. Échange de Notes constituant un Accord prorogeant l'Accord Canada-Hong Kong concernant les enquêtes sur le trafic des drogues et la confiscation du produit du trafic des drogues fait à Hong Kong le 14/11/90. Signé le 10/08/93. Terminé le 30/08/97.						X	
221. Échange de Notes constituant un accord prorogeant l'Accord Canada-Hong Kong concernant les enquêtes sur le trafic des drogues et la confiscation du produit du trafic des drogues, fait à Hong Kong le 09/01/96 et le 11/01/96. En vigueur le 11/01/96. Terminé le 30/06/97.						X	
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
221. Accord sur les services aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Hong Kong. Signé le 24/06/88. En vigueur le 24/06/88. Terminé le 30/06/97.						X	
222. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Hong Kong constituant un Accord modifiant leur Accord sur les							

gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Hongrie (avec Annexe)	07/12/98	10/06/99	X				
INDE							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
229. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Inde.	24/10/94	25/10/95	X				
FISCALITÉ							
230. <i>Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Inde en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole). Signé le 30/10/85. En vigueur le 16/09/86. Terminé le 06/05/97.</i>							X
231. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Inde en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole).	11/01/96	06/05/97	X				
TRANSPORT AÉRIEN							
232. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Inde modifiant l'Accord sur les services aériens.	04/12/98	04/12/98	X				
INDONÉSIE							
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE							

233. Accord général de coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Indonésie (avec Annexes).	21/05/91	26/06/93	X				
FISCALITÉ							
234. <i>Convention entre le Canada et la République d'Indonésie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. 16/01/79. en vigueur le 23/12/80. Terminée à l'entrée en vigueur du Protocole signé à Jakarta le 1^e avril 1998 et entré en vigueur le 31/12/98.</i>							X
235. Protocole à la Convention entre le Canada et la République d'Indonésie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	01/04/98	31/12/98 avec effet le 01/01/99	X				
TRANSPORT AÉRIENS ET MARITIME							
236. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de l'Indonésie sur le transport aériens (avec Annexe et Protocole).	17/01/96		X				
IRLANDE							
SÉCURITÉ SOCIALE							
237. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Irlande.	06/02/92		X				

ISLANDE							
CULTURE							
238. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Islande.	15/10/97	02/02/98	X				
FISCALITÉ							
239. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Islande en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	19/06/97	30/01/98	X				
ISRAËL							
COMMERCE							
240. Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'État d'Israël (avec Annexes).	31/07/96		X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
241. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'État d'Israël	25/10/99		X				
ITALIE							
CULTURE							
242. Accord entre le gouvernement du Canada et le							

gouvernement de la République italienne relatif à la coproduction cinématographique.	13/11/97	11/12/97	X				
DÉFENSE							
243. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République italienne sur la conduite d'exercices militaires par les Forces armées italiennes au Canada	03/09/99	03/09/99	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
244. Traité d'entraide judiciaire en matière juridique entre le Canada et la République italienne.	06/12/90	01/12/95	X				
FISCALITÉ							
245. Avenant à la Convention fiscale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Italie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de prévenir les évasions fiscales.	20/03/89	22/02/94	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
246. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République italienne.	22/05/95		X				
JAMAÏQUE							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
247. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement							

de la Jamaïque.	03/06/99		X			
PARTAGE DE BIENS CONFISQUÉS						
248. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Jamaïque concernant le partage des produits de l'aliénation des biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.	03/06/99	03/06/99	X			
JAPON						
FISCALITÉ						
249. Protocole modifiant la Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Japon en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.	19/02/99		X			
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME						
250. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Japon modifiant l'Accord relatif aux services aériens entre le Canada et le Japon signé à Ottawa le 12/01/55, tel que modifié (avec Annexe).	02/06/94	02/06/94	X			
JORDANIE						
FISCALITÉ						
251. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume hachémite de la Jordanie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le		24/12/00 avec effet à compter du				

revenu (avec Protocole).	06/09/99	01/01/01	X			
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME						
252. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume hachémite de la Jordanie constituant un Accord modifiant l'Annexe de l'Accord sur le transport aérien signé le 10 mai 1990 (avec Annexe).	14/04/93	14/04/93	X			
KAZAKHSTAN						
COMMERCE						
253. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Kazakhstan.	29/03/95	10/01/97	X			
FISCALITÉ						
254. Convention le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Kazakstan en vue d'éviter les doubles impositions en de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenus et sur la fortune (avec Protocole).	25/09/96	30/03/98 avec effet le 01/01/96	X			
KENYA						
COMMERCE						
255. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Kenya concernant le partage des biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes	06/08/98	06/08/98	X			

KIRGHISTAN						
FISCALITÉ						
256. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République kirghize en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole).	04/06/98	04/12/00	X			
LE FONDS INTERNATIONAL POUR L'IRLANDE						
257. Protocole à l'Accord intervenu entre le gouvernement du Canada et le Fonds international pour l'Irlande.	27/03/96	27/03/96		X		
LETTONIE						
COMMERCE						
258. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Lettonie.	10/08/94	10/02/95	X			
259. <i>Traité de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et la Lettonie. Signé le 22/06/23. En vigueur pour le Canada le 14/07/28. Terminé le 10/02/95.</i>						X
FISCALITÉ						
260. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Lettonie en vue d'éviter l'évasion fiscale en matière d'impôts sur						

le revenu et sur la fortune.	26/04/95	12/12/95	X			
INVESTISSEMENTS						
261. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Lettonie pour l'encouragement et la protection des investissements.	26/04/95	27/07/95	X			
LIBAN						
AFFAIRES CONSULAIRES						
262. Accord concernant la coopération en certaines matières consulaires à caractère humanitaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République libanaise.	13/04/00		X			
FISCALITÉ						
263. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République libanaise en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu(avec Protocole).	29/12/98		X			
INVESTISSEMENTS						
264. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République libanaise pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexes).	11/04/97	19/06/99	X			
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME						
		<i>Appliqué</i>				

265. Accord relatif aux transports aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République libanaise.	18/05/00	<i>provisoire- ment à compter du 18/05/00</i>	X				
LITUANIE							
COMMERCE							
266. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Lituanie.	08/08/94	29/06/95	X				
ÉNERGIE							
267. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Lituanie pour la coopération dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.	17/11/94		X				
FISCALITÉ							
268. Convention le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Lituanie en vue d'éviter les doubles impositions en de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenus et sur la fortune (avec Protocole)	29/08/96	12/12/97	X				
LUXEMBOURG							
CULTURE							
269. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Grand-Duché de Luxembourg concernant la coproduction							

audiovisuelle (avec Annexe).	04/03/96	04/03/96	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
270. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg concernant le partage des biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.	24/07/01		X			
FISCALITÉ						
271. <i>Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Signé le 17/01/89. En vigueur le 08/07/91. Terminé le 01/01/01.</i>						X
272. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	10/09/99	17/10/00 avec effet à compter du 01/01/01	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
273. Avenant à la Convention sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Luxembourg.	06/02/92	01/01/94	X			
MALAISIE						
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME						
274. Accord le gouvernement du Canada et le						

gouvernement de la Malaisie sur le transport aérien	18/01/96	18/01/96	X				
MALTE							
SÉCURITÉ SOCIALE							
275. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Malte.	04/04/91	01/03/92	X				
MAROC							
COMMERCE							
276. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume du Maroc constituant un Accord modifiant l'Accord concernant la coopération économique et technique (avec Annexe)	16/12/96	16/12/96	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
277. Accord de coopération relatif au transfèrement des condamnés détenus le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume du Maroc	04/05/87	01/12/96	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
278. Accord de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume du Maroc (avec Arrangement administratif).	01/07/98		X				
MEXIQUE							
ALÉNA							

279. Échange de Lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains constituant un Accord bilatéral relatif à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).	19/10/93					X	
ÉNERGIE							
280. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (avec Annexes).	16/11/94	24/02/95	X				
ESPACE							
281. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis de Mexique concernant la fourniture de services par satellites.	09/04/99	21/11/00	X				
FISCALITÉ							
282. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis Mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale.	16/03/90	27/04/92	X				
283. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis Mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.	08/04/91	11/05/92	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
284. Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et les États-Unis du Mexique.	27/04/95	01/05/96	X				

TÉLÉCOMMUNICATIONS						
285. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis du Mexique relatif à l'émission et à la réception de signaux par satellite pour la fourniture de services fixes par satellite au Canada et aux États-Unis du Mexique avec Annexe).	16/01/01		X			
286. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États Unis du Mexique relatif à l'émission et à la réception de signaux par satellite pour la fourniture de services mobiles par satellite de liaisons de connexion associées au Canada et aux États Unis du Mexique avec Annexe).	16/01/01		X			
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME						
287. Échange de Notes modifiant l'Accord relatif aux transports aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États Unis du Mexique.	20/12/96	23/01/98	X			
288. Échange de Notes modifiant l'Accord relatif aux transports aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États Unis du Mexique.	09/04/99	22/09/00	X			
MONGOLIE						
COMMERCE						
289. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Mongolie.	08/06/94	06/10/94	X			

NATIONS UNIES

AFFILIATION

290. Accord entre les Nations Unies et le gouvernement du Canada pour l'affiliation du Centre international pour la réforme du droit pénal et des politiques relatives à la justice pénale.

06/07/95

06/07/95

X

ENVIRONNEMENT

291. Accord le gouvernement du Canada et le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique concernant le siège du Secrétariat.

25/10/96

26/10/96

X

292. Accord entre le gouvernement du Canada et les Nations Unies sur les privilèges, immunités et autres facilités des fonctionnaires des Nations Unies qui desservent le Secrétariat du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

23/11/98

23/11/98

X

UNIVERSITÉ DES NATIONS UNIES

293. Accord le gouvernement du Canada et l'Université des Nations Unies concernant le réseau international pour l'eau, l'environnement et la santé de l'Université des Nations Unies.

20/09/96

20/09/96

X

NIGÉRIA

FISCALITÉ

294. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Nigéria en vue

d'éviter les doubles impositions et l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital (avec Protocole).	04/08/92	16/11/99	X				
NORVÈGE							
CULTURE							
295. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de Norvège.	02/04/98	20/08/99 avec application provisoire à compter du 02/04/98	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
296. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de Norvège.	16/09/98	14/01/99	X				
PÊCHERIES							
297. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de la Norvège sur la conservation et la mise en application en matière de pêche.	30/06/95		X				
URANIUM							
298. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Norvège constituant un Accord relatif à un transfert à la Norvège d'uranium faisant l'objet d'une obligation envers le Canada.	18/03/92	18/03/92	X				

NOUVELLE-ZÉLANDE

CULTURE

299. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande modifiant leur Accord sur les relations cinématographiques et audio-visuelles signé à Vancouver le 16/10/86.

17/06/93

17/06/93

X

SÉCURITÉ SOCIALE

300. Accord sur la sécurité sociale le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande.

09/04/96

X

TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME

301. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande constituant un Accord modifiant leur Accord sur le transport aérien signé à Ottawa le 04/09/95.

27/06/95

27/06/95

X

OACI

SIÈGE

302. Accord de siège entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

04/10/90 et
09/08/90

18/03/92

X

303. *Accord entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale relatif au siège de l'Organisation de l'Aviation*

<i>Civile Internationale (avec échange de Notes). Signé le 14/04/51. En vigueur le 01/05/51. Terminé le 20/02/92.</i>								X	
304. Accord supplémentaire entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale relatif au siège de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (<i>restera en vigueur pour 20 ans, du 1^e novembre 1996 au 30 novembre 2016</i>).	28/05/99	28/05/99	X						
ORGANISATION POUR LES SCIENCES MARINES DANS LE PACIFIQUE NORD (PICES)									
SIÈGE									
305. Accord de Siège entre le gouvernement du Canada et l'Organisation pour les sciences marines dans le Pacifique Nord (PICES).	08/01/93	08/01/93						X	
306. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et l'Organisation pour les sciences marines dans le Pacifique Nord (PICES) modifiant leur Accord relatif au siège de l'Organisation pour les sciences marines dans le Pacifique Nord, fait à Victoria le 08/01/93.	21/05/97 et 26/05/97	26/05/97						X	
OUZBÉKISTAN									
FISCALITÉ									
307. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République d'Ouzbékistan en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir									

l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (avec Protocole).	17/06/99	14/09/00	X				
PAKISTAN							
TRANSPORT AÉRIENS ET MARITIME							
308. Accord sur le transport aérien le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamique du Pakistan (avec Annexe).	15/01/96	15/01/96	X				
PANAMA							
INVESTISSEMENTS							
309. Traité le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Panama pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexe).	12/09/96	13/02/98	X				
PAYS-BAS							
DÉFENSE							
310. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant l'utilisation par le Canada d'installations néerlandaises comme base d'étape.	17/01/95 et 20/01/95	<i>Appliqué provisoire- ment avec effets à compter du 30/01/95 03/09/96</i>	X				
311. <i>Échange de Notes constituant un Accord remplaçant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume des Pays-</i>							

<i>Bas pour l'entraînement au Canada d'unités des Forces armées des Pays-Bas. 05/12/86, en vigueur le 21/12/89 avec effet le 05/12/86. Terminé le 07/05/98.</i>							X
312. Échange de Notes constituant un Accord remplaçant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas pour l'entraînement au Canada d'unités des Forces armées des Pays-Bas.	24/12/96	07/05/98	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
313. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas.	01/05/91	01/05/92	X				
FISCALITÉ							
314. Protocole modifiant la Convention y compris son Protocole entre le Canada et le Royaume du Pays-Bas en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.	04/03/93	30/07/94	X				
315. Protocole modifiant la Convention entre le Canada et le Royaume du Pays-Bas en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, fait à La Haye le 27/05/86, tel que modifié (avec Protocole).	25/08/97	15/01/99	X				
PÉROU							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
316. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale							

entre le gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Pérou.	27/10/98	25/01/00	X				
PHILIPPINES							
CULTURE							
317. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République des Philippines.	16/10/98	30/09/99	X				
INVESTISSEMENTS							
318. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République des Philippines sur la promotion et la protection des investissements.	09/11/95	13/11/96	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
319. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République des Philippines.	09/09/94	01/03/97	X				
320. Accord supplémentaire à l'Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République des Philippines.	13/11/99		X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
321. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Philippines concernant le transport aérien (avec Annexes).	14/01/97	30/05/97	X				
POLOGNE							

CULTURE						
322. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Pologne sur la coproduction cinématographique et télévisuelle (avec Annexe).	27/05/96	03/09/99	X			
DÉFENSE						
323. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de la Pologne au sujet des relations militaires.	28/03/94			X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
324. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la République de Pologne.	12/09/94	01/07/97	X			
PORTUGAL						
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
325. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la République portugaise.	24/06/97	01/05/00	X			
FISCALITÉ						
326. Convention entre le Canada et la République portugaise en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (avec Protocole).	14/06/99		X			
PÊCHERIES						
327. Accord entre le gouvernement du Canada et le						

gouvernement du Portugal sur leurs relations mutuelles en matière de pêche. Signé le 29/07/76. En vigueur le 18/07/77. Terminé le 18/07/93

X

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

COOPÉRATION

328. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République Slovaque (avec Annexe).

22/10/96

22/10/96

X

DÉFENSE

329. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République Slovaque au sujet des relations militaires.

09/04/95

X

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

ÉNERGIE

330. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République Tchèque concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

22/02/95

22/02/95

X

ENTRAIDE JUDICIAIRE

331. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la République Tchèque.

03/11/97

01/11/00

X

TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME

332. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République Tchèque sur le transport aérien (avec Annexe).	13/03/96	13/03/96	X				
ROUMANIE							
CULTURE							
333. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement et le gouvernement de la Roumanie sur les relations cinématographiques.	23/01/92	<i>Appliqué à titre provisoire dès sa signature</i>	X				
DÉFENSE							
334. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Roumanie au sujet des relations militaires.	07/06/93	24/01/94	X				
ÉNERGIE							
335. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Roumanie constituant un Accord modifiant leur Accord concernant la coopération dans le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques fait à Ottawa le 24/10/77.	12/10/94	12/10/94	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
336. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Roumanie.	25/05/98	30/06/99	X				

GARANTIE D'EMPRUNT						
337. Accord entre la gouvernement du Canada et le gouvernement de la Roumanie concernant une garantie d'emprunt.	11/03/93		X			
INVESTISSEMENTS						
338. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Roumanie pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexe).	17/04/96	11/02/97	X			
ROYAUME-UNI						
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
339. Échange de Notes constituant un Accord modifiant le Traité d'entraide en matière pénale (Trafic de drogues) entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, fait en Ottawa le 22/06/88.	26/03/92	17/09/93	X			
340. Échange de Notes constituant un Accord modifiant la Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour assurer la reconnaissance et l'exécution des jugements en matière civile et commerciale fait à Ottawa le 24/04/84.	27/11/94 et 17/02/95	01/12/95	X			
341. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant le partage de biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.	26/02/01		X			

SÉCURITÉ SOCIALE

342. Échange de Lettres constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord établissant les termes et conditions de réciprocité en matière de sécurité sociale entre le Canada, Jersey et Gernesey (avec Annexe).

05/02/93 et
12/02/93

01/01/94

X

343. Échange de Lettres constituant un Accord sur les arrangements codifiés en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

11/10/94 et
18/10/94

01/12/95

X

344. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

16/01/97

01/04/98

X

RUSSIE

ARCTIQUE

345. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans l'Arctique et le Nord (avec Annexe).

19/06/92

19/06/92

X

COMMERCE

346. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie. *Remplace l'Accord canado-soviétique du*

29/02/56.	19/06/92	29/12/92	X				
COOPÉRATION							
347. Traité d'entente et de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie.	19/06/92	04/04/93	X				
348. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de la Russie concernant les principes et la base de la coopération entre les provinces et territoires du Canada et les membres de la Fédération de la Russie.	18/12/00	18/12/00	X				
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE							
349. Accord de coopération économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie.	08/05/93	07/12/94	X				
CULTURE							
350. Accord concernant les relation dans le domaine de l'audiovisuel entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie.	05/10/95	05/10/95	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
351. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la Fédération de Russie.	29/10/97	18/12/00	X				
ENVIRONNEMENT							
352. Accord de coopération dans le domaine de l'environnement entre le gouvernement du Canada et							

le gouvernement de la Fédération de Russie.	08/05/93	08/05/93	X				
FISCALITÉ							
353. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de la Russie en vue d'éviter les doubles impositions et l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole).	05/10/95	05/05/97	X				
FOURNITURE DE SERVICES ET DE BIENS DE PRODUCTION							
354. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie concernant les questions relatives aux crédits consentis pour la fourniture, à partir du Canada, de services et de biens de production à la Fédération de Russie.	28/04/92	28/04/92	X				
355. Échange de Notes modifiant le Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de la Russie concernant les questions touchant les crédits pour la livraison de biens immobiliers et de services, fait à Ottawa le 28/04/92.	23/10/95 et 25/10/95	25/10/95	X				
FOURNITURE DE PRODUITS AGRICOLES							
356. <i>Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie concernant la fourniture de céréales. Signé le 01/02/92. Entré en vigueur le 01/02/92. Terminé le 01/02/97.</i>							X
357. Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie							

concernant les questions relatives au crédit consenti pour la fourniture à partir du Canada, de produits agricoles et de denrées alimentaires à la Fédération de Russie.	28/04/92	28/04/92	X				
TÉLÉCOMMUNICATIONS							
358. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie sur l'installation d'une ligne téléphonique directe pour communications protégées entre Ottawa et Moscou.	08/05/93	08/05/93	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
359. Accord de transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Russie (avec Annexes et Protocole d'entente).	18/12/00		X				
SAINT-KITTS-ET-NEVIS							
SÉCURITÉ SOCIALE							
360. Accord de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis (avec Arrangement administratif).	17/08/92	01/01/94	X				
SAINT-VINCENT-ET-GRENADINES							
DÉVELOPPEMENT							
361. Accord général entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Saint-Vincent-et-Grenadines sur la coopération au développement	26/02/87	17/07/93	X				

(avec Annexes).						
SÉCURITÉ SOCIALE						
362. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Saint-Vincent-et-Grenadines.	06/01/98	01/11/98	X			
SAINTE-LUCIE						
DÉVELOPPEMENT						
363. Accord général entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Sainte-Lucie sur la coopération au développement (avec annexes)	04/03/87	19/07/93	X			
SÉNÉGAL						
CULTURE						
364. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Sénégal.	27/09/00		X			
SINGAPOUR						
CULTURE						
365. Accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Singapour (avec Annexe).	13/11/98	13/11/98	X			
DÉVELOPPEMENT						
366. Accord général sur la coopération au						

développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Singapour (avec Annexe).	13/11/98	13/11/98	X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
367. <i>Accord sur le transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Singapour. Signé le 14/06/84. Dénonciation avec effet à compter du 16/08/92.</i>							X
SLOVÉNIE							
ÉNERGIE							
368. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Slovénie concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (avec Annexes).	31/05/95	17/04/96	X				
FISCALITÉ							
369. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Slovénie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.	15/09/00		X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
370. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Slovénie.	17/05/98		X				
SRI LANKA							

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE							
371. Accord général sur la coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République socialiste démocratique du Sri Lanka (avec Annexes).	28/10/92		X				
SUÈDE							
CULTURE							
372. Accord sur les relations cinématographiques et audiovisuelles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Suède.	17/10/94	18/02/98	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
373. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Suède.	15/02/00		X				
EXTRADITION							
374. Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Suède.	15/02/00		X				
FISCALITÉ							
375. Convention entre le Canada et la Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscales en matière d'impôts sur le revenu.	27/08/96	22/12/97	X				
SUISSE							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							

376. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la Suisse.	07/10/93	17/11/95	X				
377. Accord entre le gouvernement du Canada et la Confédération suisse concernant le partage des biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.	22/05/01		X				
EXTRADITION							
378. Traité d'extradition entre le Canada et le gouvernement de la Confédération suisse.	07/10/93 et 07/10/95	19/03/96	X				
FISCALITÉ							
379. Convention entre le gouvernement du Canada et le Conseil fédéral suisse en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	05/05/97	21/04/98	X				
RECONNAISSANCE MUTUELLE							
380. Accord de reconnaissance mutuelle entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Confédération suisse	03/12/98	01/05/99	X				
SÉCURITÉ SOCIALE							
381. Convention de sécurité sociale entre le Canada et la Confédération suisse (avec Protocole final).	24/02/94	01/10/95	X				
TRANSFERT DE FONDS							
382. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Confédération Suisse au sujet du							

transfert de fonds confisqués	17/12/96	17/12/96	X			
TANZANIE						
FISCALITÉ						
383. Accord entre le Canada et la République-unie de Tanzanie en vue d'éviter les doubles impositions et l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	15/12/95	30/08/97	X			
TCHÉCOSLOVAQUIE						
FISCALITÉ						
384. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérative Tchèque et Slovaque en vue d'éviter les doubles impositions et l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	30/08/90	22/07/92	X			
INVESTISSEMENTS						
385. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérale Tchèque et Slovaque sur l'encouragement et la protection des investissements.	15/11/92	09/03/92	X			
THAÏLANDE						
ARBITRAGE						
386. Convention d'arbitrage entre le Royaume-Uni et le Siam, 25/11/25. En vigueur le 02/02/27. Terminé le 21/04/98.						X

ENTRAIDE JUDICIAIRE							
387. Traité d'entraide judiciaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de Thaïlande	03/10/94	03/10/94	X				
INVESTISSEMENTS							
388. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de la Thaïlande pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexes).	09/04/97	24/09/98	X				
PÊCHERIES							
389. Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de la Thaïlande sur l'équivalence des systèmes d'inspection et de contrôle du poisson et des produits de la pêche (avec Annexes).	17/01/97		X				
TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME							
390. Échange de Notes modifiant l'Accord sur les services aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de Thaïlande, fait à Bangkok le 24/05/89.	28/05/99 et 11/04/00	11/04/00	X				
TRINITÉ-ET-TOBAGO							
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
391. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Trinité-et-Tobago							

concernant le partage de biens confisqués et des sommes d'argent équivalentes.	04/09/97	04/09/97	X			
392. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Trinité-et-Tobago.	04/09/97		X			
FISCALITÉ, COMMERCE ET INVESTISSEMENTS						
393. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Trinité-et-Tobago en vue d'éviter les doubles impositions et l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'encourager le commerce et les investissements internationaux.	11/09/95	08/02/96	X			
394. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Trinité-et-Tobago pour la promotion et la protection réciproque des investissements.	11/09/95	08/07/96	X			
395. <i>Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Trinité-et-Tobago en vue d'éviter les doubles impositions et l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'encourager le commerce et les investissements internationaux, 28/09/66, en vigueur le 01/03/67. Terminé le 08/02/96</i>			X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
396. Accord sur la sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Trinité-et-Tobago.	09/04/97	01/07/99	X			

TURQUIE						
PROPRIÉTÉ						
397. Échange de Notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République turque sur la réciprocité de propriété.	24/08/99		X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
398. Accord de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République turque (avec Arrangement administratif).	19/06/98		X			
VISAS						
399. <i>Échange de Notes entre le Canada et la Turquie concernant la délivrance aux représentants diplomatiques, aux fonctionnaires et aux non-immigrants de visas utilisables plusieurs fois 21/09/56. Terminé le 01/12/99.</i>						X
UKRAINE						
COMMERCE						
400. Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine prorogeant de deux ans entre le Canada et l'Ukraine l'Accord de 1956 entre le Canada et l'Union des Républiques socialistes soviétiques.	18/04/93	18/04/93	X			
401. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine.	31/10/94	08/08/95	X			

402. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine.	24/10/94		X				
COOPÉRATION							
403. Accord d'amitié et de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine.	31/10/94		X				
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE							
404. Accord de coopération économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Ukraine.	24/10/94	08/08/95	X				
DÉFENSE							
405. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine au sujet des relations militaires.	24/10/94	24/10/94	X				
ÉNERGIE							
406. Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Ukraine concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (avec Annexes).	20/12/95	14/01/99	X				
ENTRAIDE JUDICIAIRE							
407. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et l'Ukraine.	26/09/96	01/03/99	X				
FISCALITÉ							

408. Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.	04/03/96	29/04/97	X				
INVESTISSEMENTS							
409. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'Ukraine pour l'encouragement et la protection des investissements.	24/10/94	24/07/95	X				
TRANSPORT AÉRIENS							
410. Accord de transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ukraine (avec Annexe).	28/01/99	28/04/99	X				
URSS							
COMMERCE							
411. <i>Accord commercial entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques et Protocoles de prolongation. Signé le 26/05/56. En vigueur le 26/05/56. Terminé le 29/12/92 au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord canada-russie du 19/06/92.</i>			X				
412. <i>Accord commercial entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et Protocoles de prorogation. Signé le 29/02/56. En vigueur le 26/05/56. Terminé 17/04/93. Demeure en vigueur pour l'Ukraine.</i>			X				

URUGUAY						
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
413. Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la République orientale de l'Uruguay.	10/07/96		X			
INVESTISSEMENTS						
414. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République orientale de l'Uruguay pour l'encouragement et la protection des investissements (avec Annexe).	29/10/97	02/06/99	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
415. Accord de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République orientale de l'Uruguay.	02/06/99		X			
VÉNÉZUELA						
CULTURE						
416. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Venezuela sur la coproduction audiovisuelle.	15/02/96	21/10/96	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
417. Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Venezuela sur l'exécution des sentence pénales.	24/01/94	01/01/96	X			

FISCALITÉ							
418. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Vénézuéla tendant à éviter la double imposition dans le domaine du transport maritime et aérien.	26/06/90	13/07/93	X				
INVESTISSEMENTS							
419. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Vénézuéla pour la promotion et la protection des investissements (avec Annexes).	01/07/96	20/01/98	X				
VIETNAM							
COMMERCE							
420. Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam.	13/11/95	25/01/96	X				
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE							
421. Accord de coopération économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam.	21/06/94	20/03/96	X				
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE							
422. Accord général sur la coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam (avec Annexes).	21/06/94	21/06/94	X				

FISCALITÉ

423. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (avec Protocole).

14/11/97

16/12/98

X

ZIMBABWE

FISCALITÉ

424. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les gains en capital.

16/04/92

15/12/94

X

ANNEXE 4

TABLEAU SUR LA CONTINUATION DES ENTENTES INTERNATIONALES DU QUÉBEC

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de continuation
1. Algérie Procès-verbal des entretiens entre le ministre de l'Éducation du Québec et le ministre de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la République algérienne démocratique et populaire	1983-01	Éducation et formation	83-01-20	83-01-20	Indéterminée	A
2. Algérie Procès-verbal des entretiens algéro-québécois sur l'enseignement technique	1983-07	Éducation et formation	83-04-29	83-04-29	Indéterminée	A
3. Algérie Entente de coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire	1989-13	Culture	89-07-25	89-07-25	Quatre ans (Terme initial)	A
4. Côte-d'Ivoire Compte rendu des réunions de travail établissant le cadre et les priorités de coopération culturelle entre la Côte-d'Ivoire et le Québec	1988-04	Culture	88-03-08	88-03-08	Indéterminée	A
5. Égypte Entente dans les domaines économique, scientifique et technologique, de l'éducation et de la culture entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République arabe d'Égypte	1997-03	Coopération générale multisectorielle	97-04-10	99-09-29	Quatre ans (Terme initial)	A

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
6. Gabon Procès-verbal des décisions arrêtées entre le ministre de l'Éducation du gouvernement du Québec et le ministre de l'Éducation nationale du gouvernement gabonais	1969-03	Éducation et formation	69-07-02	69-07-02	Indéterminée	A
7. Gabon Accord de coopération culturelle et technique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République gabonaise	1978-02	Coopération générale multisectorielle	78-09-28	79-08-29	Cinq ans (Terme initial)	A
8. Gabon Accord en matière d'éducation entre le gouvernement québécois et le gouvernement gabonais	1978-03	Éducation et formation	78-09-28	79-01-01	Cinq ans	A
9. Gabon Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique, technologique et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République gabonaise	1992-06	Coopération générale multisectorielle	92-01-27	92-01-27	Quatre ans (Terme initial)	A
10. Iran (République islamique) Entente de coopération dans le domaine de l'énergie entre le gouvernement du Québec et le ministère de l'Énergie du gouvernement de la République islamique d'Iran	1991-18	Ressources naturelles (énergie)	91-10-29	91-10-29	Quatre ans (Terme initial)	A

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
11. Israël Entente dans les domaines scientifique et technologique, de la culture et de l'éducation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État d'Israël	1997-02	Coopération générale multisectorielle	97-04-09	99-06-23	Quatre ans (Terme initial)	A
12. Liban Procès-verbal des décisions arrêtées entre Son Excellence le ministre des Affaires sociales du Québec et Son Excellence le ministre de la Santé du Liban	1974-02	Éducation et formation	74-09-16	74-09-16	Indéterminée	A
13. Maroc Relevé de décisions « <i>Ad referendum</i> » entre le ministre de l'Agriculture du Québec et l'ambassadeur de Sa Majesté le Roi du Maroc au Canada, au sujet des échanges commerciaux entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc	1975-01	Agriculture et alimentation	75-05-02	75-05-02	Indéterminée	A
14. Maroc Procès-verbal des travaux de la réunion tenue le vendredi 25 mars 1983 entre la délégation du ministère de l'Éducation nationale du Royaume du Maroc et la délégation du ministère de l'Éducation du Québec	1983-03	Éducation et formation	83-03-25	83-03-05	Indéterminée	A
15. Maroc Entente en matière de coopération dans les domaines éducatif et scientifique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc	1983-04	Éducation et formation	83-03-25	83-03-25	Indéterminée	A

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
16. Maroc Entente de coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc	1989-11	Culture	89-06-16	89-06-16	Indéterminée	A
17. Maroc Entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc	1996-11	Environnement	96-12-19	96-12-19	Cinq ans (Terme initial)	A
18. Maroc Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc en matière de formation professionnelle et de promotion de l'emploi	1998-01	Éducation et formation	98-02-10	98-02-10	Indéterminée	A
19. Maroc Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc en matière de mines et de cartographie géologique	1998-02	Ressources naturelles	98-03-26	98-03-26	Cinq ans (Terme initial)	A
20. Maroc Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc portant sur la modernisation de l'administration publique et le renforcement des systèmes de gouvernance	2000-01	Éducation et formation	99-10-25	99-10-25	Trois ans (Terme initial)	A
21. Maroc Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Maroc	2000-10	Sécurité sociale	00-05-25		Indéfinie	A

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
21. Niger Vente avec imposition de servitude de remblai entre le ministre des Transports du Québec et la République du Niger	1997-08	Immunités et prérogatives de courtoisie	98-03-26	98-03-31		A
22. Rwanda Échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Rwanda en matière de droits de scolarité	1983-20	Éducation et formation	Québec: 83-07-28 Ottawa: 83-10-21	83-09-01	Quatre ans (Terme initial)	A
23. Rwanda Convention portant sur la coopération entre la Bibliothèque nationale du Québec et la Bibliothèque nationale du Rwanda	1992-16	Culture	92-03-25	92-03-25	Deux ans (Terme initial)	A
24. Sénégal Jumelage de la Cinémathèque québécoise et de la Cinémathèque du Sénégal	1987-05	Culture	87-06-23	87-06-23	Un an (Terme initial)	A
25. Sénégal (Dakar) Jumelage du Musée du Québec et du Musée dynamique de Dakar	1987-06	Culture	87-06-23	87-06-23	Un an (Terme initial)	A
26. Sénégal (Dakar) Jumelage du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec et du Conservatoire de musique, de danse et d'art dramatique de Dakar	1987-07	Culture	87-06-23	87-06-23	Un an (Terme initial)	A
27. Tunisie Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le Québec et la Tunisie	1984-13	Éducation et formation	Québec: 83-10-28 Ottawa: 84-04-25	84-09-01	Trois ans (Terme initial)	A

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
28. Tunisie Procès-verbal d'une mission en Tunisie d'une délégation ministérielle du Québec	1984-B	Coopération générale multisectorielle	84-11-30	93-07-07	Indéterminée	A
29. Tunisie Avenant sous forme d'échange de lettres à l'Entente en matière de droits de scolarité entre le Québec et la République de Tunisie	1986-18	Éducation et formation	Québec: 86-08-19 Ottawa: 86-08-25	86-09-01	Trois ans (Terme initial)	A
30. Tunisie Procès-verbal des entretiens entre M. André Bourbeau, ministre des Affaires municipales du Québec, et M. Ahmed Ben Arfa, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères de Tunisie, chargé de la coopération internationale	1987-C	Coopération générale multisectorielle	87-10-02	93-07-07	Indéterminée	A
31. Tunisie Protocole d'entente sur les relations cinématographiques entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Tunisie	1992-05	Culture	92-01-27	92-01-27	Trois ans (Terme initial)	A
32. Tunisie Entente cadre portant sur la coopération en matière de développement des collectivités régionales et locales entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République tunisienne	1999-02	Développement économique	99-05-05	99-05-05	Trois ans (Terme initial)	A

1. AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
33. Turquie Entente et arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Turquie	2000-15	Sécurité sociale	00-11-21			A
34. Yémen Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique, technologique et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Yémen	1992-28	Coopération générale multisectorielle	91-11-07	92-06-10	Deux ans	A

2. AMÉRIQUE (ANTILLES)

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
35. Barbade Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Barbade	1986-01	Sécurité sociale	85-11-27	86-01-01	Indéfinie	A
36. Dominique Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Commonwealth de la Dominique	1989-01	Sécurité sociale	88-06-14	89-01-01	Indéfinie	A
37. Haïti Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de Haïti	1987-11	Éducation et formation	Québec: 87-03-24 Ottawa: 87-08-27	87-08-27	Trois ans (Terme initial)	A
38. Jamaïque Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Jamaïque	1989-02	Sécurité sociale	88-06-21	89-01-01	Indéfinie	A
39. Sainte-Lucie Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de Sainte-Lucie	1988-02	Sécurité sociale	87-09-16	88-01-01	Indéfinie	A
40. États-Unis d'Amérique Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale et Arrangement administratif relatif aux modalités d'application de l'Entente	1983-05	Sécurité sociale	83-03-30	84-08-01	Indéfinie	A

2. AMÉRIQUE (ANTILLES)

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
41. États-Unis d'Amérique Entente entre le gouvernement du Québec, l'Université Laval et le Washington Center for internships and academic seminars	2000-03	Éducation et coopération	01-04-09			A
42. États-Unis d'Amérique Entente entre douze États américains, le Nouveau-Brunswick et le Québec concernant la taxe sur les carburants	1996-01	Finances	95-05-17	96-01-01	Indéterminée	A
43. États-Unis d'Amérique (Alabama) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Alabama en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-22	Transports	91-06-21	92-05-15	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
44. États-Unis d'Amérique (Arizona) Accord de réciprocité en matière d'immatriculation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Arizona	1987-12	Transports	87-03-27	87-09-16	Indéterminée	A
45. États-Unis d'Amérique (Californie) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Californie en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-20	Transports	91-06-10	92-05-15	Indéterminée	A
46. États-Unis d'Amérique (Caroline du Nord) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Caroline du Nord en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-05	Transports	91-12-19	93-01-01	Indéterminée	A
47. États-Unis d'Amérique (Caroline du Sud) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Caroline du Sud en matière d'immatriculation de véhicules de commerce	1993-07	Transports	91-12-19	93-01-01	Indéterminée	A
48. États-Unis d'Amérique (Colorado) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Colorado en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-35	Transports	93-04-08	93-11-01	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
49. États-Unis d'Amérique (Commonwealth du Kentucky) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Commonwealth du Kentucky en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-11	Transports	93-03-18	93-04-20	Indéterminée	A
50. États-Unis d'Amérique (Commonwealth du Massachusetts) Proposition de privilèges d'immatriculation par le gouvernement du Québec au gouvernement du Commonwealth du Massachusetts	1984-41	Transports	84-02-23	84-10-03	Indéterminée	A
51. États-Unis d'Amérique (Commonwealth du Massachusetts) Entente de coopération en matière de tourisme entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Commonwealth du Massachusetts	1998-04	Développement économique	98-05-18	98-05-18	Cinq ans	A
52. États-Unis d'Amérique (Commonwealth de Pennsylvanie) Accord de réciprocité en matière d'immatriculation automobile entre le gouvernement du Québec et le Commonwealth de l'État de Pennsylvanie	1984-38	Transports	84-01-04	84-10-03	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
53. États-Unis d'Amérique (Commonwealth de Virginie) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Commonwealth de la Virginie en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-02	Transports	91-12-05	93-01-01	Indéterminée	A
54. États-Unis d'Amérique (Connecticut) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Connecticut en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-17	Transports	91-05-03	92-05-15	Indéterminée	A
55. États-Unis d'Amérique (Connecticut, New Hampshire, Maine, Massachusetts, Rhode Island, Vermont), est du Canada (Québec, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard) Convention de Mystic-Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre (Connecticut, New Hampshire, Maine, Massachusetts, Rhode Island, Vermont) et des premiers ministres de l'est du Canada (Québec, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard)	1990-11	Développement économique	90-06-19	90-06-19	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
56. États-Unis d'Amérique (Dakota du Nord) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Dakota du Nord concernant l'immatriculation des véhicules de commerce	1994-04	Transports	93-11-16	94-03-15	Indéterminée	A
57. États-Unis d'Amérique (Delaware) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Delaware en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-01	Transports	91-06-21	93-01-01	Indéterminée	A
58. États-Unis d'Amérique (Floride) Accord de réciprocité en matière d'immatriculation automobile entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Floride	1985-24	Transports	84-07-20	85-11-07	Indéterminée	A
59. États-Unis d'Amérique (Floride) Entente de réciprocité en matière de permis de conduire et d'infractions aux règles de la circulation routière entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Floride	1995-11	Transports	95-07-21	96-04-01	Indéterminée	A
60. États-Unis d'Amérique (Géorgie) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Géorgie en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-08	Transports	92-07-23	93-01-01	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
61. États-Unis d'Amérique (Illinois) Entente de réciprocité en matière d'immatriculation des véhicules automobiles entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Illinois	1989-03	Transports	88-11-21	88-01-01	Indéterminée	A
62. États-Unis d'Amérique (Illinois, Michigan, New York, Indiana, Minnesota, Ohio, Pennsylvanie, Wisconsin) Entente intergouvernementale sur l'élimination des substances toxiques dans l'environnement des Grands Lacs	1988-12	Environnement	88-06-13	88-06-13	Indéfinie	A
63. États-Unis d'Amérique (Indiana) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Indiana en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-18	Transports	91-06-05	92-05-15	Indéterminée	A
64. États-Unis d'Amérique (Iowa) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Iowa en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1994-05	Transports	93-11-16	94-03-15	Indéterminée	A
65. États-Unis d'Amérique (Kansas) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Kansas en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-19	Transports	92-12-03	93-07-01	Indéterminée	A

3.AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
66. États-Unis d'Amérique (Louisiane) Communiqué conjoint du premier ministre du Québec et du gouverneur de la Louisiane en matière culturelle et technique	1969-06	Culture	69-09-11	69-09-11	Indéterminée	A
67. États-Unis d'Amérique (Louisiane) Compte rendu de la réunion du Comité conjoint Québec-Louisiane	1982-05	Éducation et formation	82-02-17	82-02-17	Indéterminée	A
68. États-Unis d'Amérique (Louisiane) Entente de coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Louisiane	1990-09	Culture	90-04-18	90-04-18	Deux ans (Terme initial)	A
69. États-Unis d'Amérique (Louisiane) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Louisiane en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-21	Transports	91-06-13	92-05-15	Indéterminée	A
70. États-Unis d'Amérique (Maine) Communiqué conjoint du premier ministre de la province de Québec et du gouverneur de l'État du Maine	1972-02	Coopération générale multisectorielle	72-05-06	72-05-06	Indéterminée	A
71. États-Unis d'Amérique (Maine) Entente concernant l'échange de renseignements en matière de taxes sur les ventes au détail, les carburants et les produits du tabac entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine	1989-17	Finances	89-09-08	89-09-08	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
72. États-Unis d'Amérique (Maine) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine concernant les permis de conduire et les infractions aux règles de la circulation routière	1992-27	Transports	91-09-25	92-06-10	Indéterminée	A
73. États-Unis d'Amérique (Maine) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-15	Transports	92-12-03	93-06-01	Indéterminée	A
74. États-Unis d'Amérique (Maine) Entente de coopération économique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine	1995-04	Développement économique	95-06-08	95-06-08	Indéterminée	A
75. États-Unis d'Amérique (Maine, New Hampshire, Vermont, Rhode Island, Connecticut, New York, Massachusetts) Convention pour fins de protection des forêts contre l'incendie dans le territoire boisé adjacent aux lignes frontières du Québec et de certains États américains	1969-05	Environnement	69-09-23	69-09-23	Indéterminée	A
76. États-Unis d'Amérique (Maryland) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maryland en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-03	Transports	91-12-09	93-01-01	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
77. États-Unis d'Amérique (Michigan) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Michigan en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-25	Transports	91-08-06	92-05-15	Indéterminée	A
78. États-Unis d'Amérique (Michigan, Indiana, Pennsylvanie, Wisconsin, Minnesota, Ohio, New York, Illinois); (Québec, Ontario) Charte des Grands Lacs	1985-03	Environnement	85-02-11	85-02-11	Indéterminée	A
79. États-Unis d'Amérique (Michigan, Indiana, Pennsylvanie, Wisconsin, Minnesota, Ohio, New York, Illinois); (Québec, Ontario) Entente additionnelle à la Charte des Grands Lacs	2001-06	Environnement	01-06-18			A
80. États-Unis d'Amérique (Minnesota) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Minnesota en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-34	Transports	93-07-08	93-11-01	Indéterminée	A
81. États-Unis d'Amérique (Minnesota) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Minnesota au sujet de la participation du ministère des Transports du Québec au fonds commun Aurora	2000-09	Transports	00-05-16	00-05-16	Cinq ans	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
82. États-Unis d'Amérique (Mississippi) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Mississippi en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1994-28	Transports	94-06-16	94-09-15	Indéterminée	A
83. États-Unis d'Amérique (Missouri) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Missouri en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-30	Transports	91-06-05	92-06-15	Indéterminée	A
84. États-Unis d'Amérique (Montana) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Montana en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1997-09	Transports	Québec: 97-12-11 Helena: 97-05-16	98-01-01	Indéterminée	A
85. États-Unis d'Amérique – National Environmental Satellite, Data and Information Service (NESDIS) Mémoire d'entente entre le ministère de l'Environnement du Québec et le National Environmental Satellite, Data and Information Service (NESDIS) du U.S Department of Commerce	1992-11	Environnement	92-02-26	92-02-26	Dix ans	A
86. États-Unis d'Amérique (Nebraska) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Nebraska en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-14	Transports	92-08-11	93-06-01	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
87. États-Unis d'Amérique (New Hampshire) Entente de coopération en matière culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire	1989-26	Culture	89-10-31	89-10-31	Un an	A
88. États-Unis d'Amérique (New Hampshire) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-16	Transports	92-08-10	93-06-01	Indéterminée	A
89. États-Unis d'Amérique (New Hampshire) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire, concernant les répercussions environnementales transfrontalières	2001-07	Environnement	2001-08-27			A
90. États-Unis d'Amérique (New Hampshire) Avenant à l'Entente de coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire	2001-09	Culture	2001-10-19			A
91. États-Unis d'Amérique (New Jersey) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Jersey en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-36	Transports	Québec : 93-07-08	93-11-01	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
92. États-Unis d'Amérique (New Jersey) Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Jersey	1996-12	Coopération générale multisectorielle	96-06-19		Illimitée	A
93. États-Unis d'Amérique (New York) Déclaration conjointe du premier ministre du Québec, Monsieur René Lévesque, et du gouverneur de l'État de New York, Monsieur Mario M. Cuomo	1984-C	Coopération générale multisectorielle	84-12-07	93-07-07	Indéterminée	A
94. États-Unis d'Amérique (New York) Entente de coopération en matière d'énergie entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York	1986-06	Ressources naturelles (énergie)	86-05-27	86-06-27	Cinq ans (Terme initial)	A
95. États-Unis d'Amérique (New York) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires	1986-08	Justice	86-05-27	86-09-01	Indéfinie	A
96. États-Unis d'Amérique (New York) Entente sur l'échange de renseignements en matière de taxes sur l'essence, le mazout et les cigarettes entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York	1988-11	Finances	88-04-22	88-04-22	Indéterminée	A

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
97. États-Unis d'Amérique (New York) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York concernant les permis de conduire et les infractions aux règles de la circulation routière	1988-13	Transports	88-02-04	88-07-01 sauf l'article 5 qui entre en vigueur le 1 ^{er} octobre 1988	Indéterminée	A
98. États-Unis d'Amérique (New York) Rapport conjoint des entretiens entre le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, et le gouverneur de l'État de New York, M. Mario M. Cuomo	1988-A	Coopération générale multisectorielle	88-01-15	93-07-07	Indéterminée	A
99. États-Unis d'Amérique (New York) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York en matière de vérification mécanique des autobus	1990-17	Transports	90-09-25	90-11-01	Indéfinie	A
100. États-Unis d'Amérique (New York) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-06	Transports	91-12-31	93-01-01	Indéterminée	A
101. États-Unis d'Amérique (New York) Entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York	1993-12	Environnement	93-05-10	93-05-10	Cinq ans (Terme initial)	

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
102. États-Unis d'Amérique (New York) Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York	1993-13	Coopération générale multisectorielle	93-05-10	93-05-10	Indéterminée	
103. États-Unis d'Amérique (New York) Entente, par échange de lettres, sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York	2001-10	Marchés publics	01-10-17			
104. États-Unis d'Amérique (New York et Vermont) Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du Lac Champlain entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York et l'État du Vermont	2000-14	Environnement	00-11-28			
105. États-Unis d'Amérique (Oklahoma) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Oklahoma en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-19	Transports	91-06-06	92-05-15	Indéterminée	
106. États-Unis d'Amérique (Oregon) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Oregon en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-24	Transports	91-06-27	92-05-15	Indéterminée	

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
107. États-Unis d'Amérique Provinces canadiennes (Ontario, Nouveau-Brunswick) Énoncé de mission et lettre d'entente de l'Alliance des États de l'est de l'Amérique en matière de transport frontalier	1995-03	Transports	95-04-27	95-04-27	Indéterminée	
108. États-Unis d'Amérique (Rhode Island) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Rhode Island concernant l'immatriculation des véhicules de commerce	1997-04	Transports	Québec: 97-03-06 Pawtucket: 96-12-27	97-05-15	Indéterminée	
109. États-Unis d'Amérique (Tennessee) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Tennessee en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1992-23	Transports	91-06-21	92-05-15	Indéterminée	
110. États-Unis d'Amérique (Texas) Accord de réciprocité en matière d'immatriculation automobile entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Texas	1984-32	Transports	83-11-25	84-10-03	Indéterminée	
111. États-Unis d'Amérique (Utah) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de l'Utah concernant l'immatriculation des véhicules de commerce	1994-06	Transports	93-11-16	94-03-15	Indéterminée	

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
112. États-Unis d'Amérique (Vermont) Protocole d'entente concernant la création de la Commission mixte Québec-Vermont	1989-10	Coopération générale multisectorielle	89-06-08	89-06-08	Indéterminée	
113. États-Unis d'Amérique (Vermont) Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion des eaux du Lac Memphrémagog entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont	1989-18	Environnement	89-09-19	89-09-19	Indéterminée	
114. États-Unis d'Amérique (Vermont) Entente concernant l'échange de renseignements en matière de taxes sur les ventes au détail, les carburants, les cigarettes et les produits du tabac entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont	1990-13	Finances	Québec: 89-09-20 et 89-09-27 Montpellier: 90-08-01	90-08-01	Indéfinie	
115. États-Unis d'Amérique (Vermont) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-04	Transports	91-12-17	93-01-01	Indéterminée	
116. États-Unis d'Amérique (Virginie occidentale) Entente de réciprocité entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Virginie occidentale en matière d'immatriculation des véhicules de commerce	1993-18	Transports	92-08-10	93-07-01	Indéterminée	

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
117. États-Unis d'Amérique (Washington) Accord de réciprocité en matière d'immatriculation automobile entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de Washington	1985-18	Transports	85-08-23	85-10-01	Indéterminée	
118. États-Unis d'Amérique (Wisconsin) Accord de réciprocité en matière d'immatriculation automobile entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Wisconsin	1984-37	Transports	82-12-30	84-10-03	Indéterminée	
119. États-Unis d'Amérique (Wisconsin) Entente en matière d'environnement entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Wisconsin	1985-11	Environnement	85-06-24	85-09-01	Cinq ans (Terme initial)	
120. États-Unis d'Amérique (Wisconsin) Entente de coopération multisectorielle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Wisconsin	2000-13	Coopération	00-09-26			
121. Mexique Procès-verbal de la réunion entre le sous-secrétaire aux Forêts et à la Faune du Mexique et le directeur général pour le développement de l'industrie forestière au ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec	1981-10	Ressources naturelles (énergie)	81-06-19	81-06-19	Indéterminée	

3. AMÉRIQUE DU NORD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
123. Mexique Convention pour la formation universitaire entre le gouvernement du Québec et le gouvernement des États-Unis du Mexique	2000-12	Éducation et formation	99-05-18			
125. Mexique (État de Mexico) Protocole d'entente de coopération en matière d'information, de recherche et de formation de ressources humaines entre la Commission de la santé et sécurité du travail du Québec et le gouvernement de l'État de Mexico	1991-19	Éducation et formation	91-11-05	91-11-05	Deux ans	
126. Mexique (Mexico – District fédéral) Entente de coopération en matière de protection de l'environnement et de l'équilibre écologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du District fédéral de Mexico	1991-06	Environnement	91-02-28	91-02-28	Indéterminée	
127. Mexique (Querétaro) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de Querétaro	1992-12	Coopération générale multisectorielle	92-08-28	92-08-28	Trois ans (Terme initial)	
128. Mexique (Zacatetas) Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique, technologique et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de Zacatetas	1993-37	Coopération générale multisectorielle	93-11-18	93-11-18	Trois ans (Terme initial)	

4. AMÉRIQUE DU SUD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
130. Argentine (Buenos Aires) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la province de Buenos Aires	2000-16	Coopération générale multisectorielle	00-12-28			
131. Argentine (Cordoba) Entente de coopération multisectorielle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la province de Cordoba	2001-04	Coopération générale multisectorielle	01-03-28			
132. Argentine (Tierra Del Fuego) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de Tierra Del Fuego, Antartida E Islas Del Atlantico Sur	2000-08	Coopération générale multisectorielle	Buenos Aires: 00-05-16		Deux ans	
133. Bolivie Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Bolivie	1984-20	Éducation et formation	Québec: 84-03-01 Montréal: 84-07-04	84-09-01	Trois ans (Terme initial)	
134. Brésil Entente en matière d'éducation, sous forme d'échange de lettres, entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Brésil (CAPES-CNPQ)	1988-03	Éducation et formation	Québec: 88-06-17 Brasilia: 88-10-03	88-01-01	Trois ans (Terme initial)	

4. AMÉRIQUE DU SUD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
135. Brésil (Minas Gerais) Accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Minas Gerais	1996-08	Coopération générale multisectorielle	96-09-04	96-09-04	Trois ans (Terme initial)	
136. Chili Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Chili	1997-01	Sécurité sociale	97-02-21	99-11-01	Indéterminée	
137. Costa Rica Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et la République du Costa Rica	1985-A	Éducation et formation	84-09-03	93-07-07	Trois ans (Terme initial)	
138. Équateur Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de l'Équateur	1984-23	Éducation et formation	Québec: 84-03-01 Montréal: 84-08-29	84-09-01	Trois ans (Terme initial)	
139. Équateur Entente de coopération dans le domaine de la santé entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de l'Équateur	1991-20	Santé et services sociaux	91-11-26	91-11-26	Deux ans	
140. Honduras Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Honduras	1985-F	Éducation et formation	Québec: 85-05-03 Ottawa: 85-07-31	93-07-07	Trois ans (Terme initial)	

4. AMÉRIQUE DU SUD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
141. Panama Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Panama	1986-15	Éducation et formation	Québec: 86-04-29 Montréal: 86-07-25	86-09-01	Trois ans (Terme initial)	
142. Pérou Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Pérou	1986-21	Éducation et formation	Québec: 86-02-12 Montréal: 86-10-30	86-09-01	Trois ans (Terme initial)	
143. Uruguay Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de l'Uruguay	1987-01	Éducation et formation	Québec: 86-10-07 Ottawa: 87-02-17	87-01-01	Trois ans (Terme initial)	
144. Uruguay Entente en matière et arrangement administratif en matières de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et l'Uruguay	2001-08	Sécurité sociale	2001-10-16			
145. Venezuela Accord en matière d'administration de la justice entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Venezuela	1980-14	Justice	80-10-30	80-10-30	Cinq ans	
146. Venezuela Programme de coopération technique entre Cordiplan et la délégation du gouvernement du Québec	1983-06	Coopération générale multisectorielle	83-04-13	83-04-13	Indéterminée	

4. AMÉRIQUE DU SUD

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
147. Venezuela Programme de coopération éducative, technologique et scientifique entre le Conseil national de la recherche scientifique et technique du Venezuela et le gouvernement du Québec (CONICYT)	1983-14	Science et technologie	83-08-17	83-09-01	Cinq ans (Terme initial)	
148. Venezuela Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et la République du Venezuela	1986-16	Éducation et formation	Québec: 86-01-24 Ottawa: 86-08-11	86-09-01	Trois ans (Terme initial)	
149. Venezuela Entente de coopération dans le domaine des parcs entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Venezuela	1993-10	Environnement	93-03-24	93-03-24	Trois ans (Terme initial)	
150. Venezuela Protocole sur les relations cinématographiques entre la Société de développement des entreprises culturelles et le Centro nacional autonomo de cinematographia (CNAC)	1995-08	Culture	95-08-31	95-08-31	Trois ans	
151. Venezuela (État de Mérida) Accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de Mérida	1997-07	Coopération générale multisectorielle	97-06-12	97-06-12	Trois ans (Terme initial)	
152. Venezuela (État de Mérida) Entente de coopération multisectorielle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de Zulia	2001-02	Coopération générale multisectorielle	01-04-0			

5. ASIE ET OCÉANIE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
153. Chine Entente de coopération dans les domaines de la science et de la technologie entre le gouvernement du Québec et la Commission pour la science et la technologie de la République populaire de Chine	1995-05	Science et technologie	95-06-20	95-06-20	Trois ans (Terme initial)	
154. Chine Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le Bureau d'État des experts étrangers de la République de Chine	1997-06	Développement économique	96-10-11	96-10-11	Trois ans (Terme initial)	
155. Chine Entente en matière d'enseignement supérieur entre le gouvernement du Québec et le ministère de l'Éducation de la République populaire de Chine	1999-07	Éducation et formation	99-08-27	99-08-27	Trois ans	
156. Chine Entente de coopération entre l'Office de la langue française du Québec et la Régie du traitement informatique des langues et des écritures de la République populaire de Chine	1999-08	Culture	99-10-27	99-10-27	Trois ans	
157. Chine (Hubei) Procès-verbal des discussions entre la délégation du gouvernement du Québec conduite par M. John Ciaccia, ministre des Affaires internationales, et le gouvernement populaire de la province du Hubei	1992-01	Coopération générale multisectorielle	92-01-10	92-01-10	Indéterminée	

5. ASIE ET OCÉANIE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
158. Chine (Hubei) Compte rendu des entretiens entre le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, et le gouverneur du Hubei, M. Guo Shuyan	1992-26	Coopération générale multisectorielle	92-05-26	92-05-26	Indéterminée	
159. Chine (Hubei) Entente de coopération économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement populaire de la province du Hubei	1994-31	Coopération générale multisectorielle	94-10-24	94-10-24	Indéterminée	
160. Chine (Liaoning) Entente de coopération économique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la province du Liaoning	1999-04	Développement économique	97-05-06		Trois ans (Terme initial)	
161. Chine (Shaanxi) Entente de coopération en matière d'agriculture entre le gouvernement du Québec et la Commission pour la science et la technologie du Shaanxi	1983-17	Agriculture et alimentation	83-10-10		Indéterminée	
164. Corée Entente en matière d'adoption entre le gouvernement du Québec et le Social Welfare Society Inc. de la République de Corée	1985-04	Population	84-08-07	85-04-01	Un an	
165. Corée Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Corée	1986-19	Éducation et formation	Québec:86-05-01 et 86-09-05 Montréal:86-05-07 et 86-09-10	86-09-01	Un an	

5. ASIE ET OCÉANIE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
166. Japon Entente de réciprocité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Japon concernant les permis de conduire et le règlement de mise en oeuvre de celle-ci	1996-02	Transports	Montréal:93-03-17 Québec:96-03-06	96-04-01	Indéterminée	
167. République des Philippines Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et la République des Philippines	1996-09	Sécurité sociale	96-10-22	98-11-01	Indéfinie	
168. République des Philippines Avenant à l'Entente en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et la République des Philippines	2000-05	Sécurité sociale	00-04-14		Indéterminée	
169. Vietnam Entente de coopération économique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam	1992-03	Développement économique	92-01-16	92-01-16	Cinq ans (Terme initial)	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
170. Allemagne (Bavière) Procès-verbal de la rencontre entre M. Robert Bourassa, premier ministre du Québec, et M. Max Streibl, ministre-président de l'État libre de la Bavière	1989-04	Coopération générale multisectorielle	89-01-18	89-01-18	Indéterminée	
171. Allemagne (République fédérale) Entente, Protocole final et Arrangement d'application en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne	1988-07	Sécurité sociale	87-05-14	88-04-01	Indéfinie	
172. Allemagne (République fédérale) Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'École allemande «Alexander Von Humboldt-Schule Montreal»	1992-09	Éducation et formation	92-02-07	92-02-07	Cinq ans	
173. Angleterre Entente Québec-The Bank of England concernant l'administration des actions nominatives	1987-14	Finances	87-10-05	87-10-05	Indéterminée	
174. Autriche Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République d'Autriche	1994-09	Sécurité sociale	93-12-09	94-06-01	Indéfinie	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
175. Autriche Avenant à l'Entente en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République d'Autriche	1996-10	Sécurité sociale	96-11-11	97-02-05	Indéfinie	
176. Belgique Protocole d'entente entre l'Office de la radio-télédiffusion du Québec – RTB-ORTQ et la radio-télévision belge	1977-04	Culture	77-12-15	77-12-15	Un an	
177. Belgique Convention de coopération entre la Société de développement industriel du Québec et l'Office de promotion industrielle de Belgique	1978-06	Développement économique	78-03-10	78-03-10	Cinq ans (Terme initial)	
178. Belgique Entente instituant une Commission belgo-québécoise sur l'entraide judiciaire en matière civile, commerciale et administrative	1994-02	Justice	94-01-11	94-01-11	Indéterminée	
179. Belgique Accord de coopération et déclaration commune entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Communauté française de Belgique, le gouvernement de la Région wallonne de Belgique et le Collège de la Commission communautaire de la Région Bruxelles – Capitale	2000-04	Coopération générale multisectorielle	99-03-22		Cinq ans (Terme initial)	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
180. Belgique (Communauté française) Entente de coopération en matière linguistique entre le Conseil de la langue française du Québec et le Conseil et le Service de la langue française de la Communauté française de la Belgique	1989-25	Culture	89-10-09	89-10-09	Quatre ans (Terme initial)	
181. Belgique (Communauté française) Entente relative à l'Agence Québec/Wallonie – Bruxelles pour la jeunesse entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Communauté française de la Belgique	1999-09	Culture	99-12-14	99-12-14	Indéterminée	
182. Belgique (Exécutif flamand) Conclusion des réunions de travail de la mission flamande au Québec dirigée par le président du gouvernement flamand, monsieur Gaston Geens	1982-07	Développement économique	82-05-14	82-05-14	Indéterminée	
183. Belgique (Exécutif flamand) Entente entre le gouvernement du Québec et l'Exécutif flamand	1989-D	Coopération générale multisectorielle	89-06-19		Cinq ans (Terme initial)	
185. Belgique (Exécutif régional wallon) Arrangement administratif relatif à la mise en œuvre des dispositions concernant le transfert de technologie et de savoir-faire contenues dans l'Entente de coopération institutionnelle, économique et technologique, signée le 1 ^{er} février 1989 entre le gouvernement du Québec et l'Exécutif régional wallon	1990-16	Science et technologie	90-10-30	90-10-30	Trois ans Durée identique à 1989-C auquel il se rattachait	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
186. Chypre Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et la République de Chypre	1991-15	Sécurité sociale	90-08-29	91-09-01	Indéfinie	
187. Croatie Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Croatie	1999-06	Sécurité sociale	99-10-25		Indéfinie	
188. Danemark Protocole d'entente sur les relations cinématographiques entre la Société générale des industries culturelles et l'Institut danois de la cinématographie	1992-10	Culture	92-02-24	92-02-24	Trois ans	
189. Danemark Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du royaume du Danemark	1988-09	Sécurité sociale	87-11-23	88-04-01	Indéfinie	
190. Espagne (Cantabrie) Entente de coopération en matière d'agriculture entre le gouvernement du Québec et la Députation régionale de la Cantabrie	1989-20	Agriculture et alimentation	89-10-19	89-10-19	Indéterminée	
191. Espagne (Catalogne) Entente de coopération en matière linguistique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement autonome de la Catalogne	1996-03	Culture	96-07-10	96-07-10	Quatre ans (Terme initial)	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
192. Espagne (Catalogne) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement autonome de la Catalogne	1996-04	Coopération générale multisectorielle	96-07-10	96-07-10	Quatre ans (Terme initial)	
193. Espagne (Catalogne) Entente dans les domaines de l'éducation et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement autonome de la Catalogne	2000-02	Éducation et formation	99-03-15	00-04-05	Trois ans (Terme initial)	
194. Espagne (Catalogne) Entente portant sur la coopération en matière d'évaluation des technologies de la santé entre le gouvernement du Québec et le gouvernement autonome de la Catalogne	2000-03	Science et technologie	99-03-15	00-04-19	Trois ans (Terme initial)	
191. Espagne (Principauté d'Andorre) Entente dans les domaines de l'éducation et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la Principauté d'Andorre	2000-06	Éducation et formation	00-05-10		Quatre ans (Terme initial)	
192. Espagne (Diputacion de Madrid) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et la Diputacion de Madrid	1981-08	Coopération générale multisectorielle	81-12-01	82-04-01	Cinq ans (Terme initial)	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
193. Finlande Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Finlande	1988-06	Sécurité sociale	86-10-30	88-04-01	Indéfinie	
194. Finlande Avenant à l'Entente et Avenant à l'Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Finlande	1995-07	Sécurité sociale	95-07-12	98-09-01	Indéfinie	
195. France Entente entre le Québec et la France sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation	1965-01	Éducation et formation	65-02-27	65-02-27	Indéfinie	
196. France Entente sur la coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française	1965-02	Culture	65-11-24	65-11-24	Cinq ans	
197. France Entente entre le ministère de l'Éducation du Québec et l'Association pour l'organisation des stages en France (ASTEF) relative à la formation du Centre de diffusion de la documentation scientifique	1965-03	Éducation et formation	65-12-01	65-12-01	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
198. France Procès-verbal des décisions arrêtées entre MM. Daniel Johnson, premier ministre du Québec, et Alain Peyrefitte, ministre de l'Éducation nationale, représentant le gouvernement français	1967-03	Coopération générale multisectorielle	67-09-14	67-09-14	Indéterminée	
199. France Entente entre la Documentation française et l'Imprimeur de la Reine	1967-04	Culture	67-10-30	67-10-30	Indéterminée	
200. France Protocole relatif aux échanges entre le Québec et la France en matière d'éducation physique, de sports et d'éducation populaire pris en application de l'Entente franco-québécoise du 27 février 1965 sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation et Avenant à ce Protocole d'entente	1968-01	Éducation et formation	68-02-09 (Protocole) 69-04-17 (Avenant)	68-02-09 (Protocole) 69-04-17 (Avenant)	Indéterminée	
201. France Échange de lettres entre le gouvernement du Québec et la République française en vue de la création d'un Comité franco-québécois pour les opérations de coopération industrielle	1969-01	Développement économique	69-01-24	69-01-24	Indéterminée	
202. France Échange de lettres entre le gouvernement du Québec et la République française relatif aux communications par satellite et plus spécialement au projet de Satellite Symphonie	1969-02	Communications	69-01-24	69-01-24	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
203. France Accord par échange de lettres entre le Québec et la France sur la participation de la France au fonctionnement de l'Université du Québec	1969-07	Éducation et formation	69-01-24	69-01-01	Indéterminée	
204. France Avenant à l'entente conclue entre l'Éditeur officiel du Québec et la Documentation française	1974-03	Culture	74-10-17	74-10-17	Indéterminée	
205. France Relevé des conclusions et des décisions arrêtées au cours des entretiens entre le premier ministre du Québec et le gouvernement français	1974-04	Coopération générale multisectorielle	74-12-05	74-12-05	Indéterminée	
206. France Entente entre l'Association française de terminologie et la Régie de la langue française	1976-02	Culture	76-06-14	76-08-17	Indéterminée	
207. France Entente entre le Québec et la France sur l'entraide judiciaire en matière civile, commerciale et administrative	1977-02	Justice	77-09-09	77-09-09	Indéterminée	
208. France Échange de lettres entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de droits de scolarité	1978-01	Éducation et formation	78-08-07 78-08-08	78-08-08	Indéterminée	
209. France Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de sécurité sociale	1979-02	Sécurité sociale	79-02-12	81-11-01	Un an	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
210. France Arrangement administratif général en application de l'Entente du 12 février 1979 entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de sécurité sociale et Arrangement administratif complémentaire	1980-08	Sécurité sociale	80-07-11	81-11-01	Indéterminée	
211. France Entente entre le Québec et la France relative à la création d'un Centre de promotion des coopérations technologiques et industrielles françaises et québécoises	1980-17	Développement économique	80-12-16	80-12-16	Indéterminée	
212. France Convention entre le ministère de l'Éducation du Québec et le Centre national de documentation pédagogique de France	1981-09	Éducation et formation	81-12-10	81-12-10	Indéterminée	
213. France Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française concernant le jumelage du Parc national des Cévennes et du Parc national du Saguenay	1984-08	Environnement	84-07-05	84-07-05	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
214. France Entente additionnelle à l'Entente sur la coopération culturelle du 24 novembre 1965, relative au Centre de coopération interuniversitaire franco-qubécoise	1984-A	Culture	84-05-17	93-07-07	Quatre ans	
215. France Protocole d'entente sur la coopération financière franco-qubécoise pour le développement des industries de la culture	1985-05	Culture	85-02-28	85-04-24	Indéterminée	
216. France Échange de lettres en matière d'échange de permis de conduire entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française	1985-17	Transports	85-06-26	85-09-26	Indéterminée	
218. France Déclaration conjointe des ministres responsables des Communications de la France, du Canada et du Québec	1987-A	Culture	87-01-16	93-07-07	Indéterminée	
219. France Compte rendu des entretiens de M. Robert Bourassa, premier ministre du gouvernement du Québec, et de M. Jacques Chirac, premier ministre du gouvernement français	1987-B	Coopération générale multisectorielle	87-09-01	93-07-07	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
220. France Entente fiscale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	1988-23	Finances	87-09-01	88-09-19 Mise en application: 88-01-01	Indéfinie	
221. France Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française concernant le jumelage des rivières Dordogne et Jacques-Cartier	1988-25	Environnement	88-12-10	88-12-10	Indéterminée	
222. France Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française concernant les collèges Stanislas et Marie-de-France	1989-12	Éducation et formation	88-12-10	89-07-01	Cinq ans	
223. France Avenant à l'Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de sécurité sociale du 12 février 1979	1989-14	Sécurité sociale	84-09-05	89-08-01	Un an	
224. France Arrangement administratif portant première modification à l'Arrangement administratif général relatif aux modalités d'application de l'Entente signée le 12 février 1979 entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de sécurité sociale	1989-15	Sécurité sociale	87-05-15	89-08-01	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
225. France Entente en vue de favoriser l'établissement à titre permanent ou temporaire aux fins d'emploi au Québec de ressortissants français ou étrangers résidant régulièrement en France	1989-19	Population	89-06-09	89-10-16	Trois ans	
226. France Convention entre la Bibliothèque nationale du Québec et la Bibliothèque nationale de France	1989-22	Culture	89-08-26	89-08-26	Deux ans	
227. France Relevé de décisions – Entretiens de M. Robert Bourassa, premier ministre du Québec, et M. Michel Rocard, premier ministre de la République française, les 23 et 24 janvier 1989	1989-A	Coopération générale multisectorielle	89-01-24	93-07-07	Indéterminée	
228. France Modification à l'Entente signée le 10 décembre 1988 par le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française concernant les collèges Marie-de-France et Stanislas	1990-12	Éducation et formation	90-08-27	90-07-01	Cinq ans à compter du 89-07-01 Durée identique à l'entente	
229. France Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française dans le domaine des droits des femmes	1990-14	Condition féminine	90-06-04	90-09-01	Indéfinie	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
230. France Entente de coopération en matière linguistique entre le gouvernement du Québec et le Conseil supérieur de la langue française et la Délégation générale à la langue française de la République française	1991-12	Culture	91-05-15	91-05-15	Quatre ans (Terme initial)	
231. France Accord administratif entre la Commission des opérations de bourse de la République française et la Commission des valeurs mobilières du Québec	1992-07	Finances	92-01-31	92-01-31	Indéfinie	
232. France Avenant à l'Entente du 10 décembre 1988, modifiée le 27 août 1990, entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française concernant les collèges Stanislas et Marie-de-France	1992-31	Éducation et formation	92-12-03	92-07-01	Cinq ans à compter du 89-07-01 Durée identique à l'entente	
233. France Accord entre l'Office des personnes handicapées du Québec et le Centre technique national d'études et de recherches sur les handicapés et les inadaptations portant sur la participation de l'OPHQ au réseau SAPHIR	1994-07	Santé et services sociaux	94-05-09	94-05-09	Indéterminée	
234. France Protocole d'entente de collaboration en matière de recherche entre le ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec et le Muséum national d'histoire naturelle de France	1994-10	Environnement	94-07-01	94-07-01	Un an	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
235. France Entente portant sur un programme de coopération industrielle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française	1995-01	Développement économique	95-01-26	95-01-26	Cinq ans (Terme initial)	
236. France Relevé de décisions – Entretien de M. Jacques Parizeau, premier ministre du Québec, et M. Édouard Baladur, premier ministre de la République française	1995-02	Coopération générale multisectorielle	95-01-26	95-01-26	Indéterminée	
237. France Relevé de décisions – Entretiens de M. Lucien Bouchard, premier ministre du Québec, et M. Alain Juppé, premier ministre de la République française	1996-06	Coopération générale multisectorielle	96-06-11	96-06-11	Indéterminée	
238. France Déclaration de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de sport	1996-07	Éducation et formation	96-06-11	96-06-11	Indéterminée	
239. France Entente en matière de santé entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française	1997-05	Santé et services sociaux	97-03-25	97-03-25	Indéterminée	
240. France Relevé de décisions – Entretiens de M. Lucien Bouchard, premier ministre du Québec, et M. Lionel Jospin, premier ministre de la République française	1998-06	Coopération générale multisectorielle	97-09-30	97-09-30	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
241. France Protocole d'entente et Arrangement administratif entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française relatifs à la protection sociale des élèves et étudiants et des participants à la coopération	1998-07	Sécurité sociale	98-12-19	01-01-01 (ATMP)	Un an	
242. France Avenant no 2 à l'Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en matière de sécurité sociale	1998-08	Sécurité sociale	98-12-19		Un an Durée identique à l'entente	
243. France Arrangement administratif complémentaire fixant les modèles de formulaires prévus par l'Arrangement administratif du 21 décembre 1998 portant application du Protocole d'entente relatif à la protection sociale des étudiants et des participants à la coopération signé le 19 décembre 1998 entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française	1998-09	Sécurité sociale	00-05-31	00-06-07		
244. France Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française dans le domaine du tourisme	1999-10	Développement économique	97-01-30		Cinq ans	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
245. France Convention de coopération pour le développement des métiers d'art entre la ministre de la Culture et des Communications du Québec et la secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de la République française, chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat	2000-11	Culture	00-07-31	00-11-01	Un an	
246. France, Belgique (Communauté française), Suisse, Canada Déclaration conjointe des ministres responsables de TV5 pour la Communauté française de Belgique, le Canada, la France, le Québec et la Suisse	1990-10	Culture	90-05-21	90-05-21	Indéterminée	
247. France (Université de Paris) Entente de collaboration dans le domaine de la restauration de biens culturels entre le ministre de la Culture du Québec et l'Université de Paris I	1993-17	Culture	93-06-15	93-06-15	Un an	
248. Grèce Entente en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République hellénique et Arrangement administratif relatif à l'Entente	1981-06	Sécurité sociale	81-06-23	83-09-01	Un an	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
249. Grèce Entente complémentaire et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République hellénique	1988-01	Sécurité sociale	84-09-17	88-01-01 (excepté art. 7-8-10-11)	Un an Durée identique à 1981-06	
250. Groenland Procès-verbal des entretiens du ministre délégué aux Mines et aux Affaires autochtones du Québec avec des représentants des gouvernements du Québec et du Groenland	1989-09	Coopération générale multisectorielle	89-05-18	89-05-18	Indéterminée	
251. Hongrie Mémoire d'entente de coopération dans les domaines de l'industrie et du commerce, de la science, de la technologie et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Hongrie	1990-03	Coopération générale multisectorielle	90-02-01	90-02-01	Trois ans (Terme initial)	
252. Hongrie Protocole d'entente de coopération professionnelle et technique entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et l'Agence de supervision des valeurs mobilières de Hongrie	1991-17	Finances	91-10-02	91-10-02	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
253. Hongrie Accord d'échange d'informations conclu en application du Protocole d'entente de coopération professionnelle et technique entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et l'Agence de supervision des valeurs mobilières de Hongrie	1992-14	Finances	92-03-04	92-03-04	Sans limitation de durée	
254. Irlande Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Irlande	1994-29	Sécurité sociale	93-10-06	94-10-01	Indéfinie	
255. Italie Entente en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Italie	1979-01	Sécurité sociale	79-01-23	79-01-01	Indéfinie	
256. Italie Accord de collaboration entre l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail d'Italie (INAIL) et la Commission des accidents du travail du Québec	1979-04	Sécurité sociale	79-11-26	80-01-01	Indéfinie	
257. Italie Procès-verbal des entretiens de la ministre des Biens et Sites culturels de la République d'Italie et de la vice-première ministre et ministre des Affaires culturelles du Québec	1988-24	Culture	88-12-05	88-12-05	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
258. Italie Procès-verbal des entretiens du ministre des Affaires internationales du Québec, M. John Ciaccia, et du ministre d'État aux Affaires extérieures de la République italienne, le sénateur Ivo Buttini	1989-B	Coopération générale multisectorielle	89-11-17	93-07-07	Indéterminée	
259. Italie (Lombardie) Compte rendu des entretiens du ministre des Affaires internationales du Québec, M. John Ciaccia, et de l'assesseur de l'Industrie et de l'Artisanat de la Région Lombardie, M. Serafino Generoso	1990-04	Science et technologie	90-02-09	90-02-09	Indéterminée	
260. Italie (Région Émilie-Romagne) Procès-verbal d'entrevue entre le gouvernement du Québec et la Région Émilie-Romagne	1991-11	Coopération générale multisectorielle	91-05-07	93-07-07	Indéterminée	
261. Luxembourg (Grand-Duché) Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le Québec et le Luxembourg	1990-07	Sécurité sociale	87-09-22	90-04-01	Indéfinie	
262. Luxembourg (Grand-Duché) Avenant à l'Entente en matière de sécurité sociale entre le Québec et le Luxembourg	1993-33	Sécurité sociale	92-04-02	93-11-01	Durée indéfinie identique à 1990-07	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
263. Luxembourg (Grand-Duché) Protocole d'entente sur les relations audiovisuelles entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg	1994-11	Culture	94-07-08	94-07-08	Trois ans	
264. Malte Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le Québec et Malte	1992-13	Sécurité sociale	91-04-05	92-03-01	Indéfinie	
265. Norvège Entente en matière de sécurité sociale entre le Québec et la Norvège	1988-08	Sécurité sociale	87-10-29	88-04-01	Indéfinie	
266. Pays-Bas Entente de coopération entre le ministère de l'Environnement du Québec et le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement des Pays-Bas	1988-22	Environnement	88-09-18	88-09-18	Quatre ans (Terme initial)	
267. Pays-Bas Entente et arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le Royaume des Pays-Bas	2001-12	Sécurité sociale	01-12-04			
268. Pologne Mémoire d'entente concernant la coopération dans les domaines économique, scientifique, technologique, de la formation et de la culture entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Pologne	1991-08	Coopération générale multisectorielle	91-03-14	91-03-14	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
269. Pologne Protocole d'entente sur les relations cinématographiques entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Pologne	1991-10	Culture	91-05-06	91-05-06	Trois ans	
270. Portugal Entente en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Portugal et Arrangement administratif général relatif aux modalités d'application de l'Entente	1981-04	Sécurité sociale	81-03-20	81-07-01	Un an	
271. Portugal Entente complémentaire et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le Québec et le Portugal	1992-33	Sécurité sociale	90-03-28	92-11-01	Indéfinie	
272. République tchèque Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République tchèque concernant l'installation du Centre du commerce et de la culture du Québec à Prague	1991-14	Coopération générale multisectorielle	91-07-02	91-07-02	Indéfinie	
273. Roumanie Convention de coopération concernant les essais et inspections des appareils sous pression entre le gouvernement du Québec et la Roumanie (I.S.C.I.R.)	1984-09	Développement économique	84-07-05	84-08-01	Indéterminée	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
274. Roumanie Compte rendu des entretiens entre le président de la Roumanie, M. Ion Iliescu, et le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa	1992-08	Coopération générale multisectorielle	92-02-02	92-02-02	Indéterminée	
275. Roumanie Accord d'échange d'informations entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et le ministère des Finances de Roumanie représenté par l'Agence des valeurs mobilières de Roumanie	1993-31	Finances	93-09-28	93-09-28	Indéfinie	
276. Russie Convention portant sur la coopération entre la Bibliothèque nationale du Québec et la Bibliothèque nationale de Russie	1992-29	Culture	92-06-12	92-06-12	Deux ans	
277. Russie (Samara) Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique, technologique, culturel et de la formation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de Samara	1994-08	Coopération générale multisectorielle	94-05-13	94-05-13	Trois ans (Terme initial)	
278. Russie (République socialiste fédérative de Russie) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République socialiste fédérative soviétique de Russie	1989-06	Coopération générale multisectorielle	88-10-28	89-02-16	Quatre ans (Terme initial)	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
279. Slovénie (République de) Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République de Slovénie	2000-07	Sécurité sociale	00-05-11		Indéfinie	
280. Suède Entente et Arrangement administratif en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume de Suède	1988-05	Sécurité sociale	86-09-20	88-04-01	Indéfinie	
281. Suède Protocole d'entente sur la coopération financière suédo-québécoise pour le développement des industries de la culture et du cinéma entre la Société générale des industries culturelles et l'Institut suédois de la cinématographie	1990-15	Culture	90-09-27	90-09-27	Un an	
282. Suisse Entente, Arrangement administratif et Protocole final en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et la Confédération suisse	1995-06	Sécurité sociale	94-02-25	95-10-01	Indéfinie	
283. Suisse (République et Canton du Jura) Entente intergouvernementale entre le Québec et la République et Canton du Jura	1983-08	Coopération générale multisectorielle	83-07-01	83-07-01	Cinq ans (Terme initial)	

6. EUROPE

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
284. Tchécoslovaquie Compte rendu des entretiens entre le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, et le premier ministre de Tchécoslovaquie, M. Marian Calfa	1990-05	Coopération générale multisectorielle	90-02-19	90-02-19	Indéterminée	

7. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
285. ACCT-IEPF Entente entre le gouvernement du Québec et l'Agence de coopération culturelle et technique relative au siège de l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français et concernant les exemptions et les prérogatives de courtoisie à l'Institut et à certains de ses employés	1991-02	Immunités et prérogatives de courtoisie	89-11-30	91-01-01	Indéterminée	
Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
286. Banque africaine de développement (BAD) Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le Québec et la Banque africaine de développement	1986-12	Éducation et formation	Québec: 86-05-15 Abidjan: 86-06-06	86-09-01	Trois ans (Terme initial)	
Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
287. Commission de coopération environnementale Entente entre le gouvernement du Québec et la Commission de coopération environnementale, concernant les exemptions, les avantages fiscaux et les prérogatives de courtoisie	2001-13	Exemptions, avantages fiscaux et prérogatives de courtoisie	01-12-10			

7. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
288. Commission des communautés européennes (CEE) Entente entre le gouvernement du Québec et la Commission des communautés européennes relative au financement et à la gestion d'une étude de faisabilité portant sur un projet de transport intercontinental d'énergie sous la forme d'hydrogène du Québec vers l'Europe	1988-26	Ressources naturelles (énergie)	88-12-22	88-12-22	Indéterminée	
289. Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (CONFÉJES) Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement du Québec et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (CONFÉJES)	1989-24	Éducation et formation	Québec: 89-12-01 Dakar: 90-05-15	89-09-01 (rétroactivement)	Un an	
290. Conseil de l'Entente-Fonds d'aide et de garantie des emprunts Entente en matière de droits de scolarité sous forme d'échange de lettres entre le Québec et le Conseil de l'Entente (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Togo)	1986-11	Éducation et formation	Québec: 86-05-15 Abidjan: 86-06-03	86-09-01	Trois ans (Terme initial)	

7. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
291. Département de la coopération technique pour le développement, ONU Entente entre le Département de la coopération technique pour le développement, Nations Unies et le gouvernement du Québec	1989-16	Éducation et formation	88-09-13	89-09-01	Trois ans (Terme initial)	
292. Département de la coordination des politiques et du développement durable, ONU Entente de coopération entre l'Office des personnes handicapées du Québec et l'Organisation des Nations Unies (Département de la coordination des politiques et du développement durable)	1993-20	Santé et services sociaux	93-07-22	93-07-22	Trois ans (Terme initial)	
293. Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français (IEPF) Entente concernant un protocole général de collaboration en médiatisation de documents entre le gouvernement du Québec et l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français	1991-03	Culture	91-01-08	91-01-08	Un an	

7. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
294. Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) Entente entre le gouvernement du Québec et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) concernant les exemptions et les prérogatives de courtoisie consenties à l'Organisation, à ses fonctionnaires, aux États membres et aux membres d'une représentation auprès de l'Organisation	1994-12	Immunités et prérogatives de courtoisie	94-05-20	94-09-01 sauf 3 ^e alinéa de l'article IV	Indéterminée	
295. Organisation des Nations Unies Entente de coopération terminologique entre l'Office de la langue française et l'Organisation des Nations Unies	1991-07	Culture	91-03-11	91-03-11	Indéterminée	
296. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) Entente entre le gouvernement du Québec et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) concernant l'établissement d'un Bureau de l'UNESCO à Québec	1991-01	Immunités et prérogatives de courtoisie	89-09-18	91-01-01	Un an (Terme initial)	

7. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Pays/titre	No réf.	Secteur(s)*	Date(s) de signature	Date(s) d'entrée en vigueur	Durée	Conditions de succession
297. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) Entente entre le gouvernement du Québec et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et Arrangement administratif entre les gouvernements du Canada et du Québec et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	2001-05		01-07-05			
298. Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE) Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et l'Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE) visant la mise en œuvre du programme de coopération énergétique Québec/OLADE	1998-05	Ressources naturelles (énergie)	Québec: 98-11-12 Saint-Domingue : 98-11-20	98-11-12	Deux ans	
299. Organisation mondiale du tourisme Entente relative à l'organisation et au financement du Sommet mondial de l'écotourisme Québec 2002, entre le gouvernement du Québec et l'Organisation mondiale du tourisme (Nations Unies)	2001-11	Tourisme	01-10-29			
300. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique Entente en matière de privilèges et d'immunités entre le gouvernement du Québec et le Secrétariat à la Convention sur la diversité biologique	2001-01	Privilèges et immunités	Québec : 01-03-12			

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 5 à 38

Auteurs : Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis

Titre : L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé

MISE À JOUR

Auteurs : Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis

Titre : L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé

2001-12-19

Sommaire exécutif

L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire: les apports du droit international privé

Mise à jour

Après avoir rappelé brièvement les éléments essentiels et les conclusions de l'étude originale à l'effet que l'accession à l'indépendance ne devrait pas causer un vide juridique dans le domaine du droit international privé si des dispositions étaient prises, autant que possible avant cette accession pour qu'elles puissent être appliquées dès que celle-ci serait proclamée, les auteurs se sont penchés sur trois domaines nouveaux du droit international privé d'une importance capitale pour le Québec, à savoir la protection des investissements étrangers, les problèmes soulevés par l'utilisation grandissante du réseau Internet et la question du droit transitoire.

Afin d'encourager les investissements étrangers au Québec et protéger les investissements québécois hors de ses frontières, il serait bon pour le nouvel Etat de succéder à l'Aléna et aux nombreuses conventions bilatérales en vigueur au Canada qui se rapportent à ces questions. Il serait aussi opportun que le Québec fasse partie de la *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats*. Les dispositions de ces différentes conventions ne sont pas incompatibles avec les dispositions du *Code civil* et du *Code de procédure civile* qui traitent de la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères et des sentences arbitrales.

Quant à l'utilisation du réseau Internet, les auteurs estiment que le Québec aurait la compétence voulue au regard du droit international pour réglementer ce moyen de communication afin de protéger les personnes qui résident au Québec et qui l'utilisent à des fins diverses. Les dispositions du *Code civil* se rapportant à la compétence des tribunaux, le droit applicable et la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères peuvent facilement être adaptées par les tribunaux aux problèmes soulevés par l'utilisation du réseau Internet.

Enfin, en ce qui concerne le droit transitoire, les auteurs proposent de remplacer dès maintenant les règles énoncées dans la *Loi d'interprétation* se rapportant à cette question par des règles générales identiques à celles qui se trouvent dans la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* sujettes à des exceptions pour tenir compte des objectifs propres au droit international privé lorsque cela s'avère nécessaire. Le principe de l'effet immédiat de la loi québécoise nouvelle devrait permettre son application aux situations juridiques en cours créées sous l'empire de l'ancienne loi fédérale et assurer ainsi la continuité de l'ordre juridique du Québec sur son territoire.

Ces propositions ne modifient en rien les conclusions présentées dans l'étude originale. Elles ne font que les compléter.

le 20 décembre 2001.

ANNEXE A

**Mise à jour de l'étude intitulée
L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique
sur son territoire: les apports du droit international privé**

**Produite dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions
afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté**

Par: Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis

Le 20 décembre 2001

Introduction

Ce travail a pour but de mettre à jour l'étude originale intitulée *L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire: les apports du droit international privé*. Dix années se sont écoulées depuis sa publication en 1992 pendant lesquelles le Parlement fédéral et certaines conventions internationales ont apporté des changements importants au droit qui se rapporte à notre matière et ainsi pourraient créer un vide juridique au cas où le Québec accèderait à l'indépendance.

1. Rappel des éléments essentiels et conclusions de l'étude originale

Dans l'étude originale nous avons examiné les problèmes de la continuité juridique dans le cadre du droit international privé qui comprend les conflits de lois, les conflits de juridictions, et la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères qu'ils s'agisse de jugements ou de sentences arbitrales.

Nous avons conclu que l'accession à l'indépendance ne devrait pas causer un vide juridique dans le domaine du droit international privé si des dispositions étaient prises, autant que possible avant l'accession à l'indépendance, pour qu'elles puissent être appliquées dès que celle-ci serait proclamée. Nos conclusions étaient les suivantes:

Les dispositions qui ont pour but d'assurer la continuité de l'ordre juridique comprendraient:

7.1 *Droit substantiel et droit international privé*

- a) Des lois nouvelles fondées sur les lois fédérales abrogées qui seraient adaptées au Québec.
- b) La soumission des situations visées par ces lois lorsqu'elles contiennent un ou plusieurs éléments d'extranéité, à des règles de droit international privé qui pourraient être soit celles qui viennent d'être adoptées par l'Assemblée nationale dans le nouveau *Code civil du Québec*, soit des règles spéciales.
- c) La mise en place de règles transitoires pour déterminer si une situation de fait antérieure à l'indépendance est régie par la loi ancienne ou par la loi nouvelle.

7.2 *Domaine judiciaire*

- a) Des lois ayant pour objet le transfert de la compétence des tribunaux fédéraux à des tribunaux du Québec.
- b) Des règles de compétence juridictionnelle territoriale pour les litiges qui contiennent un ou plusieurs éléments d'extranéité. Ces règles

pourraient être celles qui se trouvent déjà au nouveau *Code civil du Québec*.

- c) Des règles de procédure adéquates.
- d) Des règles transitoires pour résoudre le cas où un litige avait été porté devant un tribunal fédéral avant l'indépendance sans qu'une décision n'ait été rendue ou si une décision avait été rendue avant que les délais d'appel soient écoulés ou qu'un appel ait été entendu.
- e) Des règles transitoires applicables à la reconnaissance et à l'exécution des décisions qui avaient été rendues avant l'indépendance.
- f) Si nécessaire, des règles spéciales applicables à la reconnaissance et à l'exécution des décisions rendues dans le reste du Canada après l'indépendance.

Nous avons estimé que ces solutions seraient préférables à l'adoption temporaire du droit fédéral jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou modifié par l'Assemblée nationale.

Les règles québécoises actuelles peuvent-elles résoudre les litiges de droit international privé régis par les lois fédérales qui ont été adoptées ces dix dernières années, particulièrement celles qui mettent en œuvre des traités tels que l'*Aléna*? Le développement phénoménal du commerce électronique et les problèmes soulevés par l'utilisation du réseau Internet surtout dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle ainsi que la protection de la vie privée sont aussi liés au droit international privé. Ils requièrent des solutions qui dépassent le cadre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (L.C. 2000, c.5) et la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (L.Q. 2001, c.32).

2. **Analyse complémentaire des changements de nature juridique pendant la dernière décennie**

2.1 *Litiges se rapportant aux investissements étrangers*

2.1.1 *L'Aléna*

Le 17 décembre 1992, les gouvernements du Canada, des États-Unis d'Amérique et des États-Unis du Mexique ont signé un *Accord de libre-échange nord-américain* (*Loi portant mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, L.C. 1993, c.44) qui traite d'un certain nombre de matières dans le domaine économique et en particulier du régime applicable aux investissements étrangers, question d'importance capitale pour le Québec. À la suite de l'accession du Québec à l'indépendance, ce dernier pourrait continuer à faire partie de cet accord en vertu du principe du maintien en vigueur des conventions à l'égard de l'État successeur.

Le chapitre 11 de l'*Aléna* qui est consacré aux mesures adoptées ou maintenues par une partie à l'accord concernant en particulier a) les investissements d'une autre partie et b) les investissements des investisseurs d'une autre partie sur son territoire, contient des dispositions qui soulèvent des questions de droit international privé lorsqu'il existe un différend entre un investisseur de l'une des parties et l'État où se trouve cet investissement. Par exemple, si un investisseur américain ou mexicain estime avoir subi une perte ou un dommage en raison ou par suite d'un manquement du Québec à une obligation découlant de ce chapitre. Il en sera de même s'il s'agit d'un québécois ayant investi au Mexique ou aux États-Unis d'Amérique y subit une perte ou un dommage.

Les obligations des parties qui sont énumérées aux articles 1102 à 1114 se rapportent entre autres, au traitement national (art. 1102), au traitement de la nation la plus favorisée (art. 1103) et à la norme minimale de traitement (art. 1105). D'importance majeure dans le domaine des investissements, l'article 1110 donne la liste des principes applicables aux mesures de nationalisation et d'expropriation des investissements d'un investisseur d'une autre partie sur son territoire et de l'indemnité auquel cet investisseur peut prétendre (art. 1110). En général, c'est à l'occasion des nationalisations et expropriations confiscatoires, c'est-à-dire non suivie d'une indemnité équitable, que naissent les différends.

La partie B du chapitre 11 consacrée au règlement des différends entre une partie et un investisseur d'une autre partie (arts. 1115 à 1138) prévoit une procédure régulière devant un tribunal arbitral. La plainte soumise à l'arbitrage devra être déposée par un investisseur d'une partie soit en son nom propre soit au nom d'une entreprise d'une autre partie qu'il possède ou contrôle directement ou indirectement dans un délai de trois années depuis la date à laquelle cet investisseur ou l'entreprise a eu ou aurait dû avoir connaissance du manquement allégué et de la perte ou du dommage subi.

La procédure à suivre n'est régie qu'en partie par les dispositions de la partie B du Chapitre 11, car l'article 1120 permet à l'investisseur de soumettre sa plainte à l'arbitrage soit a) en vertu de la *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États*, faite à Washington le 18 mars 1965 (*Convention CIRDI*) à condition que la partie contestante et la partie de l'investisseur soient parties à la Convention, soit b) en vertu du *Règlement du mécanisme supplémentaire* du CIRDI, à condition que la partie contestante ou la partie de l'investisseur, mais non les deux, soit partie à la *Convention CIRDI*, soit enfin c) en vertu des *Règles d'arbitrage de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international*, approuvées par l'Assemblée générale des Nations unies le 15 décembre 1976 (CNUDCI).

Comme à l'heure actuelle le Canada n'est pas partie à la *Convention CIRDI*, un investisseur contestant ne peut avoir recours à la procédure a). En revanche, il peut avoir recours à la procédure b) contre les États-Unis car cet État est partie à cette Convention.

La question qui se pose est de savoir si un arbitrage en vertu du chapitre 11, section B peut se dérouler selon la procédure prévue par le *Code de procédure civile* (arts. 940-947.4) sujet aux modifications apportées par les règles impératives de la section B. Nous ne le pensons pas, car les règles de la CNUDCI ne sont pas exactement identiques aux dispositions du *Code de procédure civile* qui s'inspirent de la *Loi type sur l'arbitrage commercial international* adoptée le 21 juin 1985 par la CNUDCI.

En outre, l'article 940 du *Code de procédure civile* déclare que "les dispositions du présent titre s'appliquent à un arbitrage lorsque les parties n'ont pas fait de stipulations contraires" ce qui serait le cas pour un arbitrage en vertu des procédures prévues par l'article 1120 de la section B du chapitre 11 de l'*Aléna*. Ces procédures sont reconnues par l'article 3133 du *Code civil*. Il va de soi que l'investisseur contestant et l'entreprise doivent consentir à l'arbitrage, conformément à l'une des procédures prévues par la section B (art. 1120).

Ce consentement est aussi exigé des parties à l'*Aléna* (art. 1122). Le consentement et la soumission d'une plainte à l'arbitrage par un investisseur contestant satisfont à l'obligation d'un consentement écrit aux termes de la *Convention CIRDI* et du *Règlement du mécanisme supplémentaire* ainsi qu'aux termes de l'article II de la *Convention des Nations unies pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères* faite à New York, le 1^{er} juin 1958 (*Convention de New York*) et de l'article I de la *Convention interaméricaine sur l'arbitrage commercial international*, faite à Panama, le 30 janvier 1975 (*Convention interaméricaine*).

Le Canada fait partie de la *Convention de New York* dont les dispositions ont été adaptées au *Code civil* (arts. 2638-2643) et au *Code de procédure civile* (arts. 948) (Voir John E.C. Brierley, *De la convention d'arbitrage, Articles 2638-2643, La Réforme du Code civil*, tome 2, chapitre XVIII (1993), p. 1067). L'investisseur contestant et l'entreprise doivent aussi renoncer à leur droit d'engager ou de poursuivre devant un tribunal judiciaire aux termes de la législation interne d'une des parties ou d'une autre procédure de règlement des différends, des procédures se rapportant au manquement de la partie contestante (art. 1121, *Aléna*).

Il nous faut signaler ici qu'un jugement rendu dans l'un des États parties à l'*Aléna* peut faire l'objet d'un recours à l'arbitrage si ce jugement porte atteinte aux intérêts d'un investisseur de l'une de ces parties (voir *The Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America*, 5 jan. 2001 Tribunal Arbitral créé en vertu du Chapitre 11 de l'*Aléna*).

Quant au siège de l'arbitrage, sauf entente contraire entre les parties contestantes, il devra se trouver sur le territoire d'une partie qui est partie de la *Convention de New York*. Cela ne présente pas de problème puisque le Canada, les États-Unis et le Mexique sont parties à cette Convention.

Pour trancher les points en litige, le tribunal arbitral applique les dispositions de l'*Aléna* et les règles du droit international. Il en résulte que si l'arbitrage a lieu au Québec, les dispositions du *Code civil* ne s'appliquent pas.

La sentence rendue par le tribunal arbitral n'a de force obligatoire qu'entre les parties contestantes et à l'égard de l'espèce considérée (art. 1136 *Aléna*). Chacune des parties doit assurer l'exécution d'une sentence sur son territoire. Ainsi, l'investisseur contestant peut demander l'exécution d'une sentence arbitrale sur le territoire de l'une des parties à l'*Aléna* en vertu de la *Convention CIRDI*, de la *Convention de New York* ou de la *Convention interaméricaine*.

Au Canada et au Québec, cette exécution devra se faire en vertu de la *Convention de New York* puisque le Canada en fait partie et que le Québec, comme nous l'avons déjà mentionné, en a incorporé les dispositions dans le *Code de procédure civile* (arts. 948-951.2).

Si l'arbitrage avait eu lieu au Québec, il nous semble que les articles 946 à 947.4 du *Code de procédure civile* devraient s'appliquer car il ne s'agit pas d'une sentence rendue hors du Québec. Ceci pourrait poser problème car cette sentence ne serait pas soumise aux conditions prévues pour sa reconnaissance et son exécution par la *Convention de New York* (voir à ce sujet: *United Mexican States v. Metalclad Corporation* (2001 B.C.S.C. 664). Le siège de l'arbitrage se trouvant en Colombie britannique, la Cour supérieure de cette province a examiné la validité de la sentence arbitrale rendue en vertu du chapitre 11 de l'*Aléna*, à la lumière des dispositions de l'*International Commercial Arbitration Act*, R.S.B.C. 1996, c.233 et non du *Commercial Arbitration Act*, R.S.B.C. 1996, c.55). Il s'agirait alors d'un manquement à l'obligation d'avoir recours à la Convention de New York prévue par l'article 1136.6 de l'*Aléna*. Par contre, si l'arbitrage avait eu lieu hors du Québec dans un État partie à la *Convention de New York*, les articles 948 à 951.2 s'appliqueraient. Le problème n'est pas insoluble car les articles 946.4, 946.5 et 950 du *Code de procédure civile* contiennent des dispositions substantiellement identiques.

Enfin, si l'arbitrage avait eu lieu dans un État non signataire de la *Convention de New York*, l'exécution de la sentence serait aussi soumise aux règles des articles 948 à 951.2 du *Code de procédure civile* car le Québec n'exige pas la réciprocité.

En principe, une sentence finale rendue en faveur de l'investisseur étranger qui condamne le Québec soit à des dommages pécuniaires, soit à la restitution des biens de l'investisseur (auquel cas la sentence disposera que la partie contestante pourra verser des dommages pécuniaires en remplacement d'une restitution) sera exécutée sur le territoire québécois comme un jugement du tribunal (arts. 946.6 et 951.2, *Code de procédure civile*). Il est cependant possible de faire exécuter cette sentence dans l'un des autres États parties à l'*Aléna* si des biens qui appartiennent au Québec devaient s'y trouver. L'immunité des États ne peut pas y faire obstacle puisque les parties contractantes se sont engagées à assurer l'exécution d'une sentence sur leur

territoire. En général, les parties contestantes s'exécuteront, car un refus constituerait une violation des engagements qu'ils ont pris en vertu de l'*Aléna*.

Notons que l'*Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili* de 1997 contient des dispositions presque identiques à celles de l'*Aléna* en ce qui concerne les investissements et la procédure de règlement des différends.

Si le Québec devait accéder à l'indépendance avant que le Canada ne devienne partie à la *Convention CIRDI*, il pourrait envisager la signature de cette Convention dont le but est d'encourager l'investissement privé international tout en maintenant un équilibre entre les intérêts des investisseurs et ceux des États hôtes. Cette Convention avait été élaborée dans le cadre de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. La Convention crée un Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, le C.I.R.D.I. Ce Centre fournit aux États contractants et aux investisseurs étrangers ressortissants d'autres États les moyens de régler sur une base volontaire les litiges relatifs aux investissements qui pourraient surgir entre eux. Les modes de règlement des litiges sont la conciliation ou l'arbitrage. Cependant, aucun État n'est tenu en raison de sa ratification de soumettre un différend au Centre. Si l'État bénéficiaire et l'investisseur étranger sont convenus de recourir au Centre, la procédure s'engage et les parties doivent prendre en considération les recommandations du conciliateur ou de l'arbitre et se conformer à la sentence arbitrale. Cette dernière est obligatoire pour tous les États parties à la Convention qui s'engagent à exécuter les obligations pécuniaires qu'impose la sentence (arts. 54-55).

Le tribunal arbitral doit trancher le litige conformément aux règles de droit choisies par les parties et à défaut de choix conformément aux règles de droit en vigueur dans l'État partie au litige y compris ses règles de droit international privé (art. 42(1)). Ainsi, les règles de droit international privé du Québec pourraient s'appliquer si le Québec était partie à un litige soumis au Centre. En tant qu'État contractant, le Québec aurait l'obligation de mettre en œuvre les dispositions de cette Convention dans sa législation (art. 69). Ceci ne devrait pas présenter de difficultés puisque le droit de l'arbitrage commercial international fait déjà partie du *Code de procédure civile* du Québec.

2.1.2 Accords bilatéraux

Il existe de nombreux accords bilatéraux signés par le Canada sur l'encouragement, la protection et la garantie des investissements internationaux privés. Ces accords contiennent des dispositions se rapportant au règlement des différends entre les parties contractantes par voie diplomatique et à défaut par arbitrage dont la sentence lie les parties et entre un investisseur et l'État hôte par voie amiable ou à défaut par arbitrage conformément aux *règles d'arbitrage de la CNUDCI* 1976 ou de la *Convention CIRDI* à condition que la partie contestante et la partie de l'investisseur soient parties à cette Convention. (Voir par ex. Accord avec l'Ukraine, 24 oct. 1994, *Recueil des Traités* 1995/23, art. XIII, XV). Nous retombons dans un cadre identique à celui du chapitre 11 de l'*Aléna*.

Ainsi, pour assurer la continuité juridique des investissements québécois à l'étranger et encourager les investissements étrangers au Québec, particulièrement au regard des règles de droit international privé se rapportant à l'exécution des sentences arbitrales étrangères, il serait souhaitable que dès l'indépendance, le Québec affirme qu'il succède aux obligations du Canada dans ce domaine.

2.1.3 *Absence d'accords*

En l'absence d'accords avec un État étranger au sujet de la protection des investissements et du règlement des différends qui s'y rapportent, ce sont les règles du droit international public qui s'appliquent. Cette question n'entre pas dans le cadre de ce travail. Cependant, lorsqu'il s'agit de reconnaître au Québec la validité d'un transfert de biens à la suite d'une nationalisation, expropriation ou confiscation par un gouvernement arrivé au pouvoir par des méthodes non constitutionnelles, les tribunaux québécois auront certaines questions préalables à résoudre qui se rattachent à l'application de l'article 3097 du *Code civil*. Les actes de ce gouvernement doivent-ils être reconnus au Québec quelle que soit sa légitimité? Jusqu'à une époque récente le Canada n'accordait la reconnaissance à un nouveau gouvernement étranger qu'après avoir apprécié le caractère effectif et, éventuellement, la légalité du contrôle exercé par le nouveau gouvernement sur le territoire et la population concernés, à la lumière de l'intérêt national canadien. En fait, cette reconnaissance obéissait à des mobiles politiques. L'absence de reconnaissance d'un gouvernement empêchait les tribunaux canadiens de reconnaître des situations juridiques créées à la suite d'actions prises par celui-ci.

Depuis 1988 le gouvernement canadien ne reconnaît que les États et a abandonné la pratique de la reconnaissance de gouvernement ce qui n'a pas facilité pas la tâche des tribunaux canadiens. Cependant, il semblerait que dans leur pratique se dessine une tendance à résoudre le problème en appréciant eux-mêmes si la condition liée au caractère effectif leur paraît remplie: auquel cas ils pourront en tirer les conséquences légales appropriées.

Avec l'accès à l'indépendance, le gouvernement du Québec aura à décider s'il désire continuer la politique du gouvernement canadien et laisser aux tribunaux québécois le soin de déterminer si effet doit être donné aux actes d'un gouvernement étranger selon les circonstances, particulièrement lorsque le nouveau gouvernement a succédé au précédent par voie révolutionnaire.

2.1.4 *Médiation*

L'article 2022 de l'Aléna invite les parties à encourager et faciliter le recours à d'autres méthodes de règlement des différends en matière de commerce international entre personnes privées de la zone de libre-échange. Le recours à la médiation est l'une de

ces méthodes que le Québec devrait encourager en en assurant la reconnaissance au même titre que l'arbitrage (voir J.A. Talpis, "Enforceability of Mediated Settlements of International Disputes with NAFTA" dans *Commercial Mediation and Arbitration into NAFTA Countries*, New York, JURISNET LLC, 1999, à la p.171).

2.2 La réglementation du réseau Internet

2.2.1 Introduction

L'essor pris par l'utilisation du réseau Internet au cours de ces dernières années, surtout dans le domaine du commerce électronique, lance un véritable défi à l'autorité de l'État sur son territoire. Il remet en cause son aptitude à régler les difficultés juridiques créées par ce nouvel outil de communication qui sert à toutes sortes d'activités et comportements licites ou répréhensibles.

En effet, si le recours au réseau Internet facilite les échanges commerciaux, il peut aussi être utilisé pour diffuser des propos diffamatoires, violer les droits d'auteur, répandre de la propagande haineuse ou encore offrir l'accès à du matériel pornographique, etc.

Le défi à l'autorité de l'État provient du fait que le réseau Internet qui est constitué par un grand nombre d'ordinateurs sans gestion centralisée couvre la terre entière. Il suffit qu'un utilisateur possède un ordinateur relié à une ligne téléphonique. Le réseau Internet est international car ses opérateurs et utilisateurs sont situés partout dans le monde et communiquent entre eux instantanément quelle que soit leur situation géographique. Le réseau Internet ne tient pas compte des frontières. Il ignore la géographie et le territoire. C'est pourquoi certains le décrivent comme ayant une localisation virtuelle en "cyberspace".

Si tel est le cas, il en résulte que le réseau Internet, ses opérateurs et utilisateurs, échappent à tout contrôle étatique. Cela n'est pas entièrement vrai car à un certain moment, il existe des contacts réels et non virtuels entre un opérateur ou utilisateur et un territoire soumis au contrôle d'un État. A titre d'exemple, il en est ainsi lorsqu'un contrat de vente de marchandises passé en ligne est exécuté hors ligne. Le contrat virtuel est réalisé réellement au lieu de livraison des marchandises. Dans le cas de propos diffamatoires sur le Web, ce lieu se trouve là où la victime a subi un préjudice. S'il existe un vide juridique créé par une absence de localisation, il faudra le combler dès l'accession à l'indépendance. Le Québec doit relever le défi en soumettant les opérateurs et utilisateurs du réseau Internet au droit québécois dans les situations qui se rattachent à son territoire afin de protéger l'intérêt général et les intérêts particuliers de ses citoyens et résidents. Il ne faut pas que les opérateurs et utilisateurs soient libres de toutes normes étatiques et organisent leurs activités sans l'intervention de l'État. Quelles sont donc les mesures que le Québec pourrait prendre pour régler l'utilisation du réseau Internet?

Dans le domaine du droit international privé, afin d'éviter tout déni de justice, les tribunaux québécois pourraient dès maintenant adapter les règles existantes. Pour l'avenir, le législateur pourrait créer des nouvelles règles de droit international privé, spécialement conçues pour le réseau Internet. Cependant, comme ces règles pourraient avoir une portée extraterritoriale et se heurter à des règles différentes adoptées par d'autres États, il semblerait préférable que le Québec adopte des normes internationales contenues dans une convention multilatérale traitant à la fois des questions de droit civil, commercial, pénal et de droit international privé posées par l'utilisation du réseau Internet.

2.2.2 *Compétence internationale du Québec pour réglementer le réseau Internet*

Afin de réglementer le réseau Internet, le Québec doit posséder une compétence normative au regard du droit international public. Cette compétence est généralement fondée sur le principe de la territorialité subjective ou objective. Ainsi, en vertu de ce principe, le Québec serait en mesure d'adopter des normes de portée générale ou individuelle visant à empêcher des opérateurs dont les services sont localisés sur son territoire de télécharger (*upload*) certains documents ou informations sur leurs sites Web et aussi empêcher des utilisateurs présents au Québec de les télécharger (*download*) ou de visiter certains sites Web. Il s'agit ici de territorialité subjective. Le Québec pourrait aussi adopter des normes visant les activités d'opérateurs ou utilisateurs localisés hors du territoire québécois à condition que ces activités produisent des effets au Québec. Le principe de la territorialité objective en serait la justification.

Une autre possibilité pour le Québec serait d'appliquer ses normes de portée générale ou individuelle sur la base du principe de la nationalité active qui est reconnue par le droit international public. Ainsi, seraient soumis aux normes québécoises les opérateurs et utilisateurs de nationalité québécoise quelque soit leur localisation. La délocalisation réelle ou présumée ne pourrait constituer un obstacle juridique à la réglementation. Cependant, il faut reconnaître que le principe de la nationalité peut conduire à une concurrence de compétences entre l'État sur le territoire duquel se trouvent les opérateurs et utilisateurs du réseau Internet et l'État de leur nationalité.

Enfin le Québec pourrait appliquer ses normes en se basant, soit sur le principe de la protection de sa sécurité pour réprimer toute attaque contre l'État en utilisant le réseau Internet, soit sur le principe de l'universalité, par exemple, pour empêcher une incitation au génocide sur ce réseau quelque soit la localisation de ses opérateurs, utilisateurs ou serveurs. Dans ces deux derniers cas, l'étendue de la compétence normative est très restreinte.

Si le Québec devait donner à ses normes générales ou individuelles une portée extraterritoriale, celles-ci ne pourraient produire leurs effets sur le territoire d'un autre État que dans la mesure où celui-ci ne s'opposerait pas à leur application. La compétence opératoire ou exécutoire du Québec pour mettre en œuvre ces normes ne peut s'exercer qu'au Québec car un État qui adopte des normes ne peut déployer des

contraintes matérielles sur le territoire d'un autre État souverain pour obtenir une application efficace de ces normes à une personne, un fait ou une situation donnée.

En conclusion, dès l'accession à l'indépendance, le Québec posséderait une compétence normative suffisante au regard du droit international pour réglementer la plupart des activités qui ont recours au réseau Internet, ainsi que ses opérateurs et utilisateurs, sous réserve d'un conflit possible de compétences si le Québec devait appliquer ces normes extraterritorialement.

2.2.3 *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*

À l'heure actuelle, la réglementation du réseau Internet semblerait être l'apanage du Parlement fédéral en vertu de la *Constitution* canadienne ((1867), 30 et 31 Vic. c.3 et mod.). Cette compétence découlerait soit de l'article 91 "lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", soit du paragraphe 2 de cet article "réglementation des échanges et du commerce", soit encore du paragraphe 10(a) de l'article 92 "télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province". Le législateur fédéral n'a pas abusé de cette compétence puisque pour le moment, seule la *Loi sur la protection des renseignements personnels et des documents électroniques* (L.C. 1990-2000, c.5) touche partiellement à notre matière (arts. 2-9 et 31 et Annexe I). Elle n'interdit pas l'échange de données entre opérateurs de base de données au-delà des frontières du Canada.

Quant au droit pénal substantiel, domaine qui lui aussi ressort de la compétence du Parlement fédéral (art. 91.27 de la *Constitution*), l'accès à un casino virtuel dont le serveur serait localisé à l'étranger semble prohibé par le *Code criminel* (art. 201-209), sauf s'il est autorisé par les gouvernements provinciaux (art. 207).

En général, il apparaît souhaitable que les fournisseurs d'accès soient tenus de respecter le droit de l'État dans lequel sont situés les visiteurs de site.

Lors de l'accession à l'indépendance, il suffirait que le Québec ajoute à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q. c.P-39.1) des dispositions qui traitent de la collecte et du traitement des données à caractère personnel dans les informatiques y compris leur transfert vers les pays tiers afin de réglementer les échanges de renseignements entre opérateurs et utilisateurs du réseau Internet à travers les frontières. La législation pourrait s'inspirer de la *Directive* du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne adoptée en 1995 (24 oct. 1995 J.O. (L.281) 31. Voir en particulier ch. IV, Transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers: arts. 25-26. Au Canada voir "L'échange de données informatisées", dans *Conférence sur l'Uniformisation des Lois au Canada*, Compte rendu 1993, Annexe G, p. 207). Quant à la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (L.Q. 2001, c.32), elle ne traite pas de cette question.

2.2.4 *Droit international privé*

La question qui se pose est de savoir si, dans un contexte international, les tribunaux québécois peuvent résoudre les problèmes juridiques associés au réseau Internet en ayant recours aux règles de droit international privé actuellement en vigueur ou si il est nécessaire de les adapter à ce mode de communication.

En vue de la mondialisation du commerce international qui demande une véritable coopération entre les États, il serait peut-être bon d'adopter de nouvelles règles substantielles uniformes au lieu de règles de droit international privé.

2.2.4.1 *Compétence des tribunaux*

Le titre troisième du livre deuxième du *Code civil* traite de la compétence internationale des autorités du Québec (arts. 3134-3154).

Dans les actions personnelles à caractère patrimonial, les autorités québécoises sont compétentes si le défendeur est une personne morale (par exemple, un opérateur ou utilisateur du réseau Internet non domicilié au Québec) qui a un établissement au Québec et si la contestation est relative à son activité au Québec (art. 3148.2). On pourrait se demander si permettre le simple accès à un site Web par des utilisateurs au Québec constitue une activité au Québec. Un site Web passif qui contient des informations ou des sollicitations qui ne sont pas spécifiquement dirigées vers le Québec et ses résidents ne devrait pas donner compétence aux tribunaux québécois. Si l'opérateur ou l'utilisateur n'a pas d'établissement au Québec, il peut néanmoins y être poursuivi si un préjudice a été subi au Québec (art. 3148.3), par exemple, si l'utilisateur lésé y est résident car le préjudice est présumé avoir été subi à sa résidence (*Morales Moving and Storage c. Chatigny Britton*, [1996] R.D.J. 14 (C.A.)).

Les autorités québécoises sont également compétentes si une faute a été commise au Québec, un préjudice y a été subi, un fait dommageable s'y est produit ou l'une des obligations découlant d'un contrat devait y être exécutée (art. 3148.3). Lorsque une personne au Québec accède à l'information erronée offerte sur un site Web dont l'auteur est établi hors du Québec peut-on dire que ce simple accès constitue un fait dommageable au Québec suffisant pour établir la compétence des autorités québécoises? Nous ne le pensons pas à moins que le Québec soit spécialement ciblé par l'information ou qu'elle ait été sollicitée par l'utilisateur québécois et téléchargée dans son ordinateur auquel cas le site est actif, voire interactif. L'affichage d'un site Web sur le réseau Internet et l'émission d'informations sur ce site sans plus ainsi que le simple fait de permettre l'accès à ce site à des québécois, site qui peut être visualisé simultanément dans le monde entier, ne devraient pas avoir de conséquences juridiques car il s'agit d'un site passif.

Les parties par convention peuvent soumettre aux autorités québécoises les litiges nés ou à naître entre elles à l'occasion d'un rapport de droit déterminé, par exemple un contrat en ligne (art. 3148.4).

Enfin le défendeur peut avoir reconnu la compétence des autorités québécoises (art. 3148.5).

Le *Code civil* précise que "...les autorités québécoises ne sont pas compétentes lorsque les parties ont choisi, par convention, de soumettre les litiges nés ou à naître entre elles, à propos d'un rapport juridique déterminé, à une autorité étrangère ou à un arbitre, à moins que le défendeur n'ait reconnu la compétence des autorités québécoises" (art. 3148, deuxième alinéa).

Cette reconnaissance des clauses d'élection de for soulève le problème de savoir si elles sont valables dans les contrats en ligne où elles prennent souvent la forme "clickwrap". Il suffit de cocher la référence au choix de forum proposé par la personne qui doit fournir les services ou les biens. Aucune négociation n'est possible. En général, ces clauses sont valables (*Camionex Inc. c. Bombardier*, R.E.J.B. 99-13575 (C.S.) et *2736349 Canada Inc. c. Rogers Cantel Inc.*, J.E. 98-1178 (C.S.)) excepté dans le cas d'actions fondées sur un contrat de consommation ou un contrat de travail (art. 3149).

Les autorités québécoises sont aussi compétentes lorsque le défendeur, opérateur ou utilisateur, a son domicile ou sa résidence au Québec (arts. 3134 et 3148.1).

L'article 3136 du *Code civil* pourrait aussi être invoqué pour poursuivre au Québec un opérateur ou utilisateur du réseau Internet lorsque les autorités québécoises ne sont pas compétentes pour connaître d'un litige dans le cas où une action à l'étranger se révèle impossible ou si l'on ne peut exiger qu'elle y soit introduite, à condition que le litige présente un lien suffisant avec le Québec.

En vertu de l'article 3149 du *Code civil*, les autorités québécoises sont compétentes à connaître d'une action fondée sur un contrat de consommation ou un contrat de travail conclu en ligne si le consommateur ou le travailleur a son domicile ou sa résidence au Québec. Les dispositions de cet article nous semblent adéquates pour donner compétence aux autorités québécoises pour les contrats de consommation ou de travail conclu en ligne et exécutés hors ligne.

Il nous faut aussi mentionner que l'article 3140 du *Code civil* qui déclare qu'en "cas d'urgence ou d'inconvénients sérieux, les autorités québécoises sont compétentes pour prendre les mesures qu'elles estiment nécessaires à la protection d'une personne qui se trouve au Québec ou à la protection de ses biens s'ils y sont situés", devrait permettre l'émission d'injonctions permanentes à des opérateurs ou utilisateurs du réseau Internet afin de protéger les résidents du Québec.

Dans le domaine contractuel en général, il serait peut être souhaitable de séparer d'une part les contrats négociés et conclus en ligne mais exécutés hors ligne, en tout ou en partie (par exemple une vente d'objets mobiliers corporels par un particulier), et ceux qui sont négociés en ligne (par exemple, un contrat de prestation de services de nature

intellectuelle). Pour les premiers, les règles de compétence juridictionnelle traditionnelles qui se trouvent à l'article 3148 du *Code civil* sont satisfaisantes. Pour les autres, la compétence juridictionnelle pourrait dépendre uniquement d'une clause d'élection de for.

On peut se poser la question de savoir si, à l'instar des États-Unis (voir *Zippo Mfg. Co. v. Zippo Dot Com Inc.*, 952 F. Supp. 1119, à la p. 1124 (W.D. Pa. 1997) contacts passifs, interactifs et commerciaux), la compétence des tribunaux dans les actions personnelles à caractère patrimonial se rapportant au réseau Internet devrait dépendre de la nature des contacts que les parties au litige ont eu avec ce réseau. Cette question fait-elle partie de l'interprétation à donner à l'article 3148 du *Code civil* par les tribunaux québécois?

2.2.4.2 *Loi applicable*

2.2.4.2.1 *Obligations contractuelles*

Les articles 3109 à 3115 et 3127 du *Code civil* sont amplement suffisants pour déterminer la loi applicable aux contrats entre professionnels conclus électroniquement en ligne et exécutés en tout ou en partie en ligne ou hors ligne.

La plupart du temps les parties désignent expressément la loi applicable à ce type de contrats. En l'absence de désignation expresse, il peut être difficile de déterminer la loi applicable à la forme du contrat si les parties ne possèdent pas un établissement dans un certain lieu. S'agit-il du lieu où se trouve le serveur ou du lieu ciblé par l'offre affichée sur le site Web? (Voir aussi la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, L.Q. 2001, c.32). En ce qui concerne la loi applicable au fond du contrat, comment appliquer la présomption en faveur de "la loi de l'État dans lequel la partie qui doit fournir la prestation caractéristique de l'acte a sa résidence ou, si celui-ci est conclu dans le cours des activités d'une entreprise, son établissement?" (art. 3113 du *Code civil*).

Il nous faut reconnaître que la résidence d'un individu ou le lieu où se trouve l'établissement d'une entreprise n'est pas toujours connu dans le cas de contrats conclus en ligne et exécutés intégralement en ligne. La détermination de la loi applicable à la vente d'un meuble corporel ou d'un immeuble est plus facile car l'exécution du contrat se fait hors ligne permettant ainsi d'identifier la résidence de l'acheteur.

2.2.4.2.2 *Protection du consommateur*

La loi applicable aux contrats conclus en ligne et exécutés hors ligne entre un professionnel et un consommateur est déterminée par l'article 3117 du *Code civil*. Le premier et le dernier alinéas de cet article sont très pertinents dans le cadre du commerce électronique car il se réfèrent à la résidence du consommateur qu'il est facile d'identifier puisque dans la majorité des cas, ce sera en ce lieu que les marchandises

qui sont l'objet du contrat seront livrées. C'est aussi ce lieu qui a été ciblé par l'offre ou la publicité sur le site Web et d'où le consommateur a envoyé sa commande électroniquement.

La *Loi sur la protection du consommateur* (L.R.Q., c.P-40.1) ne s'applique que si, en vertu de l'article 3117 du *Code civil*, le consommateur réside au Québec au moment de la conclusion du contrat en ligne (pour le contrat de travail conclu en ligne voir l'article 3118 du *Code civil*).

2.2.4.2.3 *Obligations délictuelles*

La loi applicable aux délits en ligne qu'il s'agisse de diffamation sur un site du Web ou des délits spécifiques au réseau Internet tels que le *hacking* ou l'implantation de virus, ou encore de concurrence déloyale ou de violation des droits d'auteur, *etc.*, est celle de l'État où l'acte ou l'omission qui est à l'origine du préjudice est survenu. Toutefois, si le préjudice est survenu dans un autre État, la loi de cet État s'applique si l'auteur de l'acte ou de l'omission devait prévoir que le préjudice s'y manifesterait. Dans ce cas, c'est souvent la loi de la résidence de la victime qui s'applique. Celui qui télécharge une information diffamatoire sur un site peut-il vraiment prévoir raisonnablement qu'elle peut être lue partout dans le monde?

En outre, dans tous les cas, si l'auteur et la victime ont leur domicile ou leur résidence dans le même État, c'est la loi de cet État qui s'applique.

Quant à la responsabilité du fabricant d'un bien meuble, elle est régie par l'article 3128 du *Code civil* qui donne à la victime un choix entre la loi de l'État dans lequel le fabricant a son établissement ou à défaut, sa résidence et la loi de l'État dans lequel le bien a été acquis.

L'application de ces règles aux délits en ligne se heurte souvent à la difficulté d'identifier l'auteur du fait générateur du préjudice et de localiser ce fait. La recherche du domicile ou de la résidence de cet auteur peut aussi s'avérer difficile, voire impossible.

Le fait générateur du préjudice doit-il être localisé à l'endroit où la victime a accédé au site Web, c'est-à-dire, en principe, au lieu de sa résidence? Si l'on retient le lieu d'affichage de l'information sur le site Web, comment identifier ce lieu?

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de modifier ces règles et qu'il faut laisser aux tribunaux québécois le soin de les interpréter de manière à les adapter aux délits en ligne.

2.2.4.3 *Décisions étrangères*

2.2.4.3.1 *Jugements étrangers*

Le titre quatrième du livre dixième du *Code civil* traite aux articles 3155 à 3168 de la reconnaissance et de l'exécution des décisions étrangères et de la compétence des autorités étrangères. Ces articles sont-ils adéquats pour s'appliquer à des décisions étrangères en matière de transactions électroniques qui utilisent le réseau Internet?

La question qui se pose le plus souvent pour les jugements étrangers en général a trait à la compétence de l'autorité étrangère dont on cherche à faire reconnaître le jugement. Les règles actuelles fonctionnent avec souplesse et efficacité. Cependant, à ce jour les tribunaux québécois n'ont pas encore eu à reconnaître un jugement étranger condamnant un opérateur ou utilisateur québécois ou étranger du réseau Internet à des dommages intérêts par suite d'activités sur le *net*. Il est donc trop tôt pour porter un jugement sur la valeur de ces règles lorsqu'elles s'appliquent à des transactions électroniques. On retiendra, cependant, la nature des contacts que les parties ont eu avec le réseau Internet pour déterminer si le litige se rattache d'une façon importante à l'État dont l'autorité a été saisie (voir *Braintech Inc. v. Kostjuk* (1999), 63 B.C.L.R. (3d) 156 (C.A.) et J.A. Talpis, *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec – United States Crossborder Litigation*, Éditions Thémis, 2001, aux pp. 110-113).

2.2.4.3.2 Conférence de la Haye

La *Conférence de la Haye de Droit international privé* est en train de préparer une *Convention sur la compétence juridictionnelle internationale et la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers en matière civile et commerciale* qui tient compte tout particulièrement de la compétence juridictionnelle internationale par rapport aux besoins du commerce électronique. (Voir aussi, avant projet de *Loi uniforme sur l'exécution des jugements étrangers*, préparé par la *Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada*, Compte rendu de la quatre-vingt deuxième réunion annuelle, 2000, Annexe E, pp. 68, 256.)

Etant donné l'importance de la détermination de la compétence juridictionnelle internationale des tribunaux particulièrement dans les actions qui se rapportent à l'utilisation du réseau Internet, il faut que le Québec s'assure dès maintenant que ses intérêts seront bien défendus pendant la négociation de cette convention.

2.2.4.3.3 Sentences arbitrales rendues hors du Québec

La reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales rendues hors du Québec qui règlent des litiges nés à la suite d'activités d'opérateurs ou utilisateurs du réseau Internet, tels les contrats conclus en ligne et exécutés en ligne ou hors ligne en tout ou en partie entre professionnels ou entre professionnels et consommateurs, sont soumis aux articles 948 et suiv. du *Code de procédure civile* et s'interprètent en tenant compte, s'il y a lieu, de la *Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères* adoptée à New York le 10 juin 1958 par la *Conférence des Nations unies sur l'arbitrage commercial international* ((1959), 330 R.T..O.N.U. 38). Les

règles énoncées dans ces articles sont satisfaisantes et devraient continuer à s'appliquer après l'accession à l'indépendance.

2.2.5 *Protection de la propriété intellectuelle*

Les droits d'auteur sont souvent et facilement violés par les opérateurs et utilisateurs du réseau Internet qui téléchargent ou télédéchargent des œuvres protégées par la *Loi sur le Droit d'auteur* (L.R.C. 1985, c.C-42 et mod.) sans la permission des propriétaires de ces droits. Il en est de même des marques de commerce (*Loi sur les Marques de commerce*, L.R.C. 1985 c.T-13 et mod.).

Ces lois qui protègent la propriété intellectuelle sont territoriales et ne s'appliquent qu'à des reproductions communiquées au Canada.

Ces communications ont lieu au site du serveur à partir duquel l'œuvre est transmise, peu importe l'origine de la demande ou l'emplacement du site Web d'origine. Par conséquent, pour qu'une communication ait lieu au Canada et soit soumise à la législation canadienne, elle doit provenir d'un serveur situé au Canada sur lequel un contenu a été mis. Il y a donc communication et violation des droits d'auteur au moment où un serveur contenant l'œuvre répond à une demande et qu'il y a transmission de paquets sur le réseau Internet permettant au destinataire d'écouter, de voir ou de copier l'œuvre. (Voir à ce sujet *Décision de la Commission du droit d'auteur, Tariff 22*, 27 octobre 1999, à la p. 48). En ce qui concerne les contrefaçons de marques de commerce affichées sur un site Web, l'acte répréhensible a lieu là où ce site est créé et maintenu et non au lieu où la marque peut être visualisée. En revanche, si le propriétaire de la marque qui est l'objet de la contrefaçon subit un dommage dans la province qui était spécialement visée par le site Web, les tribunaux de ce lieu pourraient être saisis du litige et appliqueraient la législation canadienne sur les marques de commerce (voir *Pro-C Ltd. v. Computer City Inc.*, Order 2119-022 Sept. 11/01 (Ont. C.A.)).

Lors de l'accession à l'indépendance, le Québec devra se doter de lois sur le droit d'auteur et sur les marques de commerce. À cette occasion, il pourrait aussi signer et ratifier le *Traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur le droit d'auteur* adopté en décembre 1996.

2.2.6 *Solutions proposées*

Lors de l'accession à l'indépendance le Québec pourrait considérer l'adoption d'une loi spéciale dans le domaine du commerce électronique fondée sur la *Loi type de la Commission des Nations Unies sur le commerce électronique* de 1996 (voir <http://www.uncitral.org/en-index.htm>).

La *Conférence pour l'harmonisation des Lois au Canada* a aussi préparé une loi uniforme sur le commerce électronique qui s'inspire de la *Loi type* et qu'il serait bon de

consulter (voir *Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada*, Compte rendu de la quatre-vingt-unième réunion annuelle 1999, Annexe G, pp. 76, 414 et suiv.)

Il faut noter cependant que ces lois ne posent pas de règles de droit international privé et ne traitent pas de tous les aspects du réseau Internet.

2.3 Divers

2.3.1 *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*

Cette loi fédérale (L.R.C. 1985, c.F-29 et mod.: L.C. 1996, c. 28) a été adoptée en réaction aux prétentions d'application extraterritoriale des compétences d'un autre État que le Canada. Elle vise tout particulièrement les États-Unis. En effet, dans le cadre de procédures judiciaires pour contraventions aux lois antitrust, la législation économique américaine prévoit sa propre application extraterritoriale, prescrivant entre autres, la communication de documents localisés à l'étranger. Cet État a aussi pris des mesures d'application extérieure inspirées par des mobiles de politique étrangère dans le domaine économique, par exemple, la loi intitulée *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAI) Act, 1996*.

La *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères* vise à être une contre-mesure pour permettre au Canada de se prémunir contre de telles pratiques, jugées attentatoires à sa souveraineté et préjudiciable à son commerce international. Il s'agit d'une loi de blocage afin de régler la concurrence des compétences des États.

Entre autres, cette loi autorise la prise d'arrêtés interdisant ou soumettant à des restrictions la production de documents et la fourniture de renseignements dans le cadre d'instances en matière d'exécution des lois commerciales étrangères mentionnées à l'annexe de la loi ; elle autorise aussi la non-reconnaissance au Canada de jugements étrangers rendus en application de ces lois commerciales étrangères. Cette loi touche donc à plusieurs domaines du droit international privé. En cas d'accession à l'indépendance, le Québec devra-il se doter d'une loi nouvelle identique afin d'assurer la continuité juridique des mesures prises sous l'empire de la loi fédérale ancienne?

Avant de répondre à cette question, il nous faut signaler que le Québec possède déjà une loi de blocage qui est la *Loi sur les dossiers d'entreprises* (L.R.Q. c.D-12). Elle fait obstacle aux demandes de communication de documents relatifs à une entreprise dont le siège social est au Québec, émanant d'une autorité législative judiciaire ou administrative extérieure au Québec lorsque l'intérêt public québécois ou canadien est en jeu.

La *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères* peut protéger dans une certaine mesure les entreprises canadiennes en dégageant leur responsabilité vis-à-vis des autorités étrangères. Cependant, elle a souvent pour effet de placer ces entreprises dans une situation fort délicate. En outre, cette loi ainsi que la *Loi sur la concurrence*

(L.R.C. 1985, c.C-34 et mod. c.19 (2^e suppl.), arts 46, 82-83) contiennent, elles aussi, des dispositions à portée extraterritoriale.

Nous sommes d'avis qu'en cas d'accession à l'indépendance, le Québec ne devrait pas adopter une loi qui reproduirait les dispositions de la *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*.

Afin d'éviter l'affrontement des compétences concurrentes du Québec et d'un État étranger dans le domaine du commerce international, en particulier au sujet de l'obtention de la preuve, il vaudrait mieux avoir recours aux dispositions de la *Loi sur certaines procédures* (L.R.Q. c.P-27. Voir aussi la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985 c.C-5, arts. 46 à 51) ou aux dispositions contenues dans les accords ou ententes sur l'entraide judiciaire internationale (voir par ex., la *Loi assurant l'application de l'entente sur l'entraide judiciaire entre la France et le Québec*, L.R.Q. c.A-20.1) qui imposent aux tribunaux québécois le devoir de coopérer avec les tribunaux des juridictions visées par ces accords. Le Québec pourrait aussi devenir partie à la *Convention de La Haye sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale* et dans le domaine du droit de la concurrence signer avec les États-Unis un *Mémoire d'entente concernant la consultation et la coopération relatives à l'application des lois antitrust* identique à celui qui existe à l'heure actuelle entre le Canada et les États-Unis. Enfin, il est toujours possible pour les tribunaux québécois d'écarter, au nom de l'ordre public tel qu'il est entendu dans les relations internationales, l'application d'une loi étrangère ou de refuser de reconnaître et d'exécuter un jugement étranger (arts. 3081, 3155.5 du *Code civil*).

Ces mesures réduiraient considérablement les cas d'affrontement des compétences et éviterait aux entreprises et aux individus d'être soumis à des obligations contradictoires (voir par ex. *Arab Banking Corp. et al. c. Wightman et al.*, [1996] R.J.Q. 1715 (C.S.) interprétant les articles 3079 et 3130 du *Code civil*).

D'ailleurs, sur le plan interprovincial, la Cour suprême du Canada a déclaré que la *Loi sur les dossiers d'entreprises* était inapplicable aux autres provinces, car elle porte atteinte à la structure fondamentale de la fédération canadienne (*Hunt c. T & N Plc. et al.*, [1993] 4 R.C.S. 289). Sur le plan international, la *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères* nous semble aller à l'encontre de la courtoisie internationale et décourager le commerce international et la coopération dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale.

2.3.2 *Lois se rapportant à la faillite et l'insolvabilité et aux arrangements avec les créanciers des compagnies*

La *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (L.R.C., c.B-3, cc. 27, 31 (1^{er} suppl.), cc. 3, 27 (2^e suppl.) et autres modifications) contient des dispositions très importantes qui se rapportent à l'insolvabilité dans un contexte international (L.C. 1996-97, c.12, arts. 267-275). Ainsi, en vue de faciliter, d'approuver ou de mettre un œuvre les arrangements permettant de coordonner les procédures visées par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*

et les procédures intentées à l'étranger qui touchent les droits de l'ensemble des créanciers, le tribunal canadien peut, à l'égard du débiteur, rendre les ordonnances et accorder les redressements qu'il estime indiqués.

La *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (L.R.C. 1985, c.C-36, c.27 (2^e suppl.) et autres modifications) traite aussi de l'insolvabilité dans un contexte international (L.C. 1996-97, c.12, art. 18.6) en vue de faciliter, d'approuver ou de mettre en œuvre les arrangements permettant de coordonner les procédures intentées au Canada et à l'étranger qui touchent les droits de l'ensemble des créanciers.

Dans ces deux lois, il existe également une disposition spéciale consacrée à la conversion en monnaie canadienne des créances en devises étrangères.

Des lois similaires devront être adoptées au Québec au moment de l'accession à l'indépendance afin d'éviter un vide juridique lorsque des représentants étrangers de débiteurs déclarés insolvable ou faillis à l'étranger mais possédant des biens au Canada ou au Québec avaient, dans le cadre de ces lois, intenté des procédures au Canada avant cette accession.

2.3.3 *Disposition du Traité d'extradition entre le Canada et les États Unis se rapportant aux obligations fiscales*

Le 26 novembre 1991, est entré en vigueur un *Protocole* modifiant le *Traité d'extradition* entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique (R.T. Can 1991/37). Ce *Protocole*, à l'article 1, déclare qu'une infraction est passible d'extradition même si "elle constitue une infraction en matière d'impôt ou de revenu ou de nature purement fiscale". (*Traité*, art. 2(2)(ii) nouveau).

Au Québec, l'article 3162 du *Code civil* énonce que: "L'autorité du Québec reconnaît et sanctionne les obligations découlant des lois fiscales d'un État qui reconnaît et sanctionne les obligations découlant des lois fiscales du Québec."

Ainsi, au moment de l'accession à l'indépendance, le Québec s'il succède au *Traité sur l'extradition* devra signer avec les États-Unis une Convention en matière d'impôts sur le revenu aux termes de laquelle les parties s'engagent réciproquement à sanctionner leurs obligations fiscales respectives (voir *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts*, 1984 L.C. 1984, c.20, art. XXVIA ajouté par le 3^e *Protocole* du 17 mars 1995). Il nous semble que ce n'est que dans ce cas que l'article 2(2)(ii) du *Traité d'extradition* pourrait s'appliquer aux auteurs de faits qui constituent une infraction en matière d'impôt et qu'en application de l'article 3162 du *Code civil*, les autorités québécoises seraient compétentes pour reconnaître et sanctionner les obligations découlant des lois fiscales américaines. On éviterait ainsi les dispositions de l'article 3155 du *Code civil* à l'effet que: "Toute décision rendue hors du Québec est reconnue et, le cas échéant, déclarée exécutoire par l'autorité du Québec, sauf dans les cas suivants: 6. La décision sanctionne les obligations découlant des lois fiscales d'un État étranger."

2.3.4 Transfert de placement en valeurs mobilières

Eventuellement, le législateur québécois devra réviser les règles de droit international privé qui s'appliquent à la validité des sûretés mobilières (arts. 3102 à 3106 du *Code civil*) et la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q. c. V-1.1) pour tenir compte du projet canadien de *Loi uniforme sur le transfert de placement en valeurs mobilières* qui traite de la détention à plusieurs niveaux des valeurs mobilières ainsi que du projet de *Convention sur la Loi applicable aux dispositions de titres détenus auprès d'un intermédiaire* préparé par la *Conférence de la Haye de Droit international privé* (*Conférence de la Haye de Droit international privé*, Doc. prélim. No. 13, juin 2001). Il est nécessaire d'adopter des règles cohérentes dans le choix des lois applicables en raison du nombre très important et croissant des transactions internationales de valeurs mobilières (voir aussi à ce sujet, *Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada*, Compte rendu, 1997, aux pp. 65, 352; 1999, aux pp. 79, 457; 2000, aux pp. 80, 448).

Toujours dans le domaine des sûretés mobilières, il serait bon que les autorités québécoises étudient le contenu de la *Convention UNIDROIT relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles* et son *Protocole sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques* signés au Cap le 16 novembre 2001 (DCME Doc. 74, 16/11/01).

2.3.5 Conventions internationales diverses se rapportant au droit international privé

Les autorités québécoises auraient intérêt à adopter une loi de mise en œuvre de la *Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale* (1993) qui est entrée en vigueur pour le Canada en 1997.

La *Convention de la Haye sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution ainsi que la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants* conclue en 1996 et la *Convention de la Haye sur la protection internationale des adultes* conclue en 1999 sont deux autres conventions qu'il serait bon d'examiner à la lueur des dispositions du *Code civil* qui traitent des conflits de lois se rapportant au statut personnel (arts. 3083 à 3096, 3141 à 3147 et 3155 à 3168).

2.3.6 Lois fédérales diverses contenant des dispositions de droit international privé

Certaines lois fédérales contiennent des dispositions importantes qui se rapportent au droit international privé. Nous citerons notamment la *Loi sur l'Immunité des États* (L.R.C. 1985, c.S-18 et mod.); la *Loi sur les Missions étrangères et les organisations internationales* (L.C. 1991, c.41); La *Loi sur la Marine marchande du Canada* (L.R.C. 1985, c.S-9 et c.6 (3^e supp.) qui incorpore les dispositions de la Convention du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (Londres) et le Protocole du 17 février 1978 (Londres), arts. 654-728, surtout arts. 687-695. et mod.); la

Loi sur la Cour fédérale (L.R.C. 1985, c. F-7 et mod.); la *Loi sur le Code maritime* (L.C. 1977-78, c.41); la *Loi sur la Convention relative aux contrats de vente internationale de marchandises* (L.R. 1991, c.13); La *Loi sur le Divorce* (L.R.C. 1985, c.3 (2^e suppl.) et mod.); la *Loi sur les Lettres de change* (L.R.C. 1985, c.C-5 et mod.); la *Loi sur l'Entraide juridique en matière criminelle* (L.R.C. 1985, c.30 (4^e suppl.)); la *Loi sur la concurrence*, (L.R.C. 1985, c.C-34 et c. 19 (2^e suppl.), arts. 46, 82-83 et mod.); La *Loi sur la Monnaie* (L.R.C. 1985, C-52 et mod.); la *Loi sur les Océans* (L.C. 1996, c.31); et la *Loi sur les Privilèges et immunités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* (L.R.C. 1985, c.P-24). Ces lois devront être remplacées par des lois nouvelles adaptées au Québec devenu État unitaire.

2.4 Principes de droit constitutionnel applicables au droit international privé québécois

Dans l'arrêt *Morguard Investments c. DeSavoye* ([1990] 3 R.C.S. 1077), la Cour suprême du Canada avait exprimé l'opinion que "les règles de la courtoisie et du droit international privé, doivent, dans leur application entre les provinces, respecter la structure fédérale de la Constitution". Par conséquent, "les tribunaux d'une province devraient reconnaître totalement, selon l'expression employée dans la *Constitution* américaine, les jugements rendus par un tribunal d'une autre province ou d'un territoire, pourvu que ce tribunal ait correctement et convenablement exercé sa compétence dans l'action" (aux pp. 1101-02). Ainsi, la *Constitution* canadienne contient implicitement un principe équivalent à la clause de *full faith and credit* contenue dans la *Constitution* des États-Unis qui permet la libre circulation des jugements à l'intérieur de la confédération et oblige chaque province et territoire à donner plein effet aux jugements des autres provinces et territoires. C'est ce que l'on appelle la courtoisie interprovinciale. Pour que l'on considère compétent un tribunal d'une autre province en respectant la structure fédérale du Canada et les principes d'ordre et d'équité, il suffit qu'il existe un lien réel et substantiel entre le défendeur ou l'objet de l'action et le tribunal.

L'arrêt *Morguard* posait une simple règle de droit international privé de *common law*. C'est avec l'arrêt *Hunt c. T & N Plc et al.* ([1993] 4 R.C.S. 289) que la Cour suprême, se fondant sur l'arrêt *Morguard*, a donné au critère du lien réel et substantiel un statut de règle constitutionnelle. Par la suite la Cour suprême a tenté de constitutionnaliser un certain nombre de règles de droit international privé au Canada en tenant compte de ce critère de lien réel et substantiel et des principes d'ordre et d'équité, notamment au sujet de la doctrine du *forum non conveniens* et des injonctions interlocutoires pour empêcher la poursuite d'une action intentée à l'étranger (voir *Amchem Products Inc. c. Colombie Britannique (Workers Compensation Board)*, [1993] 1 R.C.S. 897).

Plus récemment, la Cour suprême s'est penchée sur la question de la loi applicable à la responsabilité extra-contractuelle interprovinciale (voir *Tolofson c. Jansen et Lucas c. Gagnon* ([1994] 3 R.C.S. 1022). En réaffirmant que les règles de droit international privé doivent être en harmonie avec les impératifs constitutionnels, elle a décidé que la *lex loci delicti* est particulièrement appropriée dans un régime fédéral pour les délits interprovinciaux. En revanche, des exceptions à cette règle sont possibles dans le cas

de délits internationaux. La décision de la Cour suprême n'est "qu'une application au "choix de la loi applicable" des principes énoncés relativement à la reconnaissance et à l'exécution des jugements dans l'arrêt *Morguard*" (à la p. 1048).

Que restera-t-il de ce traitement de faveur appliqué aux situations interprovinciales après l'accession du Québec à l'indépendance? Les règles de droit international privé québécois actuelles devront-elles être modifiées? Nous ne le pensons pas. D'une part, le *Code civil* ne distingue pas entre situations internationales et interprovinciales, et d'autre part, les tribunaux québécois n'ont jamais, et avec raison, étendu aux jugements étrangers cette notion de courtoisie interprovinciale comme l'ont fait les tribunaux des autres provinces du Canada (voir J. A. Talpis, *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec-United States Crossborder Litigation*, Éditions Thémis, 2001, aux pp. 101 et suiv.). Par conséquent, la continuité juridique ne sera pas interrompue par l'accession à l'indépendance et il ne sera pas nécessaire de modifier le contenu des articles du *Code civil* qui traitent de l'exception de *forum non conveniens* (art. 3135), de la litispendance (art. 3137), des injonctions (arts. 3138, 3140), de la compétence des autorités québécoises et étrangères (arts. 3136, 3164) et de la responsabilité civile extra-contractuelle (art. 3126). Il faudra donc que les représentants du Québec à la *Conférence de la Haye de Droit International privé* soient vigilants lors de la négociation de la *Convention sur la compétence juridictionnelle et la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers en matière civile et commerciale* afin de prévenir une extension abusive du critère de lien réel et substantiel.

3. Le droit transitoire

Dans notre étude originale, nous avons soutenu que les règles du droit transitoire devraient s'appliquer aux conflits dans le temps résultant du démembrement des États. Le principe de la non-rétroactivité et de l'effet immédiat des lois nouvelles nous paraissait favoriser la stabilité des situations juridiques de droit international privé nécessaire au bon fonctionnement de la société québécoise après l'accession du Québec à l'indépendance.

Les situations juridiques régies par le droit fédéral dont la formation, l'extinction et les effets se sont déroulés entièrement avant l'accession à l'indépendance continueraient à être régies par les règles de droit international privé du droit fédéral. En revanche, les situations juridiques en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle dont les effets se produiraient après l'accession à l'indépendance seraient soumises à cette loi nouvelle uniquement quant à ces effets à venir.

3.1 *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*

A l'époque où nous avons préparé notre étude, cette loi n'avait pas encore été adoptée par le Québec (L.Q. 1992, c.57).

Aujourd'hui, cette loi pourrait, en partie, servir de modèle pour assurer le passage du droit actuel au droit nouveau qui découlerait de l'accession du Québec à l'indépendance et éviter ainsi un conflit dans le temps lorsque deux lois successives, loi fédérale ancienne et loi québécoise nouvelle, énonçant des règles différentes sont susceptibles de s'appliquer à une situation juridique. Lorsque la loi nouvelle ne prévoit pas expressément que telle ou telle situation juridique sera régie soit par la loi ancienne soit par la loi nouvelle, il faut avoir recours à des principes généraux de résolution des conflits de lois dans le temps. C'est ce qu'a fait le législateur québécois pour régler les conflits de lois résultant de l'entrée en vigueur du *Code civil* du Québec, en adoptant la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* qui énonce le principe de la non-rétroactivité de la loi nouvelle à l'article 2 et celui de l'application immédiate de cette loi à l'article 3:

2. La loi nouvelle n'a pas d'effet rétroactif: elle ne dispose que pour l'avenir.

Ainsi, elle ne modifie pas les conditions de création d'une situation juridique antérieurement créée ni les conditions d'extinction d'une situation juridique antérieurement éteinte. Elle n'altère pas non plus les effets déjà produits par une situation juridique.

3. La loi nouvelle est applicable aux situations juridiques en cours lors de son entrée en vigueur.

Ainsi, les situations en cours de création ou d'extinction sont, quant aux conditions de création ou d'extinction qui n'ont pas encore été remplies, régies par la loi nouvelle; celle-ci régit également les effets à venir des situations juridiques en cours.

Ces deux articles qui posent les règles *générales* de droit transitoire consacrent le système de l'effet immédiat prôné par un juriste français (voir P. Roubier, *Le Droit transitoire (conflits des lois dans le temps)*, 2^e éd. 1960, Paris, Dalloz et Sirey).

Par contre, les articles 167 à 170 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* traitent de quelques situations particulières afin de respecter les droits acquis et la spécificité du droit international privé (conditions de forme du mariage; désignation faite par testament avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle de la loi applicable à une succession qui s'ouvre postérieurement à cette date; succession ouverte avant la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle; successions ouvertes avant la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle quant aux biens situés au Québec et dont le partage n'est pas encore commencé à cette date; reconnaissance et exécution des décisions étrangères déjà rendues lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et instances alors en cours devant les autorités étrangères).

Au plan politique, il nous semble important que le Québec dès son accession à l'indépendance applique immédiatement la loi nouvelle pour les situations juridiques en

cours, tout en reconnaissant que seules les situations juridiques dont les effets sont déjà produits échappent au domaine de la loi nouvelle.

Le principe de l'effet immédiat de la loi québécoise nouvelle devrait permettre son application aux situations juridiques en cours créées sous l'empire de l'ancienne loi fédérale.

Cet exposé succinct des règles générales adoptées par la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* (pour une analyse détaillée voir P.A. Côte et Daniel Jutras, *Le Droit transitoire relatif à la réforme du Code civil, la Réforme du Code civil*, t.3, 1993, Presses de l'Université Laval, p. 935, surtout aux pp. 958-978) ne change en rien ce que nous avons écrit dans notre étude originale.

L'Assemblée nationale pourrait dès maintenant abroger les articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation* du Québec (L.R.Q., c.I-16 et mod.) pour les remplacer par des dispositions nouvelles énonçant les règles générales de droit transitoire identiques à celles des articles 2 et 3 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*. Ces règles permettraient de régler les conflits de lois dans le temps qui pourraient résulter de l'adoption de nouvelles lois par le Québec au moment de son accession à l'indépendance pour remplacer les lois fédérales pertinentes qui régissent à l'heure actuelle certaines situations juridiques de droit international privé. En revanche, il devrait être possible de s'affranchir de ces règles lorsqu'elles aboutissent à des solutions contraires aux objectifs propres au droit international privé (voir J.A. Talpis, "Quelques réflexions sur les conflits transitoires soulevés par le nouveau Code civil en droit international privé québécois" (1996), 98 R. du N. 451, à la p. 468 et suiv.).

4. Conclusions nouvelles à la lumière des changements survenus depuis l'étude originale

Nous sommes d'avis que les conclusions auxquelles nous étions arrivés dans notre étude originale sont encore valables aujourd'hui. Cependant nous tenons à y ajouter quelques recommandations.

Premièrement, afin de maintenir la continuité juridique de la protection des investissements, il faudrait que le Québec indique au moment de l'accession à l'indépendance qu'il désire succéder à l'*Aléna* et aux autres conventions internationales ratifiées par le Canada dans ce domaine et aussi qu'il devienne membre du *CIRDI*.

Deuxièmement, il nous semble important que le Québec se dote de lois réglementant l'usage du réseau Internet.

Troisièmement, il serait bon que, dès maintenant, le Québec adopte des règles générales de droit transitoire. Celles-ci pourraient remplacer les règles énoncées aux articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation* et préciser que dans le domaine du droit privé, comme c'est déjà le cas au sujet de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*,

le principe de la non-rétroactivité de la loi nouvelle ainsi que son application immédiate aux situations juridiques nouvelles, y compris celles qui sont antérieures à la nouvelle loi mais dont les effets sont en cours, constituent les deux fondements du droit transitoire québécois. Dans certains cas, ces règles générales seraient sujettes à des exceptions pour tenir compte des objectifs propres au droit international privé. Ainsi, au moment de l'accession à l'indépendance, les justiciables seraient en mesure de connaître facilement leur situation au regard de la portée des lois fédérales antérieures et des lois québécoises nouvelles qui les remplacent, à moins que la loi nouvelle, elle-même, contienne des règles spéciales sur son applications dans le temps.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 41 à 60

Auteure : Carole Tremblay

Titre : Les contrats conclus par la Couronne du chef du Canada avec des personnes morales ou physiques et dont l'objet se rattache au territoire québécois

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteure de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 67 à 191

Auteur : Consortium Lamonde-Mallette

Titre : Gestion de la prise en charge des services fédéraux

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Malgré un intérêt de principe exprimé par des représentants des auteurs originaux, il n'a pas été possible de parvenir à un accord dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir par ailleurs le document *Étude sur la restructuration administrative d'un Québec souverain* réalisé par un groupe de fonctionnaires sous la direction de Jean Laliberté et publié en 1995 (ISBN-2-501-16529-6).

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 193 à 307

Auteur : Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet)

Titre: Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet)

Titre : Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté

2001-12-19

MISE À JOUR DE L'ÉTUDE INTITULÉE

**"EXAMEN DES QUESTIONS JURIDIQUES
RELATIVES AUX RELATIONS DE TRAVAIL
DANS L'HYPOTHÈSE OÙ LES EMPLOYÉS FÉDÉRAUX
SERAIENT INTÉGRÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE
LORS DE L'ACCESSION DU QUÉBEC
À LA SOUVERAINETÉ"**

**Produite en 1992 dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté**

JANVIER 2002

**GRONDIN, POUDRIER, BERNIER
500, Grande-Allée Est, bureau 900
Québec (Québec) G1R 2J7**

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La mise à jour de l'étude produite en 1992 a nécessité l'analyse de la législation applicable en matière de relations de travail dans les fonctions publiques québécoise et fédérale de même que celle applicable à la Société canadienne des postes, l'étude des conventions collectives, de la réglementation et des directives régissant les conditions de travail des groupes d'employés retenus de même que l'examen de la doctrine et de la jurisprudence afférentes à ces matières.

La confection et la présentation du rapport évitent généralement au lecteur de référer à celui produit en 1992 puisqu'il rappelle ses éléments essentiels et ses conclusions principales en indiquant ceux et celles qui sont toujours applicables et, en considération de l'évolution du contexte législatif et des nouvelles conditions de travail en vigueur, ceux et celles qui ne le sont plus, tout en renvoyant le lecteur aux sections du présent rapport où ces sujets sont traités.

L'analyse du contexte législatif et des conditions de travail applicables permettent au lecteur de mieux cerner les impacts de l'intégration envisagée, et ce de manière prospective.

Au niveau du contexte législatif, ce sont principalement les modifications apportées au *Code du travail* du Québec qui génèrent de nouveaux impacts. L'intégration des employés de la Société canadienne des postes à un organisme québécois dont les relations de travail seraient régies par ce Code de même que celle des employés de la Société de Radio-Canada à la Société de télédiffusion du Québec entraîneraient le transfert des accréditations et des conventions collectives dans ces organismes du Québec..

Le processus visant à garantir aux employés fédéraux affectés le maintien intégral de leurs conditions de travail sera plus complexe dans la mesure où la modernisation de la fonction publique entraîne une décentralisation des relations de travail et des conditions de travail variables dans les unités administratives des ministères et organismes et si le gouvernement transfère des entreprises à des organismes autonomes dont les relations de travail ne sont pas régies par la *Loi sur la fonction publique*, comme nous l'avons déjà observé.

L'intégration des fonctionnaires fédéraux sera affectée par celle des fonctionnaires provinciaux dans la nouvelle structure de classification qui risque de prendre des années avant d'être complétée en raison, notamment, des recours prévisibles qui pourraient être exercés par les employés insatisfaits de la classe et du niveau auxquels ils auront été intégrés.

Par ailleurs, l'intégration des fonctionnaires fédéraux pourrait être facilitée en raison du fait que les nouveaux systèmes de classification et de rémunération du Québec s'apparentent aujourd'hui davantage à ceux du fédéral.

L'expérience d'intégration d'employés fédéraux vécue par le gouvernement du Québec en 1998 dans le cadre d'ententes fédérale-provinciale illustre l'ampleur du processus qui a été nécessaire pour la réaliser.

Bien que cette expérience ne se soit pas faite sans problème, elle a malgré tout été concluante et démontre ainsi la faisabilité de l'intégration envisagée. Toutefois, cette dernière serait plus complexe considérant qu'elle aurait une ampleur beaucoup plus grande et qu'elle ne serait vraisemblablement pas encadrée par une entente préalable fédérale-provinciale.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	1
1.1 PRINCIPES DIRECTEURS	1
1.2 ÉNONCÉ DU MANDAT.....	2
1.3 CONTENU DU RAPPORT.....	4
1.4 RÉALISATION DU RAPPORT.....	5
1.5 RAPPEL DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET DES CONCLUSIONS PRINCIPALES DE L'ÉTUDE DE 1992	5
1.5.1 Contexte législatif.....	5
1.5.2 Analyse comparative des principales conditions de travail et autres avantages.....	7
• Rémunération et progression	7
• Sécurité d'emploi	8
• Régimes de retraite	9
• Classification et dotation	10
1.5.3 Impacts juridiques pour les principaux intervenants	11
1.5.4 Le processus d'intégration et d'engagement des employés affectés	15
• Principaux problèmes juridiques et facteurs à considérer..	15
• Approche législative et conventionnelle.....	16

CHAPITRE II – CONTEXTE LÉGISLATIF	18
2.1 CADRE JURIDIQUE ACTUEL.....	19
2.1.1 Fonction publique provinciale	19
• Législation applicable.....	19
• Principaux acteurs	19
• Modernisation de la fonction publique.....	20
- L'expérience des unités autonomes de service	22
- Le nouveau cadre de gestion proposé par la L.A.P.	24
- Ententes sur l'organisation du travail	26
- Gestion du personnel et dotation.....	27
- Conclusions sur la modernisation	29
• L'effectif de la fonction publique.....	31
2.1.2 Fonction publique fédérale	33
• Législation applicable.....	33
• Principaux acteurs	34
2.1.3 Société canadienne des postes.....	35
2.2 CODE CIVIL DU QUÉBEC.....	36
2.3 A.L.É.N.A.....	38
2.4 CODE DU TRAVAIL DU QUÉBEC	39
2.5 APPLICATION RESPECTIVE DES LÉGISLATIONS CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE DANS L'HYPOTHÈSE DE L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ.....	41

CHAPITRE III – ANALYSE COMPARATIVE DES PRINCIPALES CONDITIONS DE TRAVAIL ET AUTRES AVANTAGES	44
3.1 CONVENTIONS COLLECTIVES ÉTUDIÉES	45
3.1.1 Fonction publique provinciale.....	46
3.1.2 Fonction publique fédérale	46
3.1.3 Société canadienne des postes.....	46
3.2 RÉMUNÉRATION ET PROGRESSION.....	47
3.2.1 Fonction publique provinciale.....	48
• Rémunération.....	48
• Classement	49
• Avancement d'échelon	49
• Prime de fonction	49
• Prime de chef d'équipe.....	50
• Boni pour rendement exceptionnel et pour études de perfectionnement	50
• Nouvelle directive sur la rémunération.....	50
3.2.2 Fonction publique fédérale	55
3.2.3 Société canadienne des postes.....	57
3.3 SÉCURITÉ D'EMPLOI	57
3.3.1 Fonction publique provinciale.....	57
3.3.2 Fonction publique fédérale	59
3.3.3 Société canadienne des postes.....	62

3.4	RÉGIMES DE RETRAITE.....	64
3.4.1	Régimes de retraite analysés.....	64
3.4.2	Bénéfices.....	64
	• Pension normale	64
	• Pension anticipée réduite.....	65
	• Pension pour invalidité	66
	• Avantages en cas de décès	67
	• Indexation	68
	• Avantages en cas de cessation d'emploi	68
	• Ententes de transfert	69
3.4.3	Financement des régimes	70
3.5	RÉGIME DE RETRAITE À LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES	71
3.6	CLASSIFICATION ET DOTATION.....	71
3.6.1	Fonction publique provinciale.....	71
	• Classification.....	71
	• Dotation.....	78
3.6.2	Fonction publique fédérale	80
	• Classification.....	80
	• Dotation.....	83
3.7	LES EMPLOYÉS OCCASIONNELS	84
 CHAPITRE IV – IMPACTS JURIDIQUES POUR LES PRINCIPAUX INTERVENANTS		 85

CHAPITRE V – LE PROCESSUS D’INTÉGRATION ET D’ENGAGEMENT DES EMPLOYÉS AFFECTÉS	87
5.1 PRINCIPAUX PROBLÈMES JURIDIQUES ET FACTEURS À CONSIDÉRER	87
5.2 APPROCHE LÉGISLATIVE ET CONVENTIONNELLE.....	90
5.2.1 Examen des précédents	90
5.2.2 Intervention législative	96
 CHAPITRE VI - CONCLUSION.....	 97

CHAPITRE I

INTRODUCTION

La mise à jour de l'étude produite en mars 1992, portant sur l'examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté, respecte les principes directeurs retenus en 1992. Nous rappelons ces principes à la section 1.1 considérant qu'ils fixent le cadre d'analyse.

L'étendue du présent rapport est précisée à l'énoncé du mandat que l'on retrouve à la section 1.2. Le contenu du rapport est exposé sommairement à la section 1.3 et la section 1.4 fournit certaines précisions quant à sa réalisation.

Nous rappelons, à la section 1.5, les éléments essentiels et les conclusions principales de l'étude produite en 1992.

1.1 PRINCIPES DIRECTEURS

Les principes directeurs et hypothèses de départ retenus pour les fins de la présente étude sont les suivants :

1. L'accession du Québec à la souveraineté entraînerait la cessation totale de tous les services assumés par le gouvernement du Canada jusqu'à cette date; ceux-ci seraient alors dispensés normalement par le gouvernement du Québec.
2. Il n'y aurait pas, au préalable, d'entente entre le Québec et le Canada concernant le transfert des employés et les autres questions relatives aux relations de travail. Les ententes actuellement en vigueur doivent cependant être considérées, notamment celles relatives au transfert du régime de retraite.
3. La Société Radio-Canada serait intégrée à la Société Radio-Québec alors que la Société canadienne des postes deviendrait un organisme

autonome. Les fonctionnaires fédéraux affectés seraient intégrés à la Fonction publique du Québec. La cohabitation des organismes et leur intégration seront cependant examinées sans tentative de rationalisation des effectifs.

4. Le Québec offrirait à tous les employés fédéraux affectés, qui travaillent sur le territoire du Québec et qui ont leur domicile sur le territoire du Québec ou qui veulent devenir domiciliés au Québec, de les engager dans le même emploi au gouvernement du Québec avec une garantie du maintien intégral de leurs conditions de travail.
5. Le Québec adopterait les dispositions législatives nécessaires pour que les matières qui relevaient d'un champ de compétence exclusivement fédéral continuent d'être régies par des dispositions législatives équivalentes à celles qui existaient avant l'accession du Québec à la souveraineté. Les matières qui faisaient l'objet d'une compétence concurrente seraient régies par la législation applicable au Québec.

1.2 ÉNONCÉ DU MANDAT

L'étude produite en 1992 comportait quatre grands chapitres, soit le contexte législatif, l'analyse comparative des principales conditions de travail et autres avantages, l'impact juridique pour les principaux intervenants et le processus d'intégration et d'engagement des employés affectés.

a) Contexte législatif

L'examen du contexte législatif impliquait l'étude du cadre juridique des relations de travail. Nous avons alors analysé la législation applicable dans les fonctions publiques québécoise et fédérale de même que celles de la Société Radio-Canada, de la Société Radio-Québec et de la Société canadienne des postes.

Considérant que l'étude originale avait révélé que les données et les impacts concernant la Société Radio-Canada, la Société Radio-Québec et la Société canadienne des postes étaient souvent semblables, la présente mise à jour ne porte que sur la Société canadienne des postes compte tenu de son importance et de son statut juridique.

Le contexte juridique ayant beaucoup évolué depuis 1992, le présent rapport comporte, en plus de la mise à jour de la législation applicable à l'époque, un examen de l'impact que peut avoir l'Accord de libre-échange nord-américain (A.L.É.N.A.) et le *Code civil du Québec* qui est entré en vigueur en 1994.

b) Analyse comparative des principales conditions de travail

Concernant l'analyse comparative des principales conditions de travail, l'étude originale avait porté sur les dispositions relatives à la rémunération, à la progression de la rémunération, à certaines primes, à la sécurité d'emploi, aux heures de travail, aux vacances et aux régimes collectifs d'assurances, et ce pour trois catégories d'emplois dans les fonctions publiques du Québec et du Canada, soit les fonctionnaires, les professionnels et les cadres, en plus des Sociétés déjà énumérées.

Compte tenu notamment de la trop grande diversité des conventions collectives dans la fonction publique fédérale, nous n'avons pas été en mesure de comparer des groupes identiques. Conséquemment, la mise à jour de cette section se limite à une seule catégorie d'employés, soit les professionnels, et porte sur les conditions de travail relatives à la rémunération, à la classification et à la sécurité d'emploi qui sont les matières susceptibles d'avoir le plus grand impact dans l'hypothèse examinée de l'intégration à la fonction publique québécoise des employés fédéraux. Nous mettons également à jour la section portant sur les régimes de retraite. Concernant la Société canadienne des postes, nous mettons à jour les conditions de travail afférentes aux quatre sujets ci-haut indiqués pour les commis aux écritures et aux règlements de même que pour les employés travaillant en génie et à l'arpentage.

c) Les impacts juridiques et le processus d'intégration

L'évolution du cadre législatif et des conditions de travail affecte les impacts juridiques pour les principaux intervenants. La mise à jour réévalue ces impacts et détermine dans quelle mesure le processus d'intégration envisagé est susceptible d'être facilité ou complexifié. La mise à jour comporte également une étude plus détaillée et plus approfondie des précédents que nous avons déjà soulignés en 1992. Plus particulièrement, nous traitons de l'intégration des fonctionnaires fédéraux survenue en 1998 dans le cadre de l'Entente Canada – Québec relative au marché du travail. Nous analysons le processus d'intégration et d'engagement des employés affectés.

Par ailleurs, le mouvement amorcé par le Québec vers une administration gouvernementale plus décentralisée et la constitution d'organismes et de Sociétés d'État dont les pouvoirs sont plus étendus qu'en 1992 au niveau des relations de travail font également l'objet d'une attention particulière, d'autant plus que cette orientation a été largement concrétisée par l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*.

1.3 CONTENU DU RAPPORT

Le rapport comporte six chapitres. Tel que déjà vu, le premier rappelle les principes directeurs, énonce le mandat et précise le contenu du rapport. Nous y ajoutons une section pour rappeler les éléments essentiels et les conclusions principales de l'étude produite en 1992.

Le second chapitre précise le nouveau contexte législatif. Plus particulièrement, une analyse du cadre juridique actuel des relations de travail chez les employeurs concernés est effectuée. Nous analysons l'application respective des législations canadienne et québécoise dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, et ce en regard des modifications qui ont été apportées notamment au *Code du travail* du Québec. De plus, nous examinons les effets que peuvent avoir l'A.L.É.N.A. et le *Code civil du Québec* et nous traitons de la modernisation de la fonction publique du Québec.

Le troisième chapitre constitue une analyse comparative des principales conditions de travail des groupes d'employés retenus. Les régimes de retraite et les systèmes de classification et de dotation sont également examinés.

Le chapitre IV est consacré à la mise à jour des impacts juridiques pour les principaux intervenants, et ce en fonction des changements législatifs et des modifications des conditions de travail survenus.

Le chapitre V identifie les principaux problèmes à considérer dans le processus d'intégration des employés en fonction de l'évolution du contexte législatif, de la modernisation de la fonction publique québécoise et de la modification des conditions de travail à la lumière de l'expérience vécue en 1998 lors de l'intégration des fonctionnaires fédéraux dans le cadre de l'Entente Canada – Québec relative au marché du travail.

Le dernier chapitre présente nos conclusions.

1.4 RÉALISATION DU RAPPORT

La mise à jour de l'étude a nécessité la consultation de représentants du gouvernement du Canada, du gouvernement du Québec, de la Société canadienne des postes et de certaines organisations syndicales afin d'obtenir la documentation nécessaire à la réalisation de l'étude et certains renseignements d'ordre pratique ou pour discuter de l'application dans les faits des mécanismes étudiés.

La mise à jour de l'étude a nécessité l'étude des lois et règlements pertinents, de la jurisprudence de même que des conventions collectives régissant les conditions de travail des groupes d'employés examinés.

Le mandat a été réalisé sous la responsabilité de Me Denis Bradet avec la collaboration de Mes Marc Hurtubise et Pascale Racicot, associés de la société d'avocats Grondin, Poudrier, Bernier.

1.5 RAPPEL DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET DES CONCLUSIONS PRINCIPALES DE L'ÉTUDE DE 1992

Dans cette section, nous rappelons les éléments essentiels et les conclusions principales de l'étude produite en 1992 en indiquant si, aujourd'hui, ceux-ci sont toujours applicables, et ce en considération de l'évolution du contexte législatif et des nouvelles conditions de travail en vigueur. Lorsque des changements sont survenus, nous référons le lecteur aux sections pertinentes de la présente étude où ils sont traités.

1.5.1 Contexte législatif

Dans la section portant sur l'application de la législation canadienne au Québec dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, nous énonçons que la *Loi sur la fonction publique* québécoise et le *Code du travail* du Québec régiraient, au lendemain de l'accession du Québec à la souveraineté, les employés affectés qui choisiraient d'accepter l'offre d'emploi du gouvernement du Québec. Cette conclusion est toujours applicable aujourd'hui.

L'analyse des législations fédérale et québécoise nous permettait également de conclure à l'inapplicabilité respective des dispositions pertinentes lors d'une

cession d'entreprise entre provinces ou entre le Canada et une province. Nous tirions cette conclusion pour deux raisons :

- Premièrement, la *Loi sur la fonction publique* a été interprétée comme ayant préséance sur les dispositions de l'article 45 du *Code du travail* du Québec. Il a été décidé que l'accréditation accordée en vertu du *Code du travail* du Québec n'était pas sujette à l'application de l'article 45 dans les cas d'aliénation ou de concession totale ou partielle d'une entreprise au gouvernement du Québec. Nous soumettions que cette interprétation était aussi applicable à une entreprise dont le régime de relations de travail serait visé par le *Code canadien du travail* ou par une loi fédérale et, conséquemment, que l'accréditation d'une telle entreprise ne pourrait être transférée au gouvernement du Québec.
- Deuxièmement, le *Code canadien du travail* ne prévoyait le transfert d'accréditation que s'il y avait cession d'entreprise du gouvernement du Canada à un employeur régi par le *Code canadien du travail*. Considérant que le gouvernement du Québec n'est pas régi par ce Code, il ne pourrait y avoir transfert d'accréditation en vertu de celui-ci.

Ainsi, dans le cadre d'une aliénation ou d'une concession totale ou partielle d'une entreprise du gouvernement du Canada au gouvernement du Québec, nous soumettions qu'un transfert d'accréditation serait impossible.

Cette analyse et ces conclusions sont toujours applicables aujourd'hui.

Concernant le transfert des activités d'une entreprise fédérale à une entreprise québécoise non régie par la *Loi sur la fonction publique*, tel par exemple le service des postes, les mêmes conclusions s'appliquaient. Compte tenu des modifications apportées au *Code du travail du Québec* en 2001, il y aurait maintenant transfert d'accréditation dans cette dernière situation, tel que nous le verrons notamment aux sections 2.4 et 2.5.

1.5.2 Analyse comparative des principales conditions de travail et autres avantages

- **Rémunération et progression**

La comparaison directe de la rémunération entre les employés du Québec et ceux du Canada n'était pas possible en raison des différences fondamentales entre les systèmes de classification des emplois, considérant plus particulièrement que les employés du Québec étaient rémunérés en fonction du corps d'emplois auquel ils appartenaient, alors que ceux du Canada étaient rémunérés selon l'évaluation du poste occupé et de la classification en découlant. Alors qu'au Québec les employés étaient classés dans une échelle de traitement unique par classe d'emplois, les employés fédéraux, à l'intérieur d'une classe d'emplois, pouvaient être classés dans l'un ou l'autre des sept niveaux de rémunération prévus selon l'évaluation de leur poste.

Des modifications ont été apportées au système de classification et de rémunération dans la fonction publique du Québec et seront examinées aux sections 3.2.1 et 3.6.1. Les nouvelles règles permettront un appariement plus facile entre les deux systèmes.

Nous n'avons pas fait de comparaison directe de la rémunération entre les employés du Québec et ceux du Canada suivant la technique d'appariement des fonctions qui constitue un exercice qui n'entraîne pas dans le cadre du mandat qui nous était confié.

Au Québec, le classement était établi en fonction de l'expérience et de la scolarité. Tout en considérant ces facteurs, il est maintenant effectué en fonction des exigences du poste à combler tel que nous le verrons à la section 3.2.1. La règle était sensiblement la même au Canada, mais, en pratique, une politique permettait de tenir compte de certains autres éléments, tels le marché ou la difficulté de combler certains postes.

La progression salariale, c'est-à-dire la possibilité d'avancement d'échelons, était annuelle tant au Québec qu'au Canada, sauf aux huit premiers échelons pour le Québec. Ce sont les mêmes règles qui s'appliquent aujourd'hui.

Au Québec, il y avait une possibilité pour les employés de toucher une prime de complexité supérieure représentant 7% du traitement, prime qui n'existait pas au Canada considérant le rangement des emplois par niveau. Nous soulignons qu'au Québec, cette prime n'existe plus pour les ingénieurs depuis leur intégration

temporaire au rangement 22, le 1^{er} juillet 2001, et qu'elle pourrait disparaître pour les professionnels régis par la convention collective du SPGQ lors de leur intégration dans le nouveau système de classement, comme nous en traitons à la section 3.2.1.

Pour la Société canadienne des postes, la convention collective prévoyait un traitement annuel variant en fonction de la classification, laquelle comportait plusieurs niveaux dont chacun était constitué de plusieurs échelons. Ceux-ci étaient franchis aux 26^e ou 52^e semaines. La même situation prévaut aujourd'hui.

- **Sécurité d'emploi**

Quant aux employés du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada, nous constatons que la sécurité d'emploi était assez similaire. Un employé qui bénéficiait de la sécurité d'emploi avait la garantie, dans les deux systèmes, qu'il ne serait pas mis à pied à moins qu'une offre d'emploi ne lui soit faite. Nous notons que les mécanismes étaient cependant distincts en ce qu'aucune indemnité n'était prévue en cas de mise à pied au Québec alors qu'au Canada, une indemnité devait être versée.

Par ailleurs, au Québec, l'employé était susceptible d'être classé ou de devoir déménager pour conserver sa sécurité d'emploi après un certain temps alors qu'au Canada, il s'agissait plutôt d'une garantie d'offre d'emploi raisonnable conditionnelle à la mobilité et au recyclage.

Nous notons que dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, on pourrait s'attendre à une interprétation particulièrement restrictive de la *Directive régissant la sécurité d'emploi des employés du gouvernement du Canada* comme signifiant que la garantie n'est pas totale dans toutes les circonstances.

Les employés de la Société canadienne des postes bénéficiaient également de la sécurité d'emploi en ce qu'ils ne pouvaient faire l'objet d'un licenciement temporaire ou permanent dans la mesure où ils acceptaient d'être réaffectés à un autre poste.

Si aucun poste n'était disponible à l'intérieur d'un rayon de 40 kilomètres, les employés se voyaient offrir la possibilité d'occuper d'autres emplois parmi les postes vacants à l'intérieur de leur secteur d'emplois. Le secteur 2 comprend la province de Québec et Ottawa.

Ces observations sont toujours applicables aujourd'hui, à l'exclusion de certaines modalités qui seront examinées à la section 3.3.

- **Régimes de retraite**

Au Québec, nous avons choisi d'examiner les dispositions du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) puisque c'était le régime qui comptait le plus grand nombre de participants.

Au Canada, nous avons choisi d'examiner le régime de retraite régi par la *Loi sur la pension de la fonction publique* considérant que plus de 300 000 personnes y cotisaient dont, à l'époque, les employés de la Société canadienne des postes. Ces derniers bénéficieront d'un régime de retraite distinct. Cependant, cette loi leur garantit certains avantages comme nous le verrons à la section 3.5.

Nous notions que ces régimes étaient des régimes universels très complets et encadrés par une législation complexe. Il s'agissait de régimes à prestations déterminées, calculées en fonction du nombre d'années de service à raison de 2% par année jusqu'à concurrence de 35 ans, ce qui est toujours le cas.

Comme aujourd'hui, les critères d'admissibilité étaient différents et les deux régimes prévoyaient la possibilité d'une pension anticipée réduite, mais à des conditions différentes.

La pension pour invalidité n'existait pas dans le régime québécois étudié alors que la loi le prévoyait au Canada. Comme nous le verrons à la section 3.4.2.3, le RREGOP prévoit des dispositions concernant l'invalidité depuis 1995.

L'indexation était prévue tant au Québec qu'au Canada, mais à un taux différent. Nous examinons, à la section 3.4.2.5, certains changements apportés au processus d'indexation des rentes au Québec.

Les deux régimes prévoyaient certaines possibilités de remboursement des cotisations lorsqu'un cotisant cessait de participer au régime. Ces possibilités existent toujours. Cependant, certaines conditions ont changé et d'autres possibilités se sont ajoutées et sont examinées à la section 3.4.2.6.

La cotisation des employés était et est toujours fixée à un pourcentage différent, comme nous le verrons à la section 3.4.3.

Au Canada, il n'y avait aucune capitalisation des contributions au régime de retraite, tant de l'employé que de l'employeur, alors qu'au Québec, la cotisation de l'employé était capitalisée et administrée par la Caisse de dépôt et de placement du Québec. Comme nous le verrons à la section 3.4.3, un organisme fédéral a été mandaté pour gérer les contributions aux régimes de retraite à compter du 1^{er} avril 2000.

L'entente de transfert qui existait entre le gouvernement du Canada et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), est expirée et fait actuellement l'objet de négociations.

- **Classification et dotation**

Nous notons que les systèmes de classification au Québec et au Canada reposaient sur des principes différents qui influençaient notamment la progression dans les emplois de la fonction publique, c'est-à-dire le plan de carrière des employés.

Au Québec, la classification des emplois regroupait, dans des corps d'emplois prédéterminés, les différents emplois de la fonction publique.

Considérant qu'au Québec une seule échelle de traitement existait pour une classe d'emplois telle que celle des ingénieurs, ceux-ci étaient susceptibles de se voir attribuer les mêmes fonctions peu importe l'échelon auquel ils étaient classés.

Ces observations ne seront vraisemblablement plus applicables considérant les modifications apportées aux systèmes de classification et de rémunération du Québec, lesquelles sont examinées aux sections 3.2.1 et 3.6.1.

La variété des emplois au gouvernement du Canada était infinie puisque chaque emploi était évalué individuellement en fonction d'un plan d'évaluation reposant sur des facteurs déterminés spécifiquement selon le groupe d'emplois concerné.

Particulièrement pour les professionnels, la carrière de l'employé pouvait, au Canada, être fondée sur la capacité d'un employé d'occuper, dans sa sphère d'activités, des emplois de même nature, mais de plus en plus exigeants. L'ingénieur qui se situait, par exemple, au maximum de l'échelle d'un niveau, pouvait cependant voir sa rémunération progresser si l'emploi d'ingénieur auquel il postulait était évalué à un niveau supérieur. Ces observations sont toujours appli-

cables aujourd'hui pour les employés du gouvernement du Canada et s'appliquent également à certaines classes d'emplois au gouvernement du Québec.

Nous notons que le système de classification du gouvernement du Canada comportait 75 normes génériques nécessaires à l'évaluation des postes. En 1992, ce système de classification faisait l'objet d'une révision en profondeur visant à réduire sensiblement le nombre de normes et, tout en maintenant les mêmes principes, à créer un système d'évaluation comportant des facteurs d'évaluation universels s'appliquant à l'ensemble des groupes d'employés. Le gouvernement du Canada travaille actuellement à l'instauration de la norme générale de classification (N.G.C.) qui est examinée à la section 3.6.2.

En ce qui a trait à la dotation, nous observons que le système de dotation des emplois était très semblable au Canada et au Québec. Les deux systèmes reposaient sur le principe du mérite et favorisaient le recrutement à l'interne avant le recrutement à l'externe.

La procédure de concours était normalement utilisée et permettait, à partir de la constitution d'une liste d'éligibilité, d'admissibilité ou de déclaration d'aptitudes, d'effectuer les nominations. La dotation pouvait aussi se faire dans les deux cas par les moyens habituels de dotation, tels que la mutation, la reclassification, l'affectation, etc.

Ces observations afférentes à la dotation sont toujours applicables aujourd'hui.

1.5.3 Impacts juridiques pour les principaux intervenants

Nous rappelons les impacts juridiques affectant les principaux intervenants que nous avons identifiés en 1992 considérant qu'ils sont toujours applicables aujourd'hui. Cependant, ceux afférents au transfert des accréditations d'une entreprise fédérale régie par le *Code canadien du travail* à une entreprise québécoise non régie par la *Loi sur la fonction publique* sont différents, compte tenu des amendements apportés au *Code du travail* du Québec en 2001.

Dans le cadre du principe prévoyant le maintien intégral des conditions de travail des employés fédéraux intégrés au sein du gouvernement du Québec, nous notons que certains emplois devraient être modifiés ou remplacés et qu'il serait impossible, dans plusieurs cas, de maintenir les mêmes tâches. Nous énonçons que la garantie devrait donc viser le même emploi ou un emploi équivalent ou

similaire, ou encore un emploi présentant des caractéristiques semblables à celui qu'occupait son titulaire.

Le maintien intégral des conditions de travail n'inclurait pas, notamment, le régime de relations de travail au gouvernement du Canada et le maintien de la classification des employés étant donné l'abandon d'un système de classification fort différent de celui qui existait au Québec.

Les employés affectés par le transfert au gouvernement du Québec seraient liés juridiquement avec le gouvernement du Canada du fait de leur nomination. Dans la mesure où ce transfert impliquerait la cessation des services dispensés au Québec par le gouvernement du Canada, un surplus de personnel dû au manque de travail serait occasionné.

Dans cette perspective, nous émettions l'avis qu'il serait très difficile pour le gouvernement du Canada de décider de mettre fin à l'emploi des employés affectés par le transfert au gouvernement du Québec. Bien que le gouvernement du Canada pourrait donner une interprétation restrictive aux dispositions régissant le régime de sécurité d'emploi, celui-ci accordait plusieurs droits aux employés et imposait plusieurs obligations au gouvernement du Canada. Nous étions d'avis qu'une décision du gouvernement du Canada de rompre le lien d'emploi sans respecter les bénéfices énoncés précédemment pourrait être contesté par voie de grief.

Si, cependant, la rupture du lien d'emploi conduisait au licenciement et était faite conformément à la convention, l'employé aurait droit aux indemnités qui y sont prévues.

Dans l'optique où l'employé visé par le transfert choisirait de démissionner, il aurait droit à une indemnité pouvant représenter jusqu'à six mois de salaire en vertu de la directive sur le réaménagement des effectifs et à une indemnité pouvant représenter jusqu'à 13 semaines de salaire en vertu de la convention collective. Nous rappelions également que les recours qui pouvaient être pendants au moment où l'employé quitterait son emploi au gouvernement du Canada, tels les griefs pour des événements survenus antérieurement, demeureraient actifs et l'obligation de représentation du syndicat subsisterait à l'égard de ceux-ci.

Nous soulignons de plus que les résultats du recours concernant l'équité salariale devant le Tribunal des droits de la personne au fédéral s'appliqueraient également aux employés éventuellement transférés au gouvernement du Québec.

Le lien d'emploi obligerait le gouvernement du Canada à respecter ses engagements, notamment ceux en regard du régime de sécurité d'emploi. Il devrait donc acquitter les indemnités payables, payer les vacances accumulées, etc...

Concernant le régime de retraite des employés, le gouvernement du Canada devrait, selon le choix exercé par l'employé dans le cadre permis par la loi, remettre à l'employé les cotisations qu'il a versées avec intérêts ou transférer les sommes requises en vertu de l'entente de transfert qui existait à l'époque.

Au niveau syndical, nous précisons que les accréditations détenues par les syndicats représentant les employés du gouvernement du Canada ne seraient pas invalidées non plus que les conventions collectives négociées. Ces syndicats devraient continuer de représenter les employés demeurés à l'emploi du gouvernement du Canada et voir à l'application des conventions collectives.

Bien que le gouvernement du Québec ne serait pas lié par les accréditations fédérales, malgré l'engagement des employés affectés, les employés qui accepteraient l'offre du gouvernement du Québec n'auraient plus de lien d'emploi avec le gouvernement du Canada et, en conséquence, ne seraient plus inclus dans l'accréditation des syndicats fédéraux. Les conventions collectives n'auraient donc plus d'effet à l'égard de ces personnes à compter de l'engagement de ceux-ci par le gouvernement du Québec.

Par ailleurs, considérant qu'une accréditation visent tant les salariés présents que futurs à l'emploi d'un employeur, les nouveaux employés fédéraux qui proviendraient du gouvernement du Canada ou d'ailleurs deviendraient automatiquement représentés par les syndicats en place.

Nous soulignons également que les droits des employés déjà à l'emploi du gouvernement du Québec seraient affectés par la garantie du maintien des conditions de travail accordées aux employés fédéraux. Notamment, à titre d'exemple, la reconnaissance intégrale de l'ancienneté des employés fédéraux affectés serait susceptible de modifier certains droits des employés du gouvernement du Québec, tel l'ordre dans lequel ils font leur choix de vacances.

Par ailleurs, la venue massive de nouveaux employés pourrait affecter les employés du gouvernement du Québec qui n'auraient pas la sécurité d'emploi. En ce sens, le nombre d'employés occasionnels serait appelé à diminuer s'il y avait un excédent de personnel suite à cet engagement massif d'employés.

Nous soulignons également que la garantie du maintien de la rémunération pourrait déstabiliser le système de rémunération et qu'un problème d'équité salariale pourrait en résulter, plus particulièrement au niveau interne.

Le gouvernement du Québec devrait également subir les conséquences du lien d'emploi qu'il créerait par l'engagement des employés fédéraux et des garanties qu'il entend donner. Notamment, le gouvernement du Québec devrait constituer une banque de congés de maladie pour chaque employé vu la perte de ce bénéfice lors du départ du gouvernement du Canada, reconnaître les vacances accumulées au gouvernement du Canada, assumer les bénéfices dont jouissaient ces employés en vertu du régime de retraite et assumer les obligations supplémentaires découlant des régimes collectifs d'assurance dont bénéficiaient ces employés.

Nous énonçons qu'il devrait transiger avec les syndicats déjà accrédités au Québec pour permettre le respect des obligations qu'il devrait assumer à l'égard des employés nouvellement engagés ou, à défaut d'entente, légiférer.

Par ailleurs, cette garantie du maintien des conditions de travail impliquerait pour le gouvernement du Québec la gestion d'un ensemble particulier de conditions de travail et des nouveaux effectifs. Il devrait réorganiser les services autrefois dispensés par le gouvernement du Canada et organiser certains services fédéraux qui n'étaient pas autrefois dispensés à partir du territoire québécois. L'intégration de ces employés impliquerait nécessairement la formation et la relocalisation d'employés, le réaménagement de locaux, la refonte des systèmes administratif et financier et la réorganisation d'un ensemble de procédures et de services.

Le classement des employés nouvellement engagés, selon le système de classification en vigueur au Québec, impliquerait l'évaluation des fonctions et des emplois et leur appariement au système de classification du Québec.

Juridiquement, considérant que les employés fédéraux engagés deviendraient automatiquement représentés par les syndicats en place, ils bénéficieraient obligatoirement des mêmes droits, avantages et conditions de travail que tout autre employé de la fonction publique du Québec. Nous soulignons que, dans ce cadre, le principe directeur relatif à la garantie du maintien des conditions de travail ne pourrait pas être respecté par le gouvernement du Québec sans une intervention législative ou une entente avec les syndicats déjà accrédités pour empêcher que ne se produisent les effets juridiques normaux des accréditations et des conventions collectives en vigueur dans la fonction publique du Québec.

Concernant les employés de la Société canadienne des postes, les observations ci-haut mentionnées étaient applicables, sous réserve des particularités suivantes.

Notamment, l'employé ne pourrait être licencié que dans le cas où il refuserait un emploi vacant. L'accession du Québec à la souveraineté, compte tenu de l'importance des compressions de personnel en cause, limiterait considérablement le nombre d'emplois vacants, de telle sorte que les employés excédentaires ne pourraient être licenciés. S'ils refusaient une offre d'emploi vacant, les employés pourraient être licenciés et auraient alors droit à une indemnité de départ pouvant représenter jusqu'à 28 semaines.

Dans le cas de démission, l'employé justifiant 10 ans de service continu aurait ainsi droit à une indemnité de départ ne pouvant dépasser 13 semaines de rémunération.

Nous notions également que, comme pour les employés du gouvernement du Québec, les accréditations et tout ce qui en découle ne s'appliqueraient plus aux employés de la Société canadienne des postes affectés à un service postal au Québec ce qui, nous le rappelons, ne serait plus le cas considérant le nouvel article 45.3 du *Code du travail du Québec* entré en vigueur en 2001.

1.5.4 Le processus d'intégration et d'engagement des employés affectés

- **Principaux problèmes juridiques et facteurs à considérer**

Dans cette section, nous avons cerné les principaux problèmes juridiques et facteurs à considérer dans le cadre de l'intégration éventuelle des employés du gouvernement du Canada au Québec, et ce à la lumière du principe directeur prévoyant l'application de la législation québécoise en matière de relations de travail. Ces observations sont toujours applicables aujourd'hui et nous les rappelons.

En regard de la *Loi sur la fonction publique*, nous soulignons l'obligation de recrutement et de promotion par voie de concours, la détermination des unités de négociation et l'accréditation législative des syndicats représentant les employés du gouvernement du Québec.

En regard du *Code du travail*, nous soulignons que la convention collective lie tous les salariés actuels et futurs visés par l'accréditation, le droit et l'obligation

de représentation des salariés visés par l'accréditation, de même que le caractère d'ordre public de l'accréditation.

En regard de la *Charte des droits et libertés de la personne*, nous rappelons l'obligation de tout employeur d'accorder un traitement ou un salaire égal au même endroit, sans discrimination.

Nous soumettions que les conditions de travail des employés fédéraux affectés devraient être conformes à la *Loi sur les normes du travail*.

Nous énoncions également certaines difficultés d'ordre administratif et technique, telle l'obligation à moyen et à long terme de procéder à l'évaluation des emplois nouvellement créés.

- **Approche législative et conventionnelle**

Quant aux précédents, nous avons examiné le transfert d'employés du gouvernement du Canada au gouvernement du Québec résultant de l'*Entente relative à l'administration par le Québec de la partie IX de la Loi sur la taxe d'accise concernant la taxe sur les produits et services (TPS) et de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*. L'examen de ces précédents nous amenaient à énoncer des observations qui sont toujours d'actualité. Nous rappelons les principales.

Nous soulignons que, dans la mesure où l'entente de transfert affecterait les droits et obligations de tous les intervenants à l'égard desquels nous avons examiné les impacts, ceux-ci devraient être partie à une entente, à l'exclusion des employés qui sont valablement représentés par leur syndicat au moment où l'entente serait conclue.

Nous soumettions que toute entente affectant directement ou indirectement les droits des employés affectés en vertu des conventions collectives en vigueur nécessiterait l'intervention du syndicat partie à cette convention collective, notamment, à titre d'exemple, dans le cadre de la négociation d'une indemnité de départ différente de celle prévue à la convention collective en contre-partie possible d'autres avantages qui nécessiteraient des modifications aux conventions liant les parties.

Nous concluons également qu'une intervention législative du gouvernement du Québec serait essentielle pour permettre juridiquement l'engagement des employés affectés.

CHAPITRE II

CONTEXTE LÉGISLATIF

Afin de bien cerner les impacts et les enjeux juridiques qui affecteront les différents intervenants en matière de relations de travail lors de l’accession du Québec à la souveraineté, nous examinons, à la section 2.1, la législation applicable dans les fonctions publiques québécoise et fédérale de même que celle de la Société canadienne des postes, et ce afin de cerner le fonctionnement actuel du régime des relations de travail dans chacune de ces entités.

Une attention particulière est apportée à la modernisation de la fonction publique du Québec et aux orientations qui la sous-tendent considérant qu’elles peuvent avoir des impacts à l’égard de l’intégration des fonctionnaires fédéraux dans la fonction publique du Québec qui s’exercera dans un cadre dont les paramètres sont évolutifs. Nous tentons ainsi de faire une analyse prospective de la fonction publique du Québec pour permettre au lecteur de mieux cerner les impacts de l’intégration envisagée dans l’éventualité de l’accession du Québec à la souveraineté. Bien que la fonction publique fédérale doit aussi évoluer et adapter ses structures et son fonctionnement aux changements, nous ne traitons pas des orientations de celle-ci considérant qu’elles ne peuvent avoir d’impact au niveau du processus d’intégration et d’engagement des employés envisagé.

Nous abordons également l’impact que peuvent avoir l’A.L.É.N.A. et le *Code civil du Québec* aux sections 2.2 et 2.3.

La section 2.5 traite de l’application respective des législations canadienne et québécoise après l’accession du Québec à la souveraineté, à la lumière des dernières modifications apportées au *Code du travail* du Québec étudiées à la section 2.4. Cet aspect est largement tributaire des principes directeurs que nous respectons aux fins de la mise à jour de l’étude.

2.1 CADRE JURIDIQUE ACTUEL

2.1.1 Fonction publique provinciale

- **Législation applicable**

Les relations de travail dans la fonction publique québécoise sont régies par les principaux textes législatifs et réglementaires suivants :

- *Loi sur l'administration publique*, L.Q. 2000, c. 8 (L.A.P.);
- *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. 3.1.1 (L.F.P.);
- Les règles et les directives qui en découlent;
- *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. 1-6 (L.A.F.);
- *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27 (C.T.).

- **Principaux acteurs**

Le Conseil du trésor, constitué en vertu des articles 18 et suivants de la *Loi sur l'administration financière*, continue son existence en vertu de la *Loi sur l'administration publique* (art. 67 L.A.P.).

Les principaux pouvoirs qui étaient accordés au Conseil du trésor en vertu de la *Loi sur la fonction publique* en 1992 le sont maintenant en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. Ceux que nous avons identifiés en 1992 se retrouvent plus spécifiquement aux articles 30 et suivants de la L.A.P.

L'Office des ressources humaines, qui était notamment chargé de procéder à la tenue de concours de recrutement et de promotion des fonctionnaires dans la fonction publique et au placement et au recyclage des fonctionnaires permanents mis en disponibilité, n'existe plus. Les pouvoirs qui lui étaient antérieurement accordés appartiennent maintenant au Conseil du trésor.

La Commission de la fonction publique possède toujours les pouvoirs qu'elle détenait en 1992 en plus de ceux qui lui ont été accordés par les modifications apportées à la L.F.P.

Le régime syndical en vigueur en 1992 est toujours le même aujourd'hui.

Bien qu'actuellement le Tribunal du travail a toujours juridiction pour décider de tout litige sur l'exclusion ou l'inclusion effective d'un fonctionnaire ou

d'une catégorie de fonctionnaires dans chacun des groupes pouvant être accrédités suivant les articles 64 et suivants de la L.F.P., cette juridiction devrait relever de la nouvelle Commission des relations du travail instituée par les amendements apportés au *Code du travail* en vertu de la *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2001, c. 26. Nous soulignons que les dispositions créant cette commission ne sont pas actuellement en vigueur.

Les fonctionnaires sont toujours régis par les dispositions de leurs conventions collectives ou, à défaut, par celles de la *Loi sur la fonction publique*. L'article 70 de la L.F.P. comporte toujours les mêmes restrictions quant aux matières négociables.

- **Modernisation de la fonction publique**

Depuis 1992, le gouvernement du Québec a dû reconsidérer ses modes de gestion de manière à s'adapter aux nouvelles réalités sociales, économiques, scientifiques et internationales et aux attentes des citoyens à l'égard de services de qualité mieux adaptés aux besoins, et ce à moindre coût.

La modernisation de la gestion publique s'inscrit donc dans un processus initié depuis plusieurs années et qui vise à modifier et adapter les modes d'intervention de l'administration publique, ses structures ainsi que son cadre de gestion. Sans faire une rétrospective détaillée, nous croyons utile de souligner certaines initiatives entreprises par le gouvernement depuis 1992.

En 1993, dans le contexte de la volonté gouvernementale de renforcer la responsabilité des gestionnaires, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* a été adoptée pour rendre imputable devant l'Assemblée nationale, non seulement les ministres, mais également les sous-ministres et les dirigeants d'organismes.

Par ailleurs, des ajustements au processus budgétaire et des allègements au contrôle des actes administratifs ont été apportés à partir de 1994. Notamment, l'établissement des enveloppes fermées remplaçant les gels de crédit, l'instauration de plans stratégiques pluriannuels et des plans ministériels de gestion des dépenses permettent aux ministères de situer leurs choix budgétaires dans le cadre de leur orientation stratégique et d'identifier des résultats visés dans l'exercice budgétaire.

Notons également la signature d'ententes-cadres avec les syndicats et les associations représentant le personnel d'encadrement pour examiner en profondeur l'organisation du travail.

Au cours de l'année 1994, le gouvernement a mis en place un modèle de gestion par résultats qui a engendré la création d'unités autonomes de service sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Le gouvernement a mis en place des groupes de travail et des groupes conseil qui se sont penchés, notamment, sur la conception et l'évaluation des politiques publiques, la mise en œuvre des politiques, la production des biens et des services publics et sur la fonction publique comme institution et comme ressource nécessaire à l'action de l'État.

En plus du contrôle parlementaire, le gouvernement a instauré un système de reddition de comptes interne à la fin de 1996 et a créé la Commission sur l'administration publique de l'Assemblée nationale en 1997.

Au mois de juillet 1999, le ministre d'État à l'administration et à la fonction publique déposait à l'Assemblée nationale un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé *'Pour de meilleurs services aux citoyens – un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique'*, qui a fait l'objet de consultations internes et externes.

Cet énoncé de politique a conduit à l'adoption en date du 25 mai 2000 de la *Loi sur l'administration publique*.

Cet énoncé de politique de même que la *Loi sur l'administration publique* s'inscrivent dans l'intention gouvernementale de lancer une profonde modernisation de la fonction publique pour mettre l'accent sur la qualité des services aux citoyens et sur l'atteinte de résultats mesurables, et ce avec le souci de donner davantage de liberté d'action aux gestionnaires imputables.

Cette réforme s'appuie sur la nécessité de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens et celle d'accroître la transparence, la responsabilisation et la reddition de comptes.

Une des expériences les plus déterminantes dans la fonction publique québécoise, qui reflète la gestion plus autonome des ministères et organismes, est celle des unités autonomes de service mises en place à compter de 1995.

Considérant que le cadre de gestion proposé par la *Loi sur l'administration publique* s'inscrit principalement dans l'évolution de ces unités, nous croyons opportun de nous y attarder en examinant leur mode de fonctionnement et, dans un objectif prospectif, en soulignant certaines observations en regard de l'expérience vécue, des changements et des orientations souhaitées.

- L'expérience des unités autonomes de service

L'unité autonome de service (UAS) s'entend d'une unité opérationnelle à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme où s'applique le modèle de gestion par résultats. Ce concept de gestion prévoit un nouveau processus d'allocation des ressources, une forme d'allégement des contrôles centraux, de même que la mise en place d'un modèle de gestion par résultats. Le nouveau processus d'allocation des ressources se caractérise par l'établissement d'enveloppes budgétaires globales fermées, permettant à chaque ministère d'allouer ses ressources en fonction de ses priorités, telles qu'elles auront été exprimées dans un plan stratégique annuel.

Ce modèle préconise que les gestionnaires puissent choisir les moyens les plus appropriés à chaque situation pour concentrer l'essentiel de leur attention à l'atteinte des résultats des programmes de qualité de services et de productivité.

Par ailleurs, l'introduction de cette gestion par résultats conserve les valeurs et les bénéfices d'une fonction publique unifiée. Ainsi, tout le personnel demeure dans la fonction publique; les principes de probité et d'équité visant à éviter le favoritisme et à assurer une chance égale à chacun sont respectés.

Aucune législation ou texte réglementaire ne prévoit l'instauration de ces unités autonomes de service. Leur existence résulte d'une entente de gestion qui institutionnalise la gestion par résultats de chaque unité.

Cette entente de gestion présente le mandat de l'UAS, identifie ses produits et services, les indicateurs et les marges de manœuvre requises qui permettront de rendre compte des résultats atteints pour améliorer la performance de l'unité. Un plan d'action doit également décrire les perspectives à moyen terme, les cibles fixées à l'unité pour l'année, les moyens qu'elle entend prendre pour les atteindre et les ressources disponibles. Ces deux documents sont soumis au Conseil du trésor pour qu'il approuve les allègements demandés et qu'il reconnaisse l'entente de gestion. Ainsi, le Conseil du trésor peut approuver plusieurs assouplissements à ce que prévoient les normes, politiques ou directives du Conseil afin de donner les moyens à l'unité administrative concernée d'atteindre ses objectifs. Après

approbation par celui-ci, cette unité est officiellement en place. Annuellement, l'unité doit préparer et rendre public un rapport de gestion présentant et expliquant les résultats.

Normalement, le personnel d'une telle unité continue d'être couvert par la *Loi sur la fonction publique* et par les conventions collectives applicables.

Selon le rapport synthèse des résultats 1999-2000, les UAS étaient au nombre de 14 : CARRA, Centre de perception fiscale, Services aériens et postaux, Centre de conservation du Québec, Tourisme Québec, Centre de recouvrement en sécurité du revenu, Régie des rentes du Québec, Centre d'expertise en analyse environnementale, Centre de gestion de l'équipement roulant, Direction de la géologie, Aide financière aux études, Emploi-Québec et Forêt Québec.

Le rapport du Comité de développement des UAS fait état que celles-ci ont de la difficulté à concilier leur recherche de performance et leur insertion dans un cadre de gestion gouvernementale non orienté dans son ensemble sur les résultats. Il est énoncé que les unités ne disposent pas nécessairement toutes de l'ensemble des compétences et ressources requises pour l'amélioration de leurs performances.

Par ailleurs, les réflexions des membres du Comité ont porté sur trois thèmes :

- ✓ les diverses formes de partenariat que l'unité peut développer avec les partenaires du secteur d'activités concerné;
- ✓ les mécanismes organisationnels faisant appel à la déconcentration ou la régionalisation pour que le service soit offert le plus près possible de la clientèle visée; et
- ✓ les procédés alternatifs de fourniture de services en totalité ou en partie pour offrir des services de qualité supérieure ou équivalente à un coût moindre, tels le recours à la sous-traitance pour la réalisation de certaines activités spécialisées et la formation d'un organisme à but non lucratif ou une coopérative pour réaliser certaines ou toutes les activités d'une unité ou pour exploiter des créneaux particuliers.

Certaines questions ont également été soulevées dans le cadre des travaux de réflexion pour développer davantage cette nouvelle perspective, soit la délimitation du cadre du secteur public pour différencier les activités qui relèvent de

l'administration de l'État et celles qui s'y rattachent de façon indirecte, la remise en question du cadre de gestion actuel de l'administration publique qui est centrée davantage sur le contrôle des moyens et des processus que sur la finalité des organisations en matière de service aux citoyens.

À l'analyse de cette expérience, le gouvernement constatait que la fonction publique était assujettie à des règles et à des procédures qui cadraient mal avec la performance qu'on attend d'elle dans les années 2000. Il souhaitait donc une administration plus simple, plus efficace, plus rapide et dont les actions se jugent davantage en fonction des résultats à atteindre que des règles à suivre. Malgré les assouplissements apportés, il considérait toujours l'encadrement comme étant contraignant pour les gestionnaires. C'est dans ce contexte que le gouvernement adoptait la *Loi sur l'administration publique* (L.A.P.).

- Le nouveau cadre de gestion proposé par la L.A.P.

Le nouveau cadre de gestion comporte trois volets :

- ✓ une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique imposant aux ministères et organismes l'obligation de rendre publics les objectifs de qualité de services qu'ils s'engagent à respecter;
- ✓ la généralisation progressive de conventions de performance et d'imputabilité spécifiques à chacune des unités administratives afin de permettre de remplacer la plupart des contrôles actuels axés sur les processus par des contrôles sur les résultats; et
- ✓ le renforcement de la reddition de comptes pour permettre aux parlementaires d'avoir une information de meilleure qualité exprimée en terme d'objectifs, de résultats et d'indicateurs.

Le nouveau cadre de gestion proposé par la *Loi sur l'administration publique* ne vise pas, comme tel, le rôle de l'État, mais son fonctionnement ou sa façon de mettre en œuvre les orientations, les politiques, ainsi que les lois de l'Assemblée nationale. Le gouvernement a également précisé qu'il n'était pas de son intention d'écarter les principes fondamentaux sur la base desquels avait été édi-
fiée la fonction publique depuis son existence, soit la neutralité politique, l'équité, l'intégrité, l'égalité d'accès qui sont des principes qui devraient être préservés.

En raison de l'expérience positive des UAS, le gouvernement veut assurer l'extension du modèle de gestion par résultats à l'ensemble de l'administration publique.

Pour que les unités administratives puissent pratiquer la gestion par résultats, la L.A.P. exige que leur dirigeant conclut une convention de performance et d'imputabilité (CPI) avec le ministre et le sous-ministre, ou avec le dirigeant de l'organisme. Elles seront désignées sous l'appellation d'"agence". L'entente de gestion que signaient les UAS devient la CPI pour les agences. Ainsi, les UAS deviendront nécessairement des agences en transformant et en adaptant leurs documents aux exigences de la L.A.P.

Contrairement au plan stratégique ou au plan annuel de gestion qui, eux, appartiennent à la sphère politique et qui existent toujours suivant la L.A.P., la convention de performance et d'imputabilité touche plus directement la sphère administrative. Elle se rapporte plus spécifiquement à la mise en œuvre du plan stratégique. Elle s'intéresse plus particulièrement à l'efficacité de la prestation des produits et des services et fixe des objectifs de qualité et de productivité. Cette convention peut être complétée par une entente de gestion conclue entre le ministre responsable et le Conseil du trésor. Cette entente définit un cadre de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles propre à cette unité.

Bien entendu, les unités administratives qui auront conclu une convention de performance et d'imputabilité seront assujetties à une obligation de reddition de comptes auprès de leur ministre. C'est aussi par le biais des commissions parlementaires sur l'administration publique que le contrôle s'exercera.

La loi stipule que le Conseil du trésor favorise l'adaptation du cadre de gestion à la situation de chacun des ministères et organismes (art. 70 L.A.P.).

Dans le domaine des ressources humaines, il y aura des directives qui porteront sur des sujets d'intérêt gouvernemental auxquels les ministères et organismes seront tenus de se conformer, des orientations sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des ressources humaines qui serviront de référence aux ministères et organismes concernés, des orientations plus spécifiques afin d'assister un ministère ou un organisme dans l'atteinte d'objectifs spécifiques, ainsi que des politiques applicables à l'ensemble des ministères et organismes.

Cependant, suivant l'article 20 de la L.A.P., le Conseil du trésor peut, d'une part, déléguer l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré ou qui est conféré à son président et même autoriser la sous-délégation de ce pouvoir et, d'autre part, exempter une unité administrative de l'application de l'une de ses décisions.

La réforme porte également sur la réduction des contrôles centraux. Dans cette perspective, le Conseil du trésor procède à l'examen détaillé de sa réglementation afin d'en alléger le plus possible le poids et simplifier au maximum les règles et procédures qui régissent la prestation de services. La volonté gouvernementale est d'exercer les contrôles davantage *a posteriori* de façon à ne pas ralentir l'action.

Bien entendu, ce nouveau modèle de gestion par résultats et les moyens pris par le gouvernement pour l'instaurer ont un grand impact sur les conventions collectives. L'organisation du travail est directement affectée par ce nouveau cadre de gestion et est discutée, notamment, par le biais des comités ministériels d'organisation du travail. Depuis 1995, des comités ministériels sur l'organisation du travail ont été formés dans chacun des ministères et organismes au sein desquels sont étudiées diverses questions concernant le travail.

En 1998, le gouvernement et ses partenaires syndicaux et associatifs ont résolu de poursuivre cette collaboration, démontrant ainsi une volonté commune de concertation et de recherche de solutions par les parties immédiatement concernées et où on reconnaît en outre la nécessité d'imaginer des solutions adaptées à des situations particulières.

- Ententes sur l'organisation du travail

En date du 26 novembre 1999, le gouvernement du Québec signait, avec les syndicats et associations représentant la majorité de la fonction publique, une entente sur l'organisation du travail dans la fonction publique. Cette entente a été signée dans le contexte de l'instauration du nouveau cadre de gestion gouvernementale. Par cette entente, le gouvernement veut refléter le rôle important que peuvent jouer les organisations syndicales et les associations de cadres afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la fonction publique en matière de relations de travail et de gestion des ressources humaines. Les comités ministériels et sectoriels constitués par cette lettre d'entente pourront identifier les mesures permettant d'améliorer ou de revoir l'organisation du travail et examiner les modalités pour ce faire, incluant, s'il y a lieu, les aménagements nécessaires aux conventions collectives, aux directives de conditions de travail tout en se préoccupant de

l'emploi. Ils pourront discuter de tout sujet qu'ils désirent aborder au niveau ministériel, y compris le niveau d'emploi optimal, la sous-traitance, l'aménagement du temps de travail et la structure hiérarchique, à l'exception de certains sujets qui doivent être discutés au comité sectoriel, soit la structure et les frontières de tâches, la classification des emplois, l'organisation de la carrière, l'exclusivité de service, la dotation des emplois et ses règles de gestion, la précarité et les mécanismes de gestion et d'application de la sécurité d'emploi, le redéploiement des effectifs, l'absentéisme, la durée et l'aménagement du temps de travail, etc. Évidemment, les comités ministériels pourront faire des recommandations au comité sectoriel. Cette lettre d'entente prévoit que tout consensus des parties à l'intérieur des comités ministériels s'applique dans le ministère ou l'organisme concerné, dès qu'il est établi par entente, et il modifie les conventions et les directives de conditions de travail pour la durée de l'entente.

Le rôle du comité sectoriel est plus spécifiquement celui de suivre le déroulement de l'implantation de l'entente, des changements qu'elle générera directement ou indirectement, des conséquences sur le niveau l'emploi, de traiter des sujets discutés au niveau sectoriel et d'identifier, de documenter et de disposer des problématiques d'ensemble devant être prises en charge centralement.

Tout consensus des parties auquel arrive le comité s'applique soit à l'ensemble de la fonction publique, soit aux ministères ou organismes concernés, et ce dès qu'il est établi par entente; il modifie les conventions collectives et les directives de conditions de travail pour la durée de l'entente, et ce conformément à ce qui est prévu aux dispositions générales.

Il va de soi que toute modification aux conventions collectives engendrée par ces consensus ministériels ou sectoriels devra recevoir l'accord des instances syndicales ou gouvernementales appropriées avant d'entrer en vigueur.

- Gestion du personnel et dotation

En ce qui a trait à la gestion du personnel, le gouvernement prévoit un accroissement de l'effectif de la fonction publique. Le gouvernement a modifié les règles quant au processus d'appel en matière de concours de promotion afin de réduire l'impact des contestations sur l'efficience et l'efficacité de l'administration publique. De même, le gouvernement a adopté des directives afin de prioriser le recrutement de jeunes et d'attirer les diplômés de nos institutions d'enseignement, de même que d'accorder une place plus grande à la diversité québécoise au sein de

son personnel afin de mieux refléter la société d'aujourd'hui. Dans ce contexte, la *Loi sur la fonction publique* et sa réglementation ont été modifiées :

- en abandonnant le rangement par niveaux dans les listes de déclaration d'aptitudes afin d'élargir le bassin à l'intérieur duquel le ministère ou l'organisme peut choisir le candidat retenu pour combler le poste et ainsi permettre plus facilement au gestionnaire de retenir notamment les services d'une minorité ethnique ou d'une personne appartenant à un groupe victime de discrimination;
- en accordant un pouvoir supplémentaire à la Commission de la fonction publique, soit celui de certifier les éléments d'un moyen d'évaluation. Lorsqu'un tel moyen d'évaluation a été certifié par la Commission, il ne peut être contesté par un appel logé en vertu de l'article 35 L.F.P.;
- en édictant que la Commission refuse d'entendre un appel interjeté en vertu de l'article 35 L.F.P. relativement à un concours de promotion jusqu'à ce que la liste de déclaration d'aptitudes soit constituée, sauf avec le consentement des parties. Ainsi, malgré qu'un appel ait été logé pour contester notamment la procédure d'admissibilité à un concours ou pour soulever une irrégularité ou une illégalité dans le cadre d'un premier examen d'une procédure d'évaluation, la Commission n'entendra cet appel qu'au terme du processus d'évaluation, soit lorsque la liste de déclaration d'aptitudes sera constituée. Cette modification a pour but de répondre aux représentations des ministères qui énonçaient que la procédure d'appel devant la Commission de la fonction publique avait pour effet de suspendre la procédure d'évaluation et qu'ils ne réussissaient pas à combler les postes de façon efficace;
- en ajoutant la possibilité pour un fonctionnaire d'être promu sans concours après que ses aptitudes aient été vérifiées dans le cadre d'un programme de développement de ressources humaines approuvé à cette fin par le Conseil du trésor. Ainsi, la loi prévoit non seulement la possibilité de promotion sans concours lorsque l'emploi est réévalué à un niveau supérieur, mais étend également cette possibilité aux aptitudes qu'aurait un fonctionnaire d'accéder à un niveau supérieur, et ce dans le cadre d'un programme de développement des ressources humaines;
- en permettant la tenue de concours en recourant à une réserve de candidatures et à l'établissement d'une telle réserve;

- en prévoyant la possibilité pour le Conseil du trésor de corriger une erreur d'écriture ou de calcul ou quelque autre erreur matérielle, y compris y inscrire ou rayer le nom d'un candidat d'une liste de déclaration d'aptitudes;
- en prévoyant que la nomination d'un fonctionnaire peut être faite même si un appel interjeté en vertu de l'article 35 L.F.P. est pendant devant la Commission de la fonction publique. Cet ajout va dans le même sens que la modification faite à l'article 36 L.F.P., c'est-à-dire qu'on permet au ministère ou à l'organisme concerné de compléter la procédure d'évaluation et même de nommer le candidat malgré le fait qu'il y ait un appel pendant. Cette nomination est toutefois conditionnelle au résultat de l'appel. Ainsi, la nomination devient définitive au terme du processus judiciaire de contestation;
- en permettant au Conseil du trésor de déléguer à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme le pouvoir de procéder à la vérification et à la déclaration d'aptitudes des candidats à la promotion sans concours, pouvoir qui antérieurement ne pouvait être délégué et qui était réservé au président du Conseil du trésor;
- en accordant le pouvoir à la Commission de la fonction publique d'analyser un moyen d'évaluation destiné à être utilisé éventuellement lors d'un concours ou lors de la constitution d'une réserve de candidatures et, ainsi, certifier que son contenu, les critères évalués, la grille et les modalités de correction sont conformes à l'article 48 de la *Loi sur la fonction publique* et qu'ils permettent de constater impartialement la valeur des candidats à l'égard des emplois identifiés dans la demande du président du Conseil du trésor. Cette modification recoupe également celle apportée à l'article 35 L.F.P. qui exclut l'appel sur un moyen d'évaluation certifié par la Commission.

- Conclusions sur la modernisation

On constate, à l'analyse de la L.A.P. et des modifications apportées à la L.F.P., qu'une grande autonomie sera accordée aux ministères, aux organismes et aux unités administratives dans les moyens qu'ils pourront utiliser afin d'atteindre leurs objectifs. Le rôle du Conseil du trésor sera dorénavant de prévoir, à l'intérieur des politiques, orientations ou directives, un cadre général permettant aux ministères et organismes de manœuvrer à l'intérieur de celui-ci par les moyens

qu'ils jugeront opportuns afin d'atteindre leurs objectifs particuliers. Bien que des modifications aient été apportées jusqu'à maintenant aux lois, règlements, directives et politiques, nous croyons que d'autres sont à venir afin d'assouplir davantage l'encadrement de la gestion gouvernementale. Bien entendu, ce nouveau cadre de gestion s'inscrit dans le respect des principes d'équité, d'égalité, d'objectivité et de transparence.

L'esprit de la L.A.P. est d'encourager l'autonomie de gestion des ministères et organismes en ce que leurs unités pourront fonctionner selon un encadrement particularisé et adapté.

L'implantation de ce cadre de gestion pourrait avoir un impact majeur sur les conventions collectives actuellement applicables afin qu'elles soient adaptées à cette nouvelle orientation, notamment au niveau de l'organisation du travail, de la classification des emplois, de l'aménagement du temps de travail et de la politique de rémunération. La *Directive concernant la classification des emplois et ses règles de gestion*, de même que la *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou des taux de salaire et de bonis à certains fonctionnaires*, illustrent l'ampleur des modifications qu'entraîne le nouveau cadre de gestion.

Dans la mesure où ce cadre de gestion entraînerait une décentralisation de la fonction publique et implicitement des relations de travail, l'intégration des fonctionnaires fédéraux dans ce nouveau contexte pourrait être plus difficile. On observe notamment la création d'organismes indépendants de la fonction publique, tels Investissement-Québec, Garantie-Québec, Régie de l'Énergie, où travaillent d'anciens employés de la fonction publique pour qui, selon certaines conditions, il est possible d'y retourner. Également, on observe d'anciennes UAS qui sont devenues des organismes autonomes complètement indépendants de la fonction publique comme, par exemple, le Centre de recherche minérale (CRM) qui est devenu le Consortium de recherche minérale (COREM), où les parties ont dû prévoir par entente le maintien des conditions de travail particulières à la fonction publique, notamment au niveau du régime de retraite, et la possibilité d'y retourner selon certaines conditions et modalités.

Bien que la création de ces organismes autonomes et indépendants ait impliqué la conclusion d'ententes avec les syndicats pour le maintien des conditions de travail des fonctionnaires provinciaux qui y ont été intégrés, et pour permettre à ceux-ci de retourner dans la fonction publique selon certaines conditions, les employés de ces organismes après cette intégration ne sont pas nommés en vertu de la L.F.P. Ces organismes ne sont donc pas assujettis aux règlements, aux directives et aux politiques relatifs notamment à la classification,

à la rémunération, au classement et à la dotation adoptés par le Conseil du trésor en vertu de la L.F.P. et de la L.A.P. Ajoutons cependant que pour les organismes créés par voie législative, le Conseil du trésor conserve un droit de regard au niveau des conditions de travail en ce que le règlement qu'adopte l'organisme pour les établir doit être approuvé par le Conseil du trésor.

Nous examinons, au chapitre IV, les implications qu'entraînerait l'intégration de fonctionnaires fédéraux au sein de ces organismes.

- **L'effectif de la fonction publique**

Nous avons cru opportun d'ajouter cette section considérant la publication récente d'un rapport portant sur l'effectif de la fonction publique produit par le Secrétariat du Conseil du trésor et qui s'intitule "L'effectif de la fonction publique 2000". Les statistiques rapportées permettront au lecteur de mesurer certains impacts que pourrait engendrer l'intégration des fonctionnaires fédéraux.

Le secteur public est constitué des ministères et des organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. La population visée est le personnel régulier, occasionnel, étudiants et stagiaires, assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, ainsi que l'ensemble du personnel de la haute direction.

Le personnel assujetti de la fonction publique représente 15% de l'ensemble de l'effectif des secteurs public et parapublic qui comprend la fonction publique, ainsi que les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

En mars 2000, 66 719 personnes étaient à l'emploi de la fonction publique : 49 269 employés réguliers, 16 673 occasionnels ainsi que 777 étudiants et stagiaires. L'effectif, étudiants et stagiaires, est passé de 160 en mars 1996 à 777 en mars 2000.

L'effectif régulier a diminué de 8.1 % au cours des cinq dernières années, passant de 53 635 personnes en mars 1996 à 49 269 personnes en mars 2000. Cette variation est attribuable, notamment, aux départs massifs à la retraite au cours des années 1996 à 1998. Par la suite, l'effectif régulier a connu une hausse importante de mars 1998 à mars 1999, passant de 46 620 à 49 221 personnes. Cette augmentation est due notamment à l'arrivée de personnes provenant du gouvernement fédéral et de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, ainsi que de la conversion des postes d'agents des services correctionnels

en emplois réguliers à temps partiel. De mars 1999 à mars 2000, l'effectif régulier est demeuré stable.

Ce sont les cadres, le personnel de bureau et les ouvriers dont la proportion dans l'ensemble de l'effectif a le plus diminué au cours des cinq dernières années.

Le personnel professionnel et enseignant a augmenté son importance relative dans l'ensemble de l'effectif de 0,7% et les étudiants et stagiaires de 1%. Ce sont surtout les techniciens qui ont le plus augmenté leur représentation, leur proportion passant de 26.6% en mars 1996 à 29.8 % en mars 2000, soit de 17 283 à 19 839 techniciens.

L'effectif occasionnel a augmenté de 5 450 personnes de mars 1996 à mars 2000. Les hausses les plus importantes se situent entre 1996 et 1998.

Quant à la répartition géographique de l'effectif de la fonction publique, il est passé de 49.1% à 47.8% pour la Capitale nationale, de 20.6% à 20.3% dans la région de Montréal et de 30.3% à 31.8% dans les autres régions. L'effectif occasionnel est passé de 29.4% à 34.6% pour la Capitale nationale, de 31.8% à 29.4% dans la région de Montréal et de 38.6% à 35.6% dans les autres régions.

L'âge moyen de l'effectif régulier est passé de 44.5 ans en 1996 à 45.8 ans en mars 2000, ce qui correspond à un vieillissement de 1.3 années de cette population au cours de la période.

L'âge moyen de l'effectif occasionnel est passé de 39.2 années en mars 1996 à 40.6 années en mars 2000, soit un vieillissement de 0.8 année de cette population au cours des cinq dernières années.

Les femmes ont augmenté leur proportion dans l'effectif régulier passant de 45.4% en mars 1996 à 49.5% en mars 2000. Le taux de représentation des femmes s'est accru dans toutes les catégories d'emplois, mais surtout chez le personnel de la haute direction, soit de 24.1% à 35.2%, chez les cadres, de 16.6% à 22.4%, chez les techniciens, de 44.2% à 50.1%, et chez les agents de la paix, de 12.7% à 24.6%.

C'est dans la catégorie du personnel de bureau que la proportion des femmes demeure la plus forte. Elles y sont largement majoritaires avec 85.4% de l'effectif de cette catégorie d'emplois en mars 2000, ce qui représente 10 597 femmes. La proportion des femmes dans l'effectif occasionnel a très largement diminué de mars 1996 à mars 2000. Cette proportion a cependant augmenté chez

les professionnels et les enseignants de 4.9%. Par contre, elle a diminué de 5.6% chez les agents de la paix et de 3.9% chez les ouvriers.

La part relative des membres des communautés culturelles au sein de l'effectif régulier s'est maintenue entre mars 1996 et mars 2000. La présence de ceux-ci a augmenté pour la haute direction, les cadres, les techniciens et les agents de la paix. Par contre, elle a diminué chez les professionnels et les enseignants, le personnel de bureau et les ouvriers.

La part relative des personnes handicapées dans l'effectif régulier a diminué entre mars 1996 et mars 2000, passant de 1.4% à 1.1%. Les techniciens et les ouvriers constituent les catégories d'emplois où le pourcentage de personnes handicapées a diminué le plus.

2.1.2 Fonction publique fédérale

- **Législation applicable**

Pour l'essentiel, les relations de travail dans la fonction publique fédérale demeurent toujours encadrées par les principaux textes législatifs et réglementaires suivants :

- *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C., (1985), c. P-33 (L.E.F.P.);
- *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C., (1985), c. P-35 (L.R.F.P.);
- *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C., (1985), c. F-11 (L.G.F.P.);
- *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C., (1985), c. P-36 (L.P.F.P.);
- *Code canadien du travail*, L.R.C., (1985), c. L-2 (art. 47) (C.C.T.);
- Les règlements et directives qui en découlent.

À noter que le *Code canadien du travail* a été modifié par la *Loi modifiant le Code canadien du travail*, partie 1, chapitre 26 des *Lois du Canada de 1998*.

Il s'agit d'une réforme des dispositions de la partie 1 du *Code canadien du travail* relatives aux relations de travail afin d'offrir un cadre en matière de négociation collective permettant aux syndicats et aux employeurs de mieux définir leur propre convention et de régler leurs conflits d'une façon rapide et économique.

Les points saillants de cette réforme sont les suivants :

- a) la création d'un conseil représentatif, le Conseil canadien des relations industrielles auparavant désigné le Conseil canadien des relations du travail;
- b) la simplification du processus de conciliation;
- c) la clarification des droits et obligations des parties durant un arrêt de travail, y compris l'obligation de tenir un vote de grève ou de lock-out et de donner un préavis de grève ou de lock-out;
- d) l'obligation pour les parties impliquées dans un arrêt de travail de maintenir les activités qui sont nécessaires pour protéger la santé et la sécurité du public;
- e) l'obligation de maintenir les services qui touchent l'expédition du grain en cas d'arrêt de travail décrété par toute tierce partie dans les ports;
- f) l'interdiction de miner la capacité de représentation d'un syndicat durant une grève ou un lock-out;
- g) l'opportunité pour les travailleurs à distance d'avoir un meilleur accès à la négociation collective.

- **Principaux acteurs**

Le Conseil du trésor, constitué en vertu des articles 5 et suivants de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est toujours l'organisme chargé de la gestion du personnel de l'administration publique fédérale, de la détermination de ses conditions d'emploi et des effectifs nécessaires à la fonction publique. Il est en outre responsable de la classification des postes, des normes de discipline ainsi que de tout ce qui est nécessaire à la bonne gestion du personnel de la fonction publique.

La Commission de la fonction publique demeure l'organisme chargé de la sélection et de la nomination des employés à des postes de la fonction publique.

La Commission des relations de travail dans la fonction publique conserve son pouvoir de disposer des questions relatives aux accréditations dans la fonction

publique fédérale, notamment la détermination des unités habiles à négocier ainsi que certaines questions relatives aux conventions collectives, dont la conciliation et l'arbitrage des griefs dans la fonction publique.

Aux fins de la classification et comme il le sera plus amplement expliqué dans la section 3.3.2 de la présente étude, les catégories d'emplois sont, pour l'essentiel, demeurées les mêmes. On note toutefois un changement important au chapitre des groupes professionnels, lesquels ont été réduits en nombre de 72 à 29 par le Conseil du trésor, conformément au pouvoir qui lui était dévolu par l'article 102 (1) de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, chapitre 54 des *Lois du Canada de 1992*.

Au chapitre des accréditations, mentionnons que la fonction publique fédérale comporte environ 200 000 employés répartis en 156 unités de négociation. L'Alliance de la fonction publique du Canada est l'agent négociateur accrédité à l'égard de la moitié des unités de négociation, représentant plus de 70% des employés syndiqués alors que 15% d'entre eux sont représentés par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada. Pour le reste, il s'agit d'environ 23 agents négociateurs qui ne représentent chacun qu'une seule unité de négociation regroupant entre 5 et 2 000 employés.

2.1.3 Société canadienne des postes

La Société canadienne des postes, telle que définie en 1992 en termes d'organisation et de mandat, demeure essentiellement la même.

Il s'agit ainsi d'une entreprise fédérale à laquelle s'applique le *Code canadien du travail* et la réglementation qui en découle. À noter que les personnes engagées par la Société ne sont plus réputées faire partie de l'administration publique aux fins de la *Loi sur la pension dans la fonction publique*¹ et bénéficient donc maintenant d'un régime de pension indépendant. Cependant, cette loi prévoit que les employés couverts par ce régime indépendant auront droit à des prestations de retraite et à des sommes forfaitaires au moins égales à celles prévues par la loi.

Les unités de négociation définies en 1988 par le Conseil canadien des relations du travail sont, pour l'essentiel, les mêmes, sous réserve d'un change-

¹ Voir à cet effet le paragraphe 13.2 de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, abrogé par l'article 227 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, [SC 1999, c. 34].

ment d'agent négociateur à l'égard de l'unité d'exploitation maintenant représentée par le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes.

2.2 CODE CIVIL DU QUÉBEC

La disposition préliminaire du *Code civil du Québec*, entré en vigueur en 1994, prévoit que ce dernier « est constitué d'un ensemble de règles qui, en toutes matières auxquelles se rapportent la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions, établit en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun. En ces matières, il constitue le fondement des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au *Code* ou y déroger. »

Par l'effet de cette disposition, le *Code civil du Québec* devient ainsi le fondement, le «*substrat*» de toutes les lois du travail. Il en découle donc que l'insuffisance ou l'ambiguïté des lois du travail, voire même d'une convention collective, devra ultimement trouver sa solution, quelle que soit la juridiction compétente, en recourant aux règles du droit civil.²

À titre d'illustration, maintes décisions arbitrales renvoient maintenant à des dispositions du *Code civil du Québec* en situations particulières, que l'on pense à l'utilisation par l'employeur d'une bande vidéo afin de vérifier le comportement du salarié au travail et hors travail, à la prescription d'un grief, à l'évaluation de l'existence et de la qualité du consentement d'un salarié aux fins de l'application d'une disposition d'une convention collective ou d'une démission, à l'interprétation d'une convention collective, à la récupération de sommes versées en trop, aux règles de preuve en général, aux ordonnances réparatrices, et ainsi de suite³.

De façon générale, les articles 3 (droits de la personnalité), 6 (devoir d'agir de bonne foi), 7 (prohibition de l'abus de droit), 35 à 41 (respect de la réputation et de la vie privée), 2085 à 2097 (contrat de travail) et 2858 (rejet d'une preuve susceptible de déconsidérer l'administration de la justice) du *Code civil du Québec* se présentent comme des dispositions clés qui influencent dorénavant plusieurs aspects du droit du travail, tels qu'appliqués par les tribunaux.

² Robert P. GAGNON, *Le droit du travail au Québec*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1999, p. 46.

³ Marie-France Bich, *Contrat de travail et Code civil du Québec – Rétrospective, perspectives et expectatives*, Développements récents en droit du travail (1996), p. 192-193.

Au chapitre du droit au respect de la réputation et de la vie privée, il est certes pertinent de préciser le contenu de l'article 37 dont l'objet est d'encadrer la constitution par une personne d'un dossier sur une autre personne. Ainsi, non seulement doit-on avoir un intérêt sérieux et légitime pour agir de la sorte, mais le consentement de la personne visée par le dossier est nécessaire avant d'en communiquer le contenu à un tiers. De même, la personne qui recueille les informations doit se limiter aux renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier.

L'article 2088 codifie certaines obligations du salarié reconnues par la jurisprudence et la doctrine, obligations qui lui incombent pendant et à la cessation de son contrat de travail. Il s'agira notamment de l'obligation d'agir avec prudence, diligence et loyauté et de ne pas faire usage d'informations à caractère confidentiel obtenues dans l'exécution ou à l'occasion du travail.

L'article 2089, qui consacre une règle élaborée par les tribunaux en matière de non-concurrence, prévoit la possibilité pour les parties de stipuler en termes exprès la prohibition pour un salarié en fin d'emploi de faire concurrence à son ancien employeur et de participer à quelque titre que ce soit à une entreprise qui lui ferait concurrence, cette dernière restriction devant toutefois être limitée quant au temps, au lieu et au genre de travail effectué.

L'article 2091, qui reprend le droit antérieur en la matière, trouve application en situation de fin de contrat de travail à durée indéterminée. Il consacre la nécessité d'octroyer à l'employé un délai de congé et en fixe les modalités, sous réserve du droit des parties par ailleurs consacré à l'article 2094 d'y mettre fin en tout temps, sans préavis et pour un motif sérieux.

À noter que l'article 2091 risque de s'appliquer à des salariés régis par un contrat collectif de travail. L'état actuel du droit ne permet cependant pas de préciser avec certitude si une réclamation pour le versement par l'employeur d'un délai de congé raisonnable lors d'une terminaison d'emploi de salariés syndiqués doit être logée devant un arbitre de griefs ou devant les tribunaux de droit commun.

L'article 2097 établit enfin le principe selon lequel l'aliénation de l'entreprise ou la modification de sa structure juridique par fusion ou autrement n'engendre pas, de par sa seule survenance, la résiliation du contrat de travail, l'ayant cause de l'employeur y étant lié. Cette disposition s'applique donc à toute catégorie de salariés, et ce sans égard à la présence d'une accréditation syndicale dans l'entreprise en cause.

Nous examinerons, à la section 5.1, l'applicabilité de ces dispositions aux fonctionnaires fédéraux et aux employés régis par le *Code canadien du travail* dans l'éventualité de leur intégration au Québec.

2.3 A.L.É.N.A.

Le volet social de l'espace économique créé par l'A.L.É.N.A. est couvert par l'*Accord nord-américain de la coopération dans le domaine du travail* (ANACT) intervenu le 14 septembre 1993 entre les gouvernements américain, mexicain et canadien.

Ce texte, une "*clause sociale*"⁴ du commerce international en cause, constitue, pour l'essentiel, un projet de coopération en matière de travail par lequel les parties s'engagent notamment à promouvoir le respect des principes de travail suivants :

1. Liberté d'association et protection du droit d'organisation;
2. Droit de négociation collective;
3. Droit de grève;
4. Interdiction de travail forcé;
5. Protection accordée aux enfants et aux jeunes en matière de travail;
6. Normes minimales d'emploi;
7. Élimination de la discrimination en matière d'emploi;
8. Égalité de la rémunération entre les hommes et les femmes;
9. Prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles;
10. Indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles;
11. Protection des travailleurs migrants.

Par ailleurs, l'objectif de cet accord est de faire en sorte que chacune des parties signataires appliquent effectivement ses propres normes du travail de façon efficace et transparente, tout en les améliorant constamment.

Cet accord ne comporte aucun contenu normatif supranational. L'exclusivité de la compétence législative nationale en matière de travail est donc confirmée et même reconnue.

⁴ Pierre Verge, *Relations industrielles, Département industriel*, printemps 1999, p. 225.

Dans ce cadre, un Québec souverain qui choisirait de souscrire aux principes et aux règles établis par l'*Accord de libre-échange nord-américain* et l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail* devrait s'assurer de la conformité de son contenu normatif national à l'un et l'autre de ces textes.

À ce sujet, il importe de noter que le Québec a déjà approuvé ces accords, considérant qu'il est le seul compétent pour en assurer la mise en œuvre dans chacun des domaines de sa compétence⁵.

2.4 CODE DU TRAVAIL DU QUÉBEC

Adopté et sanctionné en juin 2001, la *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*⁶ apporte des modifications importantes au *Code du travail*. Certains changements de substance sont déjà en vigueur depuis le 15 juillet 2001 alors que d'autres le seront à compter du printemps 2002.

Au chapitre des changements apportés à la structure juridictionnelle, mentionnons que cette réforme, si elle est menée à terme, emportera la disparition du Bureau du commissaire général du travail et du Tribunal du travail et leur remplacement par une nouvelle Commission des relations du travail (CRT) qui se verrait confier la responsabilité d'assurer l'application diligente et efficace de l'ensemble du *Code du travail*. Cette nouvelle commission serait donc investie d'une compétence civile générale à l'égard de toute plainte alléguant une contravention au *Code du travail*, de tout recours formé en application de ces dispositions et de toute demande qui lui serait faite conformément au *Code du travail*, sous réserve de la compétence pénale transférée à la chambre pénale et criminelle de la Cour du Québec.

Il s'agirait donc d'un élargissement matériel substantiel de l'aire d'intervention de ce forum spécialisé à l'égard de situations qui lui échappaient auparavant sous le régime antérieur.

Au chapitre des changements d'ordre substantiel, mentionnons d'abord le nouvel article 20.0.1 du *Code du travail* qui vise des modifications apportées par l'employeur à son mode de gestion et qui sont susceptibles d'affecter le statut de salarié de personnes qui travaillent dans son entreprise. Dans un tel cas, l'em-

⁵ L.R.Q., c. M-35.2, *Loi concernant la mise en œuvre des accords de commerce international*, entrée en vigueur le 10 juillet 1996.

⁶ L.Q. 2001, c. 26.

ployeur doit donner un avis d'intention au syndicat accrédité ou à l'association en instance d'accréditation, lesquels peuvent, s'ils ne partagent pas l'opinion de l'employeur sur les conséquences de ces changements à l'égard du statut des salariés concernés, demander à la CRT de se prononcer sur cette question dans les 30 jours suivant de la réception de l'avis.

Le nouveau paragraphe 28 d. 1) prévoit par ailleurs un allègement de la procédure d'accréditation et permet ainsi une accréditation rapide par l'agent de relations du travail en cas de désaccord partiel de l'employeur sur l'unité de négociation lorsque ce désaccord n'est pas susceptible de compromettre le caractère majoritaire de l'association requérante.

Le nouvel article 45, entré en vigueur depuis le 15 juillet 2001, n'écarte plus la vente en justice comme mode de transmission de l'entreprise susceptible de provoquer son application.

De plus, l'article 45.1 oblige maintenant l'employeur à donner à l'association de salariés concernée, qu'elle soit accréditée ou en instance de le devenir, un avis de son intention d'aliéner ou de concéder son entreprise en tout ou en partie. L'objectif recherché par cet avis est de modifier le délai de réaction dont disposera le syndicat à cette égard. Ce délai est de 90 jours suivant la date de la réception de l'avis d'intention de l'employeur alors qu'il sera de 70 jours de la connaissance du fait que l'entreprise a été aliénée ou concédée à défaut d'un tel avis.

Le nouvel article 45.2 vise un sous-régime particulier au cas de concession partielle d'une entreprise. Plus particulièrement, ce nouveau régime prévoit des modalités particulières quant à la durée d'une convention collective transférée au nouvel employeur. À noter toutefois que ces règles nouvelles, quant à la durée de la convention collective, ne s'appliquent pas dans le cas d'une concession entre employeurs des secteurs publics et parapublics (art, 45.2, al. 2). Ce nouveau régime prévoit enfin la possibilité pour les parties de renoncer à l'application de l'article 45 par la voie de la négociation. Ces dernières peuvent maintenant négocier et conclure une entente sur les conditions auxquelles une concession partielle sera traitée, voire même une clause à l'effet qu'elles renoncent à demander l'application de l'article 45.

Le nouvel article 45.3, en vigueur depuis le 15 juillet 2001, prévoit maintenant le maintien des droits syndicaux lorsqu'une entreprise, dont les relations de travail étaient jusqu'alors régies par le *Code canadien du travail*, passe, en ce domaine, à une entreprise régie par le *Code du travail* du Québec. Il s'agit donc d'un article équivalant à celui que l'on retrouve à l'article 44 du *Code canadien du*

travail, lequel prévoit substantiellement les mêmes solutions à l'occasion du mouvement inverse.

La réforme du *Code du travail* n'apporte enfin qu'un seul changement au processus de négociation des conventions collectives, soit la possibilité prévue au nouvel article 58.2 que les dernières offres de l'employeur soient soumises à un vote au scrutin secret des salariés.

2.5 APPLICATION RESPECTIVE DES LÉGISLATIONS CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE DANS L'HYPOTHÈSE DE L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

Le cadre constitutionnel décrit à la section 2.2 de l'analyse de 1992 n'a, pour l'essentiel, subi aucun changement.

Ainsi, les provinces possèdent une compétence usuelle en matière de relations de travail et peuvent légiférer de façon générale à l'intérieur de leur territoire en ce qui a trait au domaine des relations de travail.

Des illustrations de ce pouvoir sont notamment le *Code du travail* et la *Loi sur la fonction publique*.

Le Parlement fédéral détient toutefois une compétence exclusive en matière de relations de travail dans les domaines d'activités où il détient la compétence fédérale principale.

Considérant par ailleurs le principe directeur énoncé à la section 1.1 selon lequel les matières législatives faisant l'objet d'une compétence concurrente entre les provinces et le Canada seront régies par les législations applicables au Québec, ce sont toujours la *Loi sur la fonction publique québécoise* et le *Code du travail* qui, au lendemain de l'accession du Québec à la souveraineté, s'appliqueront aux employés affectés qui choisiront d'accepter l'offre d'emploi du gouvernement du Québec.

Au chapitre de l'applicabilité des dispositions susceptibles d'être pertinentes en cas de cession, division ou fusion d'une entreprise, il importe de mentionner le texte du nouvel article 45.3 qui prévoit ce qui suit :

« 45.3. Lorsqu'une entreprise, dont les relations de travail étaient jusqu'alors régies par le Code canadien du travail

(Lois révisées du Canada (1985), chapitre L-2), passe, en ce domaine, sous la compétence législative du Québec, les dispositions suivantes s'appliquent :

1° une accréditation accordée, une convention collective conclue ainsi qu'une procédure engagée en vertu du Code canadien du travail en vue de l'obtention d'une accréditation ou de la conclusion ou de l'exécution d'une convention collective sont réputées être une accréditation accordée, une convention collective conclue et déposée et une procédure engagée en vertu du présent code;

2° l'employeur demeure lié par l'accréditation ou la convention collective, ou encore, dans les circonstances où l'article 45 aurait été applicable si l'entreprise avait alors été de la compétence législative du Québec, le nouvel employeur devient lié par l'accréditation ou la convention collective comme s'il y était nommé et il devient par le fait même partie à toute procédure s'y rapportant, aux lieu et place de l'employeur précédent;

3° les procédures alors en cours en vue de l'obtention d'une accréditation ou de la conclusion ou de l'exécution d'une convention collective sont continuées et décidées suivant les dispositions du présent code, compte tenu des adaptations nécessaires.

Toutefois, la convention collective conclue par une association non accréditée ne lie le nouvel employeur que jusqu'à l'expiration d'un délai de 90 jours suivant la date de l'aliénation ou de la concession si cette association n'a pas déposé, pendant ce délai, une requête en accréditation à l'égard de l'unité de négociation régie par cette convention collective ou d'une unité essentiellement similaire. S'il y a dépôt d'une telle requête en accréditation à l'intérieur de ce délai, la convention collective continue à lier le nouvel employeur jusqu'à la date d'une décision de la Commission refusant, le cas échéant, d'accorder l'accréditation.

Aucune accréditation ne peut être demandée par une autre association de salariés à l'égard d'une telle unité de négociation avant l'expiration du délai de 90 jours ou, s'il y a dépôt d'une requête en accréditation pendant ce délai, avant la date d'une décision de la Commission refusant, le cas échéant, d'accorder l'accréditation. »

Ainsi, les accréditations et les conventions collectives d'une entreprise, dont les relations de travail étaient auparavant régies par le *Code canadien du travail*, ne tombent plus dans un vide juridique et bénéficient maintenant d'une protection législative lorsque cette même entreprise devient régie par la compétence législative du Québec. Conséquemment, il y aurait transfert des accréditations et des conventions collectives pour les employés de la Société canadienne des postes qui seraient intégrés dans une entreprise québécoise équivalente.

Cependant, nous soulignons que les employés de la fonction publique fédérale ne sont pas visés par le *Code canadien du travail*. Conséquemment, il ne pourrait y avoir transfert d'accréditations et de conventions collectives pour les employés du gouvernement du Canada intégrés au gouvernement du Québec ou dans une autre entreprise au Québec.

Ce changement législatif ne modifie cependant en rien la préséance de la *Loi sur la fonction publique* sur les dispositions du *Code du travail*, telle que consacrée par les tribunaux. Nous avons rappelé, aux pages 5 et 6 de la présente étude, le raisonnement juridique soutenant cette conclusion. Il s'agit en effet d'une exception en faveur du gouvernement québécois auquel on ne peut opposer une accréditation lorsqu'il devient, au sens de l'article 45, le nouvel employeur d'un groupe de salariés. Ainsi, une accréditation fédérale ne pourrait pas être transférée au gouvernement du Québec en vertu des articles 45 et 45.3 du *Code du travail* du Québec. Cette exception est cependant unidirectionnelle : l'article 45 produit toujours tous ses effets à l'égard d'un nouvel employeur auquel le gouvernement du Québec cède une partie de ses activités visées par une accréditation octroyée conformément aux dispositions de la *Loi sur la fonction publique*.⁷

⁷ Robert P. Gagnon, *Le droit du travail du Québec*, Pratique et théorie, p. 324.

CHAPITRE III

ANALYSE COMPARATIVE DES PRINCIPALES CONDITIONS DE TRAVAIL ET AUTRES AVANTAGES

Ce chapitre est consacré à l'analyse comparative des principales conditions de travail et comprend l'identification des conventions collectives étudiées et l'examen des dispositions relatives à la rémunération, à la progression de la rémunération, à certaines primes, à la sécurité d'emploi, au classement et à la dotation, lesquelles sont le plus susceptibles d'avoir un impact significatif dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté et de l'engagement des employés affectés qui s'ensuivrait. Nous mettons également à jour la section portant sur les régimes de retraite applicables.

L'analyse des autres conditions de travail faite en 1992, afférente aux heures de travail, aux vacances et aux régimes collectifs d'assurances, a été omise considérant qu'elle était moins importante ou significative au niveau des impacts.

- **Groupes étudiés**

À l'égard des fonctions publiques du Québec et du Canada, nous avons examiné les conditions de travail des professionnels. Plus spécifiquement, nous nous sommes attardés à l'examen des conditions de travail des ingénieurs, tant au Québec qu'au Canada.

À la Société canadienne des postes, nous avons examiné les conditions de travail applicables aux commis aux écritures et aux règlements et aux employés travaillant en génie et à l'arpentage.

Pour le Québec, considérant que les systèmes de rémunération et de classification tendent à être universels, notre analyse pourrait également être applicable à d'autres groupes d'employés.

- **Documents utilisés**

Les conditions de travail des groupes concernés sont en général contenues dans des conventions collectives, des directives, des règlements et, dans certains cas, dans la législation et la réglementation. Exceptionnellement, nous avons dû nous référer à des documents explicatifs provenant des parties plutôt qu'aux textes originaux, vu la nature privée de certains documents ou l'accessibilité limitée accordée à des tiers par leur détenteur.

La présentation de chaque condition de travail a exigé l'analyse et l'interprétation de plusieurs textes en général volumineux et complexes. Le présent rapport résume et synthétise les éléments pertinents de chaque condition de travail présentée.

Les exceptions, les cas particuliers ou les détails d'application n'ont pas été considérés ni traités. À titre d'exemple, les conditions de travail des employés occasionnels ou temporaires ont été volontairement omises.

3.1 CONVENTIONS COLLECTIVES ÉTUDIÉES

Analyse

La majorité des professionnels à l'emploi du gouvernement du Québec ont les mêmes conditions de travail contenues entre autres dans une même convention collective. Les ingénieurs à l'emploi du gouvernement du Québec ont cependant une convention distincte s'apparentant globalement à celle des autres professionnels, à l'exclusion de certains aspects afférents au classement et à la rémunération qui seront soulignés. Elle est donc représentative des conditions de travail de l'ensemble des professionnels à l'emploi du gouvernement, sauf pour certains d'entre eux, tels les avocats et notaires.

Les professionnels à l'emploi du gouvernement du Canada sont généralement regroupés dans des unités distinctes. Aux fins de l'étude des conditions de travail, nous avons choisi la convention collective applicable à un groupe de professionnels dont font notamment partie les ingénieurs et les arpenteurs.

3.1.1 Fonction publique provinciale

Comme nous l'avons fait en 1992, notre analyse porte principalement sur la convention collective intervenue entre le gouvernement du Québec et l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ). Cette convention s'applique aux ingénieurs à l'emploi du Québec nommés et rémunérés en vertu de la L.F.P.

Pour certaines conditions de travail, nous avons également étudié la convention collective intervenue entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ). Cette convention s'applique à d'autres professionnels nommés et rémunérés en vertu de la L.F.P.

Ces conventions sont en vigueur du 1er janvier 1999 au 30 juin 2002.

3.1.2 Fonction publique fédérale

La convention collective applicable aux ingénieurs et arpenteurs vise maintenant un groupe de professionnels élargi et couvre ceux travaillant dans les domaines de l'actuariat, l'agriculture, l'architecture, l'urbanisme, la chimie, la météorologie, la réglementation scientifique, les sciences forestières et physiques ainsi que les préposés aux brevets.

Cette convention collective, intervenue entre Sa Majesté du Chef du Canada (représentée par le Conseil du trésor) et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, est en vigueur du 21 décembre 2000 au 30 septembre 2002.

3.1.3 Société canadienne des postes

La convention collective examinée en 1992 et qui était applicable aux commis aux écritures et aux règlements s'applique maintenant à trois autres groupes d'employés, soit les salariés affectés aux systèmes d'ordinateurs, à l'électronique et ceux travaillant en génie et à l'arpentage. Les parties signataires sont les mêmes, soit la Société canadienne des postes et l'Alliance de la fonction publique du Canada. Cette convention collective en vigueur du 10 septembre 1999 au 30 septembre 2001 fait d'ailleurs l'objet de négociations entre les parties pour son renouvellement.

En termes de contenu, cette convention comporte pour l'essentiel les mêmes dispositions.

3.2 RÉMUNÉRATION ET PROGRESSION

Analyse

Les systèmes de classification et d'évaluation des emplois, tant au provincial qu'au fédéral, sont actuellement en profonde mutation et ne sont actuellement pas en vigueur puisque l'intégration à ces nouveaux systèmes est à venir. Nous analyserons ces systèmes de classification et d'évaluation des emplois à la section 3.6.

Comme nous le verrons lors de l'analyse du système de classification, les ingénieurs font actuellement tous partie d'une seule et même classe d'emplois au Québec. Ceux-ci seront intégrés à l'un des quatre rangements prévus, lesquels correspondent à des niveaux d'emplois différents. La détermination du rangement sera effectuée sur la base de la classification et de la valeur de l'emploi à l'aide d'un plan d'évaluation. Pour chacun des rangements, il est prévu une rémunération par un système comportant 18 échelons. À l'intérieur de chacun des niveaux, les ingénieurs progresseront sans égard à la complexité des tâches qu'ils exercent. Cependant, il leur sera possible d'accéder à des emplois de niveau supérieur, notamment par promotion.

Actuellement, la convention collective du SPGQ prévoit trois échelles de traitement comportant chacune 18 échelons, lesquelles sont applicables à 22 classes d'emplois qui y sont réparties, et trois échelles de traitement distinctes pour les classes d'emplois d'architecte, de médecin vétérinaire et d'actuaire.

Dans le cadre de l'équité salariale, les emplois ont été évalués à l'aide d'un système analytique afin de déterminer la valeur relative des classes d'emplois. Celles-ci ont été rangées en quatre groupes correspondant à un pointage différent et des échelles de traitement comportant 18 échelons ont été établies pour ces 4 groupes.

Ainsi, pour ces professionnels, il n'est pas prévu, actuellement, de niveaux différents à l'intérieur d'une classe d'emplois. Cependant, dans le cadre des travaux de révision de la classification qui ont actuellement cours, il est prévisible que certaines classes d'emplois comportent éventuellement des niveaux différents comme c'est le cas pour les ingénieurs du gouvernement du Québec.

Les ingénieurs du gouvernement du Canada sont rémunérés en fonction d'un système comportant six niveaux de rémunération, chacun comportant plusieurs échelons. Comme au Québec, ces ingénieurs sont susceptibles d'être classés dans l'un ou l'autre des six niveaux de rémunération en fonction de l'évaluation du poste qu'ils occupent.

La comparaison entre la rémunération des employés du Québec et ceux du Canada exige l'appariement des fonctions. L'appariement complet commande une évaluation détaillée des postes, une comparaison des conditions de travail, telles les heures de travail, et constitue un exercice qui n'entre pas dans le cadre du présent mandat.

Le classement est fait en fonction du niveau de l'emploi à être comblé, à la classe d'emplois prévue à la classification et est établi en fonction de l'expérience et de la scolarité exigées pour cet emploi. La règle est la même au Canada, mais en pratique une politique permet de tenir compte de certains éléments, tels le marché ou la difficulté de combler certains postes.

La progression salariale, c'est-à-dire la possibilité d'avancement d'échelon, est annuelle dans les deux cas, sauf aux huit premiers échelons pour le Québec où elle est semi-annuelle.

La prime de complexité supérieure, correspondant à une majoration de la rémunération de 7%, n'existe plus pour les ingénieurs depuis le 1^{er} juillet 2001, date à laquelle ils ont été intégrés temporairement au rangement 22 et pourrait disparaître pour les professionnels lors de leur intégration dans le nouveau système de classement. Par ailleurs, la convention collective prévoit un boni pour rendement exceptionnel ou pour études de perfectionnement qui résulte en un montant forfaitaire correspondant à 3.5% du traitement.

Au Canada, une telle prime n'existe pas, mais la prime de bilinguisme s'applique aux employés de la catégorie professionnelle.

3.2.1 Fonction publique provinciale

- **Rémunération**

La convention collective des ingénieurs comporte une échelle de traitement pour chacun des 4 rangements prévus. Ces rangements correspondent à des niveaux d'emplois différents.

Pour l'année 2002, au rangement 20, le traitement annuel variera de 33 266\$ à 61 250\$ réparti dans une échelle de traitement comportant 18 échelons.

Le rangement 22 prévoit une échelle salariale variant de 35 527\$ à 67 351\$ et comporte également 18 échelons.

Le rangement 24 prévoit une échelle salariale variant de 40 042\$ à 74 036\$ et comporte également 18 échelons.

Les employés qui seront intégrés au rangement 25 auront un salaire variant de 40 921\$ à 76 900\$ réparti dans une échelle de traitement de 18 échelons.

- **Classement**

En fonction de l'expérience et de la scolarité exigées par l'emploi, le classement de l'ingénieur est fait à un échelon de l'échelle de traitement du rangement correspondant au niveau de cet emploi.

Pour les professionnels couverts par la convention collective du SPGQ, les 25 classes d'emplois visées sont réparties dans 6 échelles de traitement. Actuellement, il n'y a pas de niveaux à l'intérieur d'une classe d'emplois. Le classement est donc effectué en fonction de l'expérience et de la scolarité exigées par l'emploi à un échelon de l'échelle de traitement applicable à la classe d'emplois concernée.

- **Avancement d'échelon**

L'employé est admissible à l'avancement d'échelon sur rendement satisfaisant à tous les six mois pour les huit premiers échelons, puis annuellement pour les suivants.

- **Prime de fonction**

Les ingénieurs n'ont plus cette prime depuis leur intégration temporaire au rangement 22, le 1^{er} juillet 2001. La convention collective du SPGQ prévoit toujours le versement de cette prime du 7% du traitement aux professionnels occupant un emploi désigné de niveau de complexité supérieure. Cette prime pourrait disparaître lors de l'intégration des professionnels dans le nouveau système de classement.

- **Prime de chef d'équipe**

L'ingénieur qui coordonne ou guide les activités d'un groupe d'au moins quatre employés professionnels appartenant à une classe d'emplois du même niveau de mobilité que le sien reçoit une prime de 5% de son traitement.

- **Boni pour rendement exceptionnel et pour études de perfectionnement**

Un boni pour rendement exceptionnel et pour études de perfectionnement, représentant un montant forfaitaire de 3.5% du traitement, peut être accordé à l'ingénieur.

- **Nouvelle directive sur la rémunération**

En date du 14 mars 2000, entrant en vigueur la *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certains fonctionnaires*.

Cette directive apporte de profonds changements concernant l'attribution du taux de traitement aux fonctionnaires.

C'est dans le but d'établir un lien plus étroit entre la rémunération et la complexité des emplois que le gouvernement a décidé d'établir le taux de traitement des fonctionnaires en lien direct avec l'emploi postulé. La modification principale de cette directive est d'abolir la notion de crédit d'expérience pour déterminer la rémunération des fonctionnaires. Alors qu'antérieurement la rémunération était établie en fonction du crédit d'expérience, soit en fonction du nombre d'années de scolarité et d'expérience que possédait l'employé lors de son accession à la classe d'emploi, elle est maintenant établie en fonction des conditions d'admission liées à l'emploi pouvant être comblé.

La seconde modification apportée par cette directive concerne la substitution de l'avancement accéléré d'échelon par un montant forfaitaire non récurrent pour rémunérer les études de perfectionnement ou le rendement exceptionnel.

Cependant, cette directive n'a pas pour objet de modifier les normes existantes pour l'avancement régulier d'échelon.

Dans cette directive, le gouvernement introduit la notion de niveau de mobilité qu'il définit comme étant un regroupement de classes d'emplois qui comportent des conditions minimales d'admission de même niveau ou de niveau équivalent. Cette notion est incluse en raison de la nouvelle structure de classification mise en place par le gouvernement.

Les situations donnant ouverture à la détermination du taux de traitement sont semblables à celles antérieurement prévues, soit lors du recrutement, de la promotion, du reclassement, de la réorientation professionnelle, de la rétrogradation, de l'affectation et de la mutation.

- Recrutement

Lors du recrutement, l'échelon et le taux de traitement attribués correspondent au premier échelon lorsque la classe d'emplois comporte une échelle de traitement. Si, cependant, l'appel de candidatures prévoit des exigences additionnelles aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois, l'échelon et le taux de traitement attribués correspondent à ces exigences additionnelles.

Par ailleurs, une limite quant aux exigences additionnelles est imposée lorsque les conditions minimales d'admission n'exigent que de la scolarité. Ainsi, pour les classes d'emplois dont la condition minimale d'admission correspond à un diplôme de niveau secondaire, l'employeur ne pourra exiger plus que l'équivalent de deux échelons. Dans le cas des classes d'emplois dont la condition minimale d'admission correspond à un diplôme collégial, il ne pourra exiger plus que l'équivalent de trois échelons comme exigence additionnelle. Dans le cas des classes d'emplois dont la condition minimale d'admission correspond à un diplôme de niveau universitaire, il ne pourra exiger plus que l'équivalent de cinq échelons.

Si l'appel de candidatures contient strictement des conditions minimales d'admission, l'employé sera classé au premier échelon alors qu'antérieurement il pouvait être classé à un échelon supérieur, par le biais de la reconnaissance de son crédit d'expérience. Suivant cette nouvelle directive, l'employé ne peut se faire reconnaître un échelon supérieur aux exigences additionnelles que comporte l'appel de candidatures.

- Promotion

Dans le cas de promotion, la directive assure que le taux de traitement du fonctionnaire promu sera majoré de 5%. La seule situation où la majoration pourra être supérieure à 5% est celle où le nouveau taux de traitement établi en incluant la majoration de 5% serait inférieur au traitement minimal de la nouvelle classe d'emplois. La seule situation où le fonctionnaire pourrait obtenir moins de 5% est celle où le traitement majoré serait supérieur au traitement maximal de sa nouvelle classe d'emplois. Dans ce cas, il sera classé au dernier échelon et obtiendra le taux de traitement correspondant à celui-ci.

Au niveau des mécanismes de détermination du taux de traitement applicables dans le cas de promotion ou de recrutement, nous devons constater que la nouvelle directive prévoit des distinctions en fonction du système de rémunération attaché à la classe d'emplois (échelle de traitement, un seul taux de traitement, taux minimum et maximum).

- Reclassement

La nouvelle directive définit le reclassement comme permettant d'attribuer à un fonctionnaire une classe d'emplois de même niveau de mobilité que celle à laquelle il appartient s'il en exerce les attributions caractéristiques de façon principale et habituelle et s'il répond aux conditions minimales d'admission.

Lorsque la classe d'emplois à laquelle l'employé veut accéder est composée d'échelons et de taux de traitement, l'employé sera classé dans l'échelon correspondant à celui qu'il touchait antérieurement. Si, cependant, l'ancien taux touché par le fonctionnaire est inférieur au taux minimum de la nouvelle classe d'emplois, ce dernier sera classé au premier échelon de la nouvelle échelle de traitement. Dans ce cas, il aura une augmentation.

Si, cependant, le taux de traitement ne correspond à aucun des taux de traitement de la nouvelle classe d'emplois, sans toutefois être supérieur au taux de traitement maximum, il conserve son taux de traitement et se voit attribuer l'échelon de sa nouvelle classe d'emplois dont le taux de traitement est immédiatement inférieur. Dans cette situation, son taux de traitement est maintenu, mais il aura une augmentation moins importante lors de l'avancement annuel d'échelon.

Si le taux de traitement est supérieur au traitement maximum de l'échelle de traitement de la nouvelle classe d'emplois, il conserve son taux de traitement et sera classé au dernier échelon de l'échelle.

Dans toutes les situations de reclassement prévues par la nouvelle directive, l'employé conservera au minimum le taux de traitement qu'il avait avant le reclassement. La seule situation où il aurait une augmentation est celle où son taux de traitement antérieur était inférieur au taux minimum de traitement de la nouvelle classe d'emplois.

- Réorientation professionnelle

La nouvelle directive définit la réorientation professionnelle comme étant une mesure administrative par laquelle un fonctionnaire se voit attribuer, à sa demande, une classe d'emplois d'un niveau de mobilité inférieur à celui auquel il appartient. La directive établit une distinction entre le reclassement et la réorientation lorsque le taux de traitement du fonctionnaire réorienté est supérieur au taux de traitement maximal prévu à l'échelle de traitement de la nouvelle classe d'emplois. Dans ce cas, l'échelon et le taux de traitement attribués correspondent à ce taux maximal. Dans le cas d'un reclassement, le fonctionnaire conservera son taux de traitement et on le classera à l'échelon maximal.

Par ailleurs, la nouvelle directive prévoit également, comme c'était le cas antérieurement, la conservation du taux de traitement lorsque la réorientation professionnelle résulte d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle. Cette même exclusion existe également pour le reclassement. Ainsi, la nouvelle directive protège le taux de traitement que l'employé possédait avant la réorientation, dans la mesure où celle-ci fait suite à un accident du travail ou à une maladie professionnelle ou lorsqu'il est identifié comme devant être mis en disponibilité.

La distinction entre la nouvelle directive et celle qui était antérieurement applicable porte sur la réorientation pour d'autres motifs que l'invalidité, l'accident du travail, la maladie professionnelle et la mise en disponibilité. Pour ces autres motifs, la nouvelle directive ne prévoit que le taux maximal alors que la directive antérieure prévoyait la conservation du taux de traitement s'il était supérieur à l'échelon maximum.

Les observations énoncées dans la section portant sur la réorientation s'appliquent également à la rétrogradation.

- Progression salariale

En ce qui a trait à la progression salariale, la nouvelle directive ne comporte aucune modification à la situation antérieure. La durée de séjour dans un échelon est d'un an, sauf dans le cas des huit premiers échelons des échelles de traitement de la catégorie des emplois du personnel professionnel dont la durée de séjour est de six mois.

- Boni pour rendement exceptionnel et pour études de perfectionnement

La nouvelle directive prévoit le versement d'un boni pour rendement exceptionnel aux fonctionnaires appartenant à la catégorie des emplois du personnel professionnel. Ce boni, qui équivaut à 3.5% du taux de traitement ou taux de salaire du fonctionnaire, lui est consenti sur recommandation de son supérieur immédiat si les résultats de son travail sont jugés comme étant exceptionnels. Ce boni est versé sous forme d'un montant forfaitaire.

La nouvelle directive prévoit l'octroi d'un boni pour études de perfectionnement équivalent à 3.5% du taux de traitement ou du taux de salaire du fonctionnaire. Afin d'être reconnues, les études doivent être pertinentes à la famille d'emplois du fonctionnaire. Ces études devront être d'un niveau égal ou inférieur à la scolarité la plus élevée prévue aux conditions d'admission de la classe d'emplois du fonctionnaire, lorsque celui-ci a dû, lors de l'accès à sa classe d'emplois, compenser la scolarité manquante par des années d'expérience ou être d'un niveau supérieur à la scolarité la plus élevée prévue aux conditions d'admission de la classe d'emplois du fonctionnaire, ou être de niveau universitaire, sans égard au niveau de la scolarité prévue aux conditions de la classe d'emplois du fonctionnaire.

Les conditions que doivent rencontrer les études afin d'être reconnues nous apparaissent plus larges que celles existant antérieurement, principalement en raison du fait qu'on ne limite pas le nombre d'années pouvant être ainsi reconnues.

Il faut souligner que le boni pour études de perfectionnement, comme celui pour rendement exceptionnel, est constitué d'un montant forfaitaire non récurrent alors qu'antérieurement, le crédit d'expérience pour scolarité additionnelle ou pour expérience entraînait une augmentation d'échelons avec effet récurrent. Soulignons que la notion de crédit d'expérience sur la base de laquelle était établie la rémunération des fonctionnaires a été abandonnée puisque cette base créait des

situations qui accroissaient les écarts entre la rémunération des employés qui faisaient un même travail.

- Niveau de mobilité

Par ailleurs, cette directive prévoit, en annexe, des niveaux de mobilité pour les classes d'emplois existantes à la date d'entrée en vigueur de la directive. L'annexe prévoit neuf niveaux de mobilité. Le niveau 9 est réservé aux médecins, commissaires du travail, négociateurs et conciliateurs. Nous retrouvons dans le niveau 8 les emplois de niveau professionnel : les agents de développement industriel, agents de la gestion financière, agents d'informations, agents de recherche et de planification socio-économique, analystes de l'informatique et des procédés administratifs, architectes, biologistes, avocats et notaires, ingénieurs, ingénieurs forestiers, spécialistes en sciences physiques, psychologues, traducteurs, actuaire. Dans le niveau 7, nous retrouvons des emplois de niveau technique, de classe principale. Au niveau 6, nous retrouvons principalement des emplois de niveau technique, de la classe nominale. Aux niveaux 3, 4 et 5, nous retrouvons les autres corps d'emplois de la catégorie fonctionnaire. Concernant la catégorie des ouvriers, ceux-ci se retrouvent dans les niveaux 1 à 6.

Des modifications devraient être apportées à cette directive afin, notamment, d'augmenter le nombre de niveaux de mobilité. Ainsi, nous retrouverons différents niveaux de mobilité pour certaines classes d'emplois, dont celle des ingénieurs, afin de correspondre aux quatre rangements convenus.

3.2.2 Fonction publique fédérale

Malgré le fait que les ingénieurs et les arpenteurs soient intégrés dans un groupe élargi de professionnels, ces derniers conservent toutefois un système de classification et une échelle salariale distincts. À titre d'exemple, la rémunération des ingénieurs, pour la période du 1^{er} octobre 2001 jusqu'à l'expiration de la convention collective, varie maintenant de 33 318\$ à 90 259\$:

- En-ENG-1
De 33 318\$ à 39 966\$ (avec échelons intermédiaires de 60\$)
- En-ENG-2 (5 échelons)
De 41 521\$ à 48 586\$

- En-ENG-3 (7 échelons)
De 50 159\$ à 63 118\$
- En-ENG-4 (6 échelons)
De 58 929 à 70 703\$
- En-ENG-5 (6 échelons)
De 67 576\$ à 81 313\$
- En-ENG-6 (6 échelons)
75 660\$ à 90 259\$

Il s'agit donc d'un système de rémunération à six niveaux, chacun comportant plusieurs échelons. Ces niveaux sont déterminés en tenant compte des cinq catégories d'exigences suivantes :

1. tâches;
2. pouvoirs de recommandation et de décision;
3. autonomie;
4. niveau d'autorité et de supervision exercées;
5. qualifications académiques.

Le classement des ingénieurs à l'un ou l'autre des niveaux se fait en fonction de l'évaluation du poste qu'ils occupent. Sauf pour les ingénieurs du premier niveau (En-ENG-1), l'avancement d'échelon s'obtient sur rendement satisfaisant, à tous les 12 mois. Le passage d'un niveau d'emploi à un autre se fait généralement par promotion ou à l'occasion de la réévaluation d'un poste.

La prime de bilinguisme s'applique toujours à la catégorie professionnels, ces derniers n'ayant toutefois plus à se qualifier aux deux ans pour pouvoir en bénéficier.

Par ailleurs, afin d'essayer de réduire les problèmes de recrutement et de maintien en poste, les parties ont convenu, le 21 décembre 2000, que les titulaires de postes classifiés "En" sont admissibles pour deux années, du 1^{er} octobre 2000 au 30 septembre 2002, à l'indemnité provisoire et annuelle suivante :

- En-ENG-1 – 5 429\$
- En-ENG-2 – 6 590\$

- En-ENG-3 – 8 879\$
- En-ENG-4 – 10 263\$
- En-ENG-5 – 11 840\$
- En-ENG-6 – 13 064\$

3.2.3 Société canadienne des postes

L'échelle des traitements applicable aux commis aux écritures est la suivante :

- Groupe CR-1, de 21 689\$ à 25 027\$;
- Groupe CR-2, de 25 530\$ à 29 545\$;
- Groupe CR-3, 28 138\$ à 32 500\$;
- Groupe CR-4, 31 692\$ à 36 507\$;
- Groupe CR-5, 33 984\$ à 39 125\$;
- Groupe CR-6, de 39 449\$ à 45 302\$.

Pour le génie et arpentage, les taux en vigueur au 1^{er} octobre 2000 sont les suivants :

- Eng 1, de 31 916\$ à 38 287\$;
- Eng 2, de 39 596\$ à 47 028\$;
- Eng 3, de 47 997\$ à 59 000\$;
- Eng 4, de 56 077\$ à 66 603\$;
- Eng 5, de 64 459\$ à 76 556\$.

3.3 SÉCURITÉ D'EMPLOI

3.3.1 Fonction publique provinciale

La sécurité d'emploi ne s'applique qu'aux employés permanents. Ainsi, aucun employé permanent ne peut être mis à pied ou licencié. L'employeur prend les moyens à sa disposition pour éviter de mettre des employés en disponibilité. Cependant, un employé peut être mis en disponibilité lorsque survient l'un ou l'autre des événements suivants :

- a) lors de l'introduction de changements d'ordre technique ou technologique;

- b) lors d'un déplacement total ou partiel d'une unité administrative;
- c) lors d'une cession totale ou partielle d'une unité administrative;
- d) lors de la fermeture d'une unité administrative;
- e) lors d'un surplus ministériel d'employés.

Lorsqu'un des événements susmentionnés doit survenir, le sous-ministre transmet à l'employé susceptible d'être mis en disponibilité un avis de 60 jours avant la date prévue de mise en disponibilité.

Si, à l'expiration de la période de 60 jours, l'employé n'a pas été affecté ou muté à un emploi vacant de sa classe d'emplois à l'intérieur d'un rayon de 50 kilomètres, il est mis en disponibilité.

À compter de la date de mise en disponibilité, l'employé est en stabilité d'emploi pour une période de 18 mois. Au cours de cette période, l'employé a la garantie de ne pas se voir affecter ou muter à plus de 50 kilomètres de son port d'attache ou de son lieu de résidence. Au cours de cette période, l'employeur peut attribuer à l'employé qui accepte un nouveau classement dans la catégorie à laquelle il appartient en vue d'une affectation ou d'une mutation.

Au terme de cette période de stabilité d'emploi, l'employeur affecte ou mute l'employé dans un emploi vacant de sa catégorie d'emplois dans la fonction publique ou, si cela s'avère impossible, d'une autre catégorie d'emplois, et ce sans égard à la distance. L'employé demeure en disponibilité jusqu'à ce que l'employeur ait procédé à son placement dans un emploi vacant dans la fonction publique.

Lorsqu'un employé fait l'objet d'une mesure visant à lui assurer sa sécurité d'emploi, son taux de traitement et la somme forfaitaire, le cas échéant, ne sont pas réduits.

L'employé en disponibilité qui refuse une mesure visant à assurer sa sécurité d'emploi est congédié.

Soulignons par ailleurs qu'en vertu du processus de gestion du personnel en disponibilité dans la fonction publique, un ministère ou un organisme doit obtenir du président du Conseil du trésor, préalablement à la dotation de tout emploi vacant, la confirmation qu'aucun employé en disponibilité ne rencontre, dans l'immédiat ou après une période d'essai de quelques mois, les conditions minimales d'admission applicables à l'emploi à combler.

Par ailleurs, conformément à la politique concernant le personnel en surplus, les ministères et organismes doivent, pour combler leurs postes vacants, avoir recours aux fonctionnaires en disponibilité avant tout autre employé de l'extérieur du ministère ou de l'organisme concerné.

3.3.2 Fonction publique fédérale

La sécurité d'emploi des employés du gouvernement du Canada se retrouve toujours dans une directive autonome émanant du Conseil du trésor. Cependant, le contenu de cette directive a parfois fait l'objet d'une négociation et d'une intégration dans les conventions collectives de travail. Dans ces cas, les variations pourront porter sur des modalités particulières d'application, sans toutefois altérer de façon significative les grands paramètres de cette directive.

Aux fins de la présente analyse, nous avons donc mis à jour la directive sur le réaménagement des effectifs applicable aux ingénieurs, laquelle se retrouve dans un appendice intégré à leur convention collective. En voici les grandes lignes :

- Un avis de manque de travail sera adressé aux fonctionnaires visés et devra prévoir, outre la date éventuelle de sa mise en disponibilité, l'une ou l'autre des éventualités suivantes :

Première éventualité : garantie d'offre d'emploi raisonnable

- Dans la première éventualité, l'administrateur général garantira une offre d'emploi raisonnable à l'employé, lorsqu'il sait ou peut prévoir une disponibilité d'emploi dans la fonction publique pour cet employé ;
- Une offre d'emploi raisonnable représente habituellement un poste de niveau équivalent, sans que soient exclues les offres d'emploi à des niveaux plus bas. L'employé excédentaire devra être mobile et recyclable ;
- En cas de nomination à un poste de niveau inférieur, le traitement et les réajustements effectués au titre de l'équité salariale des employés excédentaires et des personnes mises en disponibilité sont protégés par les dispositions de la convention collective relatives à la protection salariale ou en vertu des dispositions d'un règlement ;

- Les mises en disponibilité ne doivent normalement se produire que lorsqu'un employé a refusé une offre d'emploi raisonnable, qu'il n'est pas mobile, qu'il ne peut être recyclé en moins de deux ans ou qu'il demande à être mis en disponibilité.

Deuxième éventualité : les options en l'absence d'offre d'emploi raisonnable

- Dans la deuxième éventualité, l'administrateur général qui ne peut garantir une offre d'emploi raisonnable à l'employé doit lui accorder 90 jours pour examiner l'une ou l'autre des trois options suivantes :
 - Une priorité d'employé excédentaire de 12 mois pour trouver une offre d'emploi raisonnable. Si une offre d'emploi raisonnable n'est pas faite au cours de ces 12 mois, l'employé sera mis en disponibilité conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. De plus, lorsqu'un employé excédentaire a choisi ou est réputé avoir choisi la priorité d'employé excédentaire et qu'il propose de démissionner avant la fin de la période de priorité d'excédentaire de 12 mois, l'administrateur général peut autoriser le versement d'un montant forfaitaire égal à sa rémunération normale équivalant au reste de la période de priorité d'excédentaire jusqu'à un maximum de six mois ;
 - Une mesure de soutien à la transition, soit un montant forfaitaire versé à l'employé. Le montant sera calculé selon le nombre d'années de service au sein de la fonction publique. L'employé qui choisit cette option doit démissionner mais il a le droit à une indemnité de départ ;
 - Une indemnité d'étude auquel cas l'employé doit démissionner et recevoir alors une indemnité de départ ou reporter sa mise en disponibilité et prendre un congé sans solde d'une durée maximale de deux ans afin de compléter sa formation.
- Dans l'éventualité où l'employé n'exerce aucun choix, il sera réputé avoir choisi la première des options.

Le droit au recyclage

- L'employé excédentaire a droit au recyclage lorsque cela facilite sa nomination à un autre poste et qu'aucun autre bénéficiaire de priorité n'a les qualifications requises pour ce poste ;
- Pendant son recyclage, l'employé excédentaire continue d'être employé par le ministère d'attache et d'être rémunéré selon son poste, à moins que le ministère d'accueil ne soit disposé à le nommer pour une période indéterminée, à condition qu'il mène son recyclage à bonne fin, auquel cas le plan de recyclage doit être inclus dans la lettre d'offre ;
- L'employé qui ne mène pas son recyclage à bonne fin peut être mis en disponibilité à la fin de sa période de priorité d'excédentaire si l'employeur ne réussit pas à lui faire une offre d'emploi raisonnable.

Prime de maintien en fonction

- Il peut y avoir paiement d'une prime de maintien en fonction qui consiste en un paiement d'une somme équivalant à six mois de traitement. Tous les employés qui acceptent le versement d'une telle prime doivent accepter de quitter la fonction publique et renoncer à tous leurs droits de priorité ;
- Cette prime sera versée dans les trois situations suivantes :
 - la fermeture totale d'une installation;
 - la réinstallation d'unités de travail;
 - la diversification des modes d'exécution.

Diversification des modes d'exécution

- Dans les cas de diversification des modes d'exécution, soit lors du transfert d'une activité ou entreprise de la fonction publique à une entité ou corporation qui constitue un employeur distinct ou qui ne fait pas partie de la fonction publique, une procédure particulière est prévue ;
- L'employé qui refuse une offre d'emploi du nouvel employeur pourra, selon le cas, avoir droit à une période d'avis de licenciement de quatre

mois et être licencié à la fin de la période ou être déclaré optant ou excédentaire par l'administrateur général ;

- L'employé qui accepte l'offre d'emploi d'un nouvel employeur pourra recevoir un paiement forfaitaire ou un supplément de rémunération lorsque son nouvel emploi ne rencontre pas les conditions énoncées à la directive.

Indemnité de départ

- La convention collective applicable aux ingénieurs prévoit qu'en cas de démission, l'employé justifiant d'au moins 10 années d'emploi continu recevra la moitié de la rémunération hebdomadaire pour chaque année complète d'emploi continu jusqu'à un maximum de 26 années, l'indemnité ne devant toutefois pas dépasser 13 semaines de rémunération, sous réserve de la retraite ;
- Cette convention prévoit de plus une indemnité de départ équivalant à deux semaines de rémunération pour la première année complète d'emploi continu et une semaine de rémunération pour chaque année complète d'emploi continu supplémentaire.

3.3.3 Société canadienne des postes

Les paramètres au niveau de la sécurité d'emploi pour les employés de la Société canadienne des postes, définis en 1992, sont les mêmes aujourd'hui. Ainsi, aucun employé d'une unité de négociation ne peut faire l'objet d'un licenciement temporaire ou permanent dans la mesure où il accepte d'être réaffecté à un autre poste.

L'employé excédentaire se voit offrir la possibilité d'occuper un autre emploi parmi les emplois vacants de sa classification, à l'intérieur d'un rayon de 40 kilomètres de son emploi actuel. Si l'employé refuse un poste situé à l'intérieur du rayon de 40 kilomètres de son lieu d'emploi actuel, il sera mis à pied sans droit de rappel.

Si aucun poste n'est disponible dans un rayon de 40 kilomètres, les employés excédentaires se voient offrir la possibilité d'occuper d'autres emplois

parmi les postes vacants à l'intérieur de leur secteur d'emploi. Le secteur 2 comprend la province de Québec et Ottawa.

Si l'employé refuse une réinstallation dans son secteur d'emploi à l'extérieur d'un rayon de 40 kilomètres de son lieu actuel, il peut choisir d'être licencié ou d'être réaffecté à un autre poste pour lequel il possède les compétences voulues ou pour lequel il peut être formé, dans une autre unité de négociation de l'Alliance de la fonction publique, dans un rayon de 40 kilomètres de son lieu d'emploi actuel.

Si aucun poste n'est disponible dans un rayon de 40 kilomètres du lieu d'emploi de l'employé, dans une unité de négociation dont l'Alliance de la fonction publique est l'agent négociateur, l'employé peut se voir offrir toute autre affectation au sein de la société dans un rayon de 40 kilomètres de son lieu d'emploi actuel.

Si l'employé refuse cette affectation, il est licencié avec droit de rappel. Si l'employé accepte cette affectation et qu'il est rémunéré à un taux inférieur, la Société lui verse un supplément de salaire égal à la différence entre les deux revenus.

Lorsque l'employé excédentaire est licencié, il a un droit de rappel qui varie en fonction de la durée de son service continu. Si l'employé compte plus de 15 années de service, ce droit de rappel peut être exercé pendant les quatre années qui suivent la date du licenciement.

S'il a épuisé tous ses droits de rappel, l'employé reçoit une indemnité de départ équivalente à deux semaines de rémunération pour la première année complète d'emploi continu, plus une semaine de rémunération pour chaque année complète d'emploi continu subséquente, jusqu'à un maximum de 28 semaines.

En cas de démission, si l'employé justifie de 10 années de service continu, il a droit à une somme représentant la moitié de sa rémunération hebdomadaire pour chaque année complète d'emploi continu, jusqu'à concurrence de 26 années. L'indemnité ne doit cependant pas dépasser 13 semaines de rémunération.

Lorsque l'employé a droit à une pension de «jouissance immédiate» aux termes de la *Loi sur la pension de la fonction publique* ou qu'il a droit à une allocation annuelle de «jouissance immédiate», il reçoit une semaine de rémunération pour chaque année complète d'emploi continu jusqu'à concurrence de 28 semaines.

Il faut noter cependant qu'en aucun cas, les indemnités ci-haut décrites ne peuvent être cumulées.

3.4 RÉGIMES DE RETRAITE

3.4.1 Régimes de retraite analysés

Nous mettons à jour le contenu du régime de retraite prévu par la *Loi sur le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (RREGOP), L.R.Q., c. R-10, ainsi que le Régime de retraite régi au Canada par la *Loi sur la pension de la fonction publique*.

3.4.2 Bénéfices

- **Pension normale**

Admissibilité au Québec

Au Québec, un cotisant est maintenant admissible à sa pension normale lorsque :

- il a atteint l'âge de 60 ans (peu importe le nombre d'années de service) ou
- il compte au moins 35 années de service reconnues pour l'admissibilité à la retraite.

Admissibilité au Canada

Au Canada, un cotisant est maintenant admissible à une pension normale lorsque :

- il a 60 ans et 2 ans de service;
- il a 55 ans ou plus et 30 années de service.

Calcul de la pension au Québec

Au Québec, le montant annuel de la pension de l'employé est toujours égal à 2% du traitement admissible moyen des 5 meilleures années, jusqu'à concurrence de 35 ans.

Calcul de la pension au Canada

Au Canada, la pension demeure à 2% du traitement admissible moyen des 5 meilleures années, jusqu'à concurrence de 35 ans.

- **Pension anticipée réduite**

Admissibilité au Québec

Un cotisant est maintenant admissible à une pension anticipée réduite dans le cas suivant :

- Avoir au moins 55 ans.

Admissibilité au Canada

Un cotisant est admissible à une pension anticipée réduite s'il est âgé de 50 ans et a contribué pendant deux années.

Calcul de la réduction au Québec

Le calcul de la réduction en cas de pension anticipée représente maintenant une réduction de 0.33% par mois compris entre la date effective de la retraite et la date du 60^e anniversaire de naissance ou de 35 ans de service. Il est toutefois possible d'éliminer cette réduction en faisant transférer au RREGOP la somme nécessaire pour que le régime puisse verser à chaque année une rente correspondant au montant de la réduction.

Calcul de la réduction au Canada

Le calcul de la réduction au Canada se fait toujours de la même façon. Ainsi, la pension normale sera diminuée de 5% par année comprise entre la date à laquelle la pension est accordée et la date du 60^e anniversaire de naissance de

l'employé. S'il justifie d'au moins 25 années de service, il y aura une réduction de 5% pour chaque année manquante afin d'atteindre l'âge de 55 ans ou 30 années de service, la réduction la plus élevée étant retenue.

- **Pension pour invalidité**

Au Québec

Le RREGOP prévoit maintenant des dispositions concernant la prestation en cas d'invalidité totale et permanente. Sera admissible un participant actif ou un participant non-actif au RREGOP atteint d'une invalidité totale et permanente au sens de la *Loi de l'impôt sur le Revenu* et qui, au moment où il a cessé de participer à son régime, n'avait droit qu'à une rente de retraite différée. Bien que cette disposition ne soit entrée en vigueur que le 1^{er} septembre 1995, toute personne visée par cette disposition peut s'en prévaloir, peu importe la date du début de l'invalidité.

Cette personne a le droit de faire transférer dans un compte de retraite immobilisé (CRI), le plus élevé des deux montants, soit :

- la somme des cotisations qu'elle a versées à son régime de retraite plus les intérêts courus jusqu'à la date de réception de la demande,
- ou
- la valeur actuarielle de la rente de retraite différée, indexée s'il y a lieu, établie à cette même date.

Au Canada

La loi prévoit l'admissibilité à une pension normale pour un cotisant atteint d'une incapacité physique ou mentale à exercer régulièrement une fonction rémunératrice, à condition d'avoir accumulé deux années de service et non cinq ans, comme cela était le cas auparavant.

- **Avantages en cas de décès**

Au Québec

Le régime prévoit toujours certains bénéfices payables en cas de décès du cotisant :

- Si le cotisant est déjà prestataire d'une rente de retraite, la rente au conjoint survivant sera de 50% de la pension ou de 60% conformément au choix du cotisant. Dans ce dernier cas toutefois, le participant qui choisit une rente de 60% devra recevoir lui-même une rente réduite de 2% pour toute sa durée afin de permettre à son conjoint de bénéficier après son décès d'une rente égale à 60% de cette rente réduite;
- Si au moment du décès, le cotisant comptait moins de deux années de service reconnues pour l'admissibilité à la retraite et qu'il décède alors qu'il n'est pas admissible à une rente de retraite, son conjoint reçoit sur demande le remboursement total des cotisations au crédit du participant avec intérêts;
- Si au moment du décès le participant compte deux années de service ou plus et qu'il décède alors qu'il n'est pas admissible à une rente de retraite immédiate, son conjoint reçoit sur demande le plus élevé des deux montants, soit :
 - la valeur actuarielle de la rente différée indexée, établie en tenant compte d'un partage antérieur s'il y a lieu;
 - le remboursement total des cotisations au crédit du participant, avec intérêts.
- Si le cotisant était admissible à la retraite, le conjoint reçoit 50% de la rente jusqu'à son décès.

Au Canada

Si l'employé décède et qu'il a deux ans et plus de service et non cinq ans, comme cela était le cas auparavant, son conjoint a droit à 50% de sa pension. Chaque enfant de moins de 18 ans et tout enfant âgé de 18 à 25 ans, qui fréquente

une institution d'enseignement, peut alors toucher 10% de la pension de base de l'employé jusqu'à un maximum de 40%.

- **Indexation**

Au Québec

Le processus d'indexation des rentes au Québec a subi les changements suivants :

- La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies avant le 1^{er} juillet 1982 sera pleinement indexée selon le taux de l'augmentation de l'indice des rentes défini par la Régie des rentes du Québec;
- La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies après le 30 juin 1982, mais avant le 1^{er} janvier 2000, sera indexée selon le taux de l'augmentation de l'indice des rentes moins 3%;
- La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies après le 31 décembre 1999 sera aussi indexée selon le taux de l'augmentation de l'indice des rentes, moins 3%. Cependant, cette indexation ne pourra être inférieure à 50% du taux de l'augmentation de l'indice des rentes.

Au Canada

L'indexation des rentes au Canada n'a pas changé. Il y a ainsi une indexation annuelle au 1^{er} janvier suivant la date du premier versement de la pension. Cette indexation est basée sur le taux annuel d'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

- **Avantages en cas de cessation d'emploi**

Au Québec

L'employé qui démissionne de son emploi et qui cesse de participer au régime aura droit au remboursement de ses cotisations, avec intérêts, s'il a moins de deux ans de service et s'il est âgé de moins de 55 ans.

S'il a moins de 55 ans et qu'il compte deux années de service ou plus au moment de quitter son emploi, l'employé peut, au choix :

- recevoir plus tard une rente de retraite différée;
- demander à la CARRA de transférer dans un compte de retraite immobilisé (CRI) ou un fonds de revenu viager (FRV) une somme correspondant au plus élevé des deux montants suivants, soit :
 - Le total des cotisations versées au régime de retraite, plus les intérêts courus; ou
 - La valeur de la rente de retraite différée indexée acquise.

Au Canada

En ce qui concerne les avantages payables en cas de cessation d'emploi, les choix de l'employé sont maintenant les suivants :

- Une pension différée payable à 60 ans;
 - Une pension réduite payable à 50 ans;
 - Un remboursement de ses cotisations, s'il a moins de deux ans de service donnant droit à la pension.
-
- **Ententes de transfert**

L'entente de transfert qui avait été conclue entre la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances du Québec (CARRA) et le gouvernement du Canada, conformément à l'article 158 de la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (RREGOP), est maintenant échue. À l'heure actuelle, les instances fédérales et la CARRA sont en négociation pour son renouvellement et c'est pourquoi il nous est impossible, à ce stade-ci, d'en définir le contenu et de préciser une éventuelle date de mise en vigueur.

3.4.3 Financement des régimes

Cotisations des employés au Québec

La cotisation de l'employé pour les années 2000 et 2001 est de 5.35% de la partie du salaire qui dépasse 35% du maximum des gains admissibles au sens de la *Loi sur le régime des rentes du Québec*. Ce taux de 5,35%, par opposition à 6,20% pour l'année 1999, avait d'ailleurs fait l'objet d'une lettre d'intention concernant les régimes de retraite se retrouvant à la convention collective intervenue entre le gouvernement du Québec et les fonctionnaires.

Cotisations des employés au Canada

La cotisation de l'employé au fédéral a été substantiellement modifiée. Ainsi, les employés cotisent maintenant à un taux réduit de 4% jusqu'à concurrence du maximum établi pour le *Régime de pensions du Canada* (RPC) ou le *Régime des rentes du Québec* (RRQ) et à un taux de 7,5% des gains supérieurs à ce maximum évalué à 37 600\$ pour l'année 2000.

Cotisations de l'employeur au Québec

Au Québec, la contribution de l'employeur demeure la même que celle de l'employé.

Cotisations de l'employeur au Canada

Au Canada, la contribution de l'employeur est maintenant de 7.5% du salaire annuel.

Capitalisation au Québec

Au Québec, le principe demeure le même, c'est-à-dire que la cotisation de l'employé et celle de certains employeurs désignés dans la loi sont capitalisées alors que la contribution du gouvernement du Québec ne l'est pas.

Capitalisation au Canada

Au fédéral, on note l'arrivée, en septembre 1999, de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, qui est une société de la couronne constituée aux termes de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, ch. 34 des *Lois du Canada de 1999*. Cet organisme a pour mandat de gérer les contributions faites par l'employeur et les employés après le 1^{er} avril 2000 aux caisses de retraite de la fonction publique, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie Royale du Canada.

3.5 RÉGIME DE RETRAITE À LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

La *Loi sur la pension dans la fonction publique* prévoit que dès l'instauration du nouveau régime de retraite de la Société canadienne des postes, tout membre ou tout survivant aura droit à des prestations de retraite et à des sommes forfaitaires au moins égales à celles prévues à cet égard par la *Loi sur la pension dans la fonction publique* et le *Règlement numéro 1 pour le régime compensatoire*.

En ce qui concerne les cotisations de l'employé, elles seront, pour la période débutant à la date de prise d'effet des régimes et se terminant le 31 décembre 2003, équivalentes à un taux égal au taux correspondant à celui établi par la *Loi sur la pension dans la fonction publique* en vigueur le jour précédant la prise d'effet du régime. À compter du 1^{er} janvier 2004, le taux sera établi par le conseil d'administration de la Société canadienne des postes.

3.6 CLASSIFICATION ET DOTATION

3.6.1 Fonction publique provinciale

- Classification
 - **Directive sur la classification des emplois de la fonction publique et sa gestion**

Le système de classification des emplois de la fonction publique remontait à 1967. L'administration québécoise ayant connu de nombreuses transformations au cours des dernières années, la classification ne correspondait plus à la réalité sous plusieurs aspects et une révision en profondeur s'avérait nécessaire.

Le Conseil du trésor a adopté la *Directive sur la classification des emplois de la fonction publique et sa gestion* qui a pris effet le 14 septembre 1998. Cette directive s'applique à tout le personnel de la fonction publique, à l'exception du personnel d'encadrement.

Les classes d'emplois actuelles, au nombre approximatif de 324, ont été regroupées dans 11 familles. L'objectif du gouvernement est de réduire ce nombre de classes d'emplois afin que celles-ci soient plus englobantes. Ce nouveau système de classification vise l'accroissement de la polyvalence et de la mobilité du personnel permettant aux employés d'exercer des emplois variés sans cependant modifier leur classement et s'inscrit donc dans le nouveau cadre de gestion afin de permettre plus de marge de manœuvre aux organisations. Il a également comme but d'établir un lien plus étroit entre la rémunération et la complexité des emplois. Ce nouveau système comporte une structure unique, et ce pour tous les emplois.

Soulignons qu'en vertu de l'article 70 de la *Loi sur la fonction publique*, le système de classification n'est pas une matière négociable. Toutefois, le gouvernement a convenu de mécanismes formels de consultation auprès des organisations syndicales et associations sur tout changement à la classification. Ce nouveau système de classification devrait prendre forme au cours de la présente année.

Les règles d'intégration et la rémunération associée aux nouvelles classes d'emplois feront l'objet d'une négociation avec les associations syndicales. Éventuellement, les personnes seront intégrées à la classe d'emplois correspondant à leurs attributions. L'intégration des personnes pourra se faire conformément aux ententes intervenues avec les syndicats et les associations représentant le personnel de la fonction publique.

La nouvelle classification se compose de familles d'emplois dans lesquelles se retrouvent des classes d'emplois. On entend par famille d'emplois une base de regroupement des emplois nécessaire à l'exécution des activités gouvernementales. Sont regroupés dans une même famille les emplois dont la nature des interventions et, en conséquence, le type de compétence requis sont analogues. Une famille d'emplois comporte plusieurs classes d'emplois qui sont regroupées par niveaux hiérarchisés. Les classes d'emplois d'une même famille peuvent appartenir à différentes catégories d'emplois, notamment celle des professionnels et celle des fonctionnaires.

On entend par classe d'emplois le regroupement d'emplois de même niveau de complexité dans une famille d'emplois déterminée. La classe d'emplois est décrite au moyen d'attributions caractéristiques qui sont les attributions communes aux emplois de même niveau de complexité dans une famille d'emplois déterminée. Elles font ressortir la nature des travaux, la manière et les moyens utilisés pour leur exécution ainsi que la finalité des attributions. Elles servent de référence pour déterminer le niveau des emplois.

L'évaluation du niveau des emplois s'effectue en relation avec la famille d'emplois et les attributions caractéristiques des classes d'emplois. À cette fin, les attributions principales et habituelles de l'emploi à évaluer sont déterminantes pour établir le niveau des emplois. Les attributions principales et habituelles sont les attributions d'un emploi exercées régulièrement et accaparant la majorité du temps consacré à l'exercice de l'emploi. Ainsi, l'évaluation du niveau d'un emploi doit se faire en fonction des tâches accomplies et non pas en fonction des connaissances et de la compétence de l'employé et être faite selon les composantes de la classification des emplois afin d'assurer la relativité ministérielle et interministérielle.

L'identification de l'appartenance à une catégorie d'emplois s'effectue conséquemment à l'évaluation du niveau de l'emploi.

Les catégories d'emplois se répartissent parmi les classes d'emplois des familles d'emplois et une classe d'emplois ne peut appartenir à plus d'une catégorie. Les catégories sont au nombre de cinq : les fonctionnaires, les ouvriers, les enseignants, les professionnels et les agents de la paix, et permettent de reconnaître les regroupements prévus à la *Loi sur la fonction publique* concernant le régime syndical.

La catégorie des emplois du personnel fonctionnaire regroupe tous les salariés occupant des emplois de bureau, de technicien, d'application de procédés ou de normes. Cette catégorie se distingue également en ce que généralement les candidats doivent posséder des études de niveau secondaire ou collégial pour y accéder.

La catégorie des emplois du personnel ouvrier regroupe les salariés occupant des emplois d'exécution de travaux manuels. Elle se distingue également par l'exigence d'études professionnelles de niveau secondaire ou, parfois, par l'exigence d'un certificat de qualification à l'exercice d'un métier.

La catégorie des emplois du personnel enseignant regroupe des salariés occupant des emplois de professeurs de l'État régis par la *Loi sur la fonction publique*.

La catégorie des emplois du personnel professionnel regroupe les salariés occupant des classes d'emplois dont la nature des activités et le niveau de complexité des attributions caractéristiques exigent soit d'être membre d'une corporation professionnelle, soit de détenir un diplôme de niveau universitaire de premier cycle.

La catégorie des emplois du personnel agent de la paix regroupe les salariés occupant des emplois requérant des pouvoirs spéciaux reliés au statut d'agent de la paix.

Pour être admis à une classe d'emplois, un candidat doit rencontrer les conditions minimales d'admission afférentes à la scolarité pertinente et à l'expérience pertinente.

La nouvelle directive comporte également des dispositions concernant la compensation en cas de scolarité ou d'expérience pertinente manquante.

Le nouveau système de classification compte 11 familles d'emplois, soit l'administration financière, l'administration interne, les communications gouvernementales, le développement social, culturel et économique, les ouvriers, la prestation sociale et l'aide aux personnes, les professeurs de l'État, les sciences et techniques biologiques, les sciences et techniques physiques, les services aéronautiques gouvernementaux et les services juridiques et de la justice, de l'ordre public et de la protection publique.

À titre d'exemple, la famille d'emplois de l'administration financière est constituée d'emplois qui consistent à fournir des services de gestion financière des biens publics. La nature des interventions consiste à traiter des demandes et évaluer des situations, des pratiques, des documents financiers, des subventions économiques d'un point de vue financier, comptable et fiscal. Les titulaires de ces emplois peuvent également être appelés à élaborer des budgets, contrôler des dépenses, émettre des paiements, encaisser ou recouvrer des sommes, effectuer des transactions comptables.

Quant au type de compétence y reliée, des habiletés en comptabilité, en finance et en fiscalité et à détecter des erreurs ou des pratiques incorrectes à des fins de vérification de conformité ou de contrôle sont requises. Cette famille

d'emplois comporte notamment les classes d'emplois d'agent de la gestion financière, d'évaluateur agréé, d'agent d'évaluation foncière, de technicien en vérification fiscale, d'agent vérificateur et de technicien en évaluation foncière.

La famille d'emplois des sciences et techniques physiques est composée d'emplois qui consistent à fournir des produits et des services spécifiques aux sciences ou techniques physiques. Ces emplois exigent des habiletés à comprendre les phénomènes physiques, à effectuer des travaux de sciences et techniques physiques ou à transiger avec le public dans un cadre d'activités régularisées faisant appel aux sciences ou techniques physiques. Notamment, nous retrouvons à l'intérieur de cette catégorie d'emplois les classes d'architecte, d'arpenteur, d'ingénieur, d'inspecteur, de technicien en génie industrielle et de technicien des travaux publics.

On constate qu'une famille d'emplois peut comporter des classes d'emplois appartenant à la catégorie des professionnels de même que des classes d'emplois appartenant à la catégorie des fonctionnaires.

À titre d'exemple, la famille d'emplois de l'administration interne comprend les classes d'emplois d'analyste de l'informatique et des procédés administratifs, d'attaché d'administration et d'agent d'approvisionnement, qui appartiennent à la catégorie des professionnels, et d'agent de bureau, d'auxiliaire de bureau, d'agent de secrétariat et de technicien en administration, qui appartiennent à la catégorie fonctionnaire.

Cependant, jusqu'à ce que l'intégration des employés soit faite conformément à la *Directive sur la classification des emplois de la fonction publique* et selon les règles d'intégration négociées avec les associations en place, ce sont les dispositions, directives ou politiques relatives à la classification, qui étaient en vigueur le 13 septembre 1998, qui continuent d'avoir effet jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou abrogées. Ainsi, à l'heure actuelle, le classement des fonctionnaires continue d'être déterminé selon les directives et politiques applicables à cette époque, et ce jusqu'à ce que le Conseil du trésor en décide autrement.

Cependant, la nouvelle directive s'applique à l'évaluation du niveau des emplois. Ainsi, lorsque l'emploi alors évalué correspond à une famille d'emplois ainsi qu'à une classe d'emplois qui est énumérée, le niveau de l'emploi est déterminé à cette classe d'emplois. Cependant, lorsque l'emploi évalué ne correspond pas à une famille d'emplois, ainsi qu'à une classe d'emplois qui y est énumérée, la détermination du niveau de cet emploi est effectuée selon les directives et politi-

ques qui étaient en vigueur le 13 septembre 1998, en identifiant d'abord la catégorie, ensuite le corps et, enfin, la classe et le grade, s'il y a lieu.

L'établissement des règles d'intégration et d'échelles de traitement que la révision de la classification rend nécessaire doit faire l'objet d'une entente entre l'employeur et le syndicat, sans cependant être considérée comme étant une réouverture de la convention au sens du *Code du travail*. Si les parties n'en viennent pas à une entente, l'employeur établira alors l'échelle de traitement et, le cas échéant, les règles d'intégration qui devront cependant respecter certains principes et normes convenus entre les parties. Notamment, ce sont les attributions exercées de façon principale et habituelle au cours des six mois précédant la date de l'intégration qui sont appréciées aux fins de celle-ci. Si le syndicat estime que l'échelle de traitement et les règles d'intégration établies par l'employeur ne respectent pas les principes et normes convenus, il pourra saisir un arbitre dont la décision sera sans appel et exécutoire.

Par ailleurs, il est important de souligner que l'employé qui fait l'objet d'une intégration peut en appeler de la classe d'emplois, du grade, de l'échelon ou du traitement qui lui a été attribué. Cet appel est d'abord soumis à un comité paritaire qui en dispose. Toute recommandation unanime du comité lie les parties. À défaut, le syndicat pourra soumettre un appel à un arbitre choisi par les parties, dont la décision sera sans appel et exécutoire.

- La classification des ingénieurs couverts par la convention collective APIGQ

Comme nous l'avons vu aux sections 3.2 et 3.2.1, les ingénieurs seront intégrés à l'un des quatre rangements prévus (20, 22, 24 et 25), lesquels correspondent à des niveaux d'emplois différents. La détermination du rangement auquel ils seront intégrés se fera sur la base de la classification et de la valeur de l'emploi à l'aide d'un plan d'évaluation. Les parties prévoient utiliser le plan d'évaluation des emplois appliqué dans le cadre des relativités salariales (7 facteurs) ou celui appliqué dans le cadre des travaux sur l'équité salariale (16 facteurs).

Le plan d'évaluation utilisé dans le cadre de l'équité salariale comporte les critères et facteurs suivants :

CRITÈRE : QUALIFICATIONS

- Facteurs :
1. formation professionnelle
 2. expérience préalable
 3. durée d'initiation ou période d'adaptation
 4. coordination musculaire et dextérité

CRITÈRE : EFFORT

- Facteurs :
5. autonomie
 6. raisonnement
 7. jugement
 8. concentration et attention sensorielle
 9. effort physique

CRITÈRE : RESPONSABILITÉS

- Facteurs
10. responsabilités à l'égard des résultats
 11. responsabilités à l'égard de la santé, la sécurité et le bien-être d'autrui
 12. responsabilités de surveillance
 13. communications

CRITÈRES : CONDITIONS DE TRAVAIL

- Facteurs :
14. milieu de travail
 15. risques inhérents
 16. rythme de travail

Le plan d'évaluation utilisé dans le cadre des travaux sur l'équité salariale comporte les facteurs suivants :

1. complexité des fonctions
2. créativité professionnelle
3. communications
4. connaissances
5. tension inhérente
6. supervision exercée
7. milieu de travail

Ces deux plans d'évaluation utilisent un système analytique par points et facteurs. Ainsi, une valeur numérique est attribuée à chaque facteur afin de déterminer son importance relative.

- La classification des professionnels couverts par la convention collective SPGQ

Rappelons que dans le cadre de l'équité salariale, les emplois professionnels du SPGQ ont été évalués par le plan d'évaluation à 7 facteurs décrit sommairement ci-haut afin de déterminer la valeur relative des classes d'emplois. Celles-ci ont été rangées en quatre groupes correspondant à un pointage différent. Ces groupes correspondent aux rangements 18 à 21.

Les parties ont convenu de procéder à un exercice conjoint d'évaluation en adaptant le plan d'évaluation à 7 facteurs. Sur la base des résultats obtenus par cet exercice d'évaluation, les parties conviendront des modifications à apporter au rangement salarial et aux échelles de traitement des nouvelles classes d'emplois du personnel professionnel et des modifications appropriées à la convention.

Ainsi, pour ces professionnels, il n'est pas prévu actuellement de niveaux différents à l'intérieur d'une classe d'emplois. Cependant, dans le cadre des travaux de révision de la classification qui sont présentement en cours, il est prévisible que certaines classes d'emplois comportent éventuellement des niveaux différents comme c'est le cas pour les ingénieurs du gouvernement du Québec.

• **Dotation**

Pour l'essentiel, le processus de dotation décrit en 1992 conserve les mêmes paramètres. Il repose toujours sur le principe du mérite et favorise, en règle générale, le recrutement à l'interne. L'Office des ressources humaines n'existant plus, c'est le Conseil du trésor qui a la responsabilité de la dotation.

Suivant la directive concernant la dotation des emplois dans la fonction publique entrée en vigueur le 4 mai 1999, le gouvernement du Québec maintient le devoir des ministères et organismes de privilégier le recours aux fonctionnaires qui seraient sous-utilisés afin de contribuer à l'utilisation maximale des ressources humaines, de même qu'à favoriser les mouvements de personnel à l'intérieur de la fonction publique avant de recruter de nouvelles ressources humaines afin de per-

mettre aux fonctionnaires de diversifier leur expérience, améliorer leur compétence et ainsi mieux répondre aux besoins de l'organisation.

Les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours. Le président du Conseil du trésor établit les conditions d'admission à un concours pour combler un emploi ou plusieurs emplois. Elles doivent cependant être conformes à la réglementation ainsi qu'aux conditions minimales d'admission aux classes d'emplois établies par le Conseil du trésor et permettre l'application des politiques du gouvernement concernant notamment les programmes d'accès à l'égalité. Les conditions d'admission à un concours peuvent également comporter des exigences additionnelles pour tenir compte de la nature et de la particularité de l'emploi faisant l'objet du concours.

Le président du Conseil du trésor procède aux appels de candidature pour tenir des concours ou pour constituer des réserves de candidatures. Il n'y a cependant pas d'appel de candidatures lorsque le concours est tenu en recourant à une réserve de candidatures. Les appels de candidatures doivent être faits de façon à fournir aux personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission une occasion raisonnable de soumettre leur candidature. L'évaluation des candidats se fait sur la base des critères de connaissance, d'expérience ou d'aptitudes qui sont requis pour l'emploi. Le président du Conseil du trésor détermine la procédure d'évaluation qui doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats.

Un concours donne lieu à la constitution d'une liste qui regroupe les candidats déclarés aptes. Il n'existe plus de rangement par niveau. À la suite d'un concours, la nomination d'un fonctionnaire est faite au choix parmi les personnes inscrites sur la liste de déclaration d'aptitudes. Lorsque la liste comprend un candidat visé par un programme d'accès à l'égalité ou un plan d'embauche pour les personnes handicapées, le sous-ministre ou dirigeant d'organisme tient compte des effectifs fixés par ce programme ou ce plan. Il tient également compte des objectifs d'embauche déterminés par le Conseil du trésor à l'égard des diverses composantes de la société québécoise.

Le président du Conseil du trésor peut déléguer à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme, et même permettre la subdélégation des pouvoirs qu'il possède notamment en matière de tenue de concours.

Selon la *Directive concernant la dotation des emplois dans la fonction publique*, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme a la responsabilité de privi-

légier le recours à la personne appartenant aux groupes suivants lorsqu'il désire recruter des employés :

1. Les personnes en voie de terminer la dernière année d'étude requise aux conditions d'admission ainsi que celles ayant terminé cette dernière année et étudiants à temps plein;
2. Les personnes appartenant à un groupe sous-représenté dans la fonction publique;
3. Les employés en disponibilité dans les secteurs de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Par ailleurs, le sous-ministre et le dirigeant d'organisme a également le pouvoir de tenir des concours réservés à ces groupes. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme détermine le mode de dotation utilisé pour pourvoir à l'emploi en respectant cependant les priorités d'accès à l'emploi vacant accordées à des groupes d'employés, notamment ceux mis en disponibilité, les employés faisant l'objet d'une réorientation professionnelle, d'un reclassement, d'une rétrogradation et ceux réintégrant la fonction publique suite à une cession d'unité administrative, de même que les employés occupant un emploi régulier ou à temps partiel qui veulent accéder à un emploi complet.

3.6.2 Fonction publique fédérale

- **Classification**

Les structures de classification et la méthode de classification étudiées en 1992 sont toujours applicables à ce jour.

Ainsi, les emplois de la fonction publique du Canada sont classifiés en six catégories :

1. personnel de direction;
2. catégorie scientifique et professionnelle;
3. catégorie de l'administration et du service extérieur;
4. catégorie technique;
5. catégorie du soutien administratif;
6. catégorie de l'exploitation.

Chaque catégorie comprend un certain nombre de groupes, lesquels comportent plusieurs niveaux. À titre d'exemple, la catégorie du soutien administratif comprend cinq groupes, soit :

1. groupe commis aux écritures et aux règlements;
2. groupe communication;
3. groupe mécanographie;
4. groupe secrétariat, sténographie, dactylographie;
5. groupe traitement des données.

Les postes du groupe commis aux écritures sont divisés en sept niveaux de classification correspondant aux classifications C.R.-1 à C.R.-7.

Le système de classification et d'évaluation des emplois comprend un ensemble de normes génériques applicables à l'évaluation des postes de la fonction publique et des normes spécifiques servant à classer et à évaluer les postes de chaque groupe et à sélectionner les employés qui les occupent. Ce système constitue une méthode quantitative de détermination de la valeur relative des postes du groupe. Les descriptions des postes repères, contenues à chaque norme de sélection, servent à la fois de référence pour l'évaluation des postes et pour la sélection.

Chaque emploi est classifié après que l'on ait déterminé et défini les fonctions et les responsabilités du poste et les qualités que doit posséder son titulaire. Après l'élaboration de cette description de poste, l'emploi est évalué selon le système d'évaluation des postes contenu aux normes de classification pertinentes.

L'évaluation des emplois de commis aux écritures, à titre d'exemple, porte principalement sur cinq facteurs. Une valeur numérique est attribuée à chacun afin de déterminer son importance relative.

Toutefois, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a été chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la Norme générale de classification (NGC) pour la fonction publique au Canada et d'en assurer la mise à jour continue. Cette norme est l'instrument qui sert à évaluer le travail fait par les membres de la fonction publique du Canada et à mesurer la valeur relative du travail.

La NGC remplace plus de 70 normes de classification s'appliquant à divers postes dans la fonction publique rédigées une à une, au fil des ans, souvent en fonction d'objectifs différents ou de différents modèles. En conséquence, les exi-

gences de travail similaires n’avaient pas toujours été traitées également et ne recevaient pas une valeur égale applicable à tout travail dans la fonction publique.

La NGC comporte, pour l’essentiel, les trois caractéristiques suivantes:

- **Universelle** – la NGC permet d’évaluer toute la gamme des caractéristiques du travail qui se fait à la fonction publique du Canada;
- **Non-sexiste** – la NGC permet de recenser et de mettre en valeur les caractéristiques du travail exécutées par les hommes et les femmes, y compris le travail qui a été traditionnellement sous-évalué ou «laissé pour compte »;
- **Simple** – la NGC s’articule autour d’un concept et d’une structure administrative qui permettent d’évaluer et de décrire le travail simplement et efficacement.

La NGC est structurée de manière à mesurer les exigences et les conditions de travail en fonction de quatre facteurs définis dans la *Loi canadienne des droits de la personne*. Chacun de ces facteurs contient deux éléments ou plus, soit 16 en tout, lesquels se détaillent comme suit :

Facteur 1 : responsabilité

- Élément 1 : Information utilisée par d’autres;
- Élément 2 : Bien-être d’autrui;
- Élément 3 : Leadership des ressources humaines;
- Élément 4 : Argent;
- Élément 5 : Ressources matérielles et produits;
- Élément 6 : Surveillance de la conformité.

Facteur 2 : habileté

- Élément 7 : Application de la connaissance du domaine du travail;
- Élément 8 : Connaissance du contexte;
- Élément 9 : Communication;
- Élément 10 : Habiletés motrices et sensorielles.

Facteur 3 : efforts

- Élément 11 : Effort intellectuel;
- Élément 12 : Attention soutenue;
- Élément 13 : Effort psychologique/émotionnel;
- Élément 14 : Effort physique.

Facteur 4 : conditions de travail

- Élément 15 : Environnement de travail;
- Élément 16 : Risque pour la santé.

À noter enfin qu'une description de travail NGC comportera les quatre sections suivantes :

1. Renseignements de base;
2. Résultats axés sur le service à la clientèle;
3. Activités principales;
4. Caractéristiques du travail.

En résumé, il s'agit donc d'une nouvelle norme qui évalue 16 aspects du travail sans poste repère ou illustration de degré.

Après vérifications auprès des instances responsables de sa mise en oeuvre, il ne nous est pas permis, à l'heure actuelle, de préciser à quel moment sera mis en vigueur ce nouveau processus de classification.

• Dotation

La responsabilité de la dotation du personnel dans la fonction publique fédérale relève toujours de la Commission de la fonction publique du Canada. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique du Canada* et *Le règlement sur l'emploi dans la fonction publique du Canada* définissent le cadre général permettant de déterminer de quelles façons doivent se dérouler le recrutement, la promotion, le déploiement ou le renvoi des fonctionnaires. L'avancement professionnel des employés, c'est-à-dire la progression des employés dans les emplois de la fonction publique, est donc possible en fonction de ce système de dotation.

La Commission de la fonction publique du Canada peut toujours, en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, déléguer aux administrateurs généraux plusieurs de ses pouvoirs, fonctions et responsabilités en cette matière. La Commission demeure cependant responsable de l'application du processus de dotation.

Pour l'essentiel, le processus de dotation, tel que décrit en 1992, conserve les mêmes paramètres.

3.7 LES EMPLOYÉS OCCASIONNELS

Nous croyons opportun d'ajouter cette section dans le cadre de la mise à jour de l'étude, considérant des lettres d'entente signées entre le gouvernement du Québec et les syndicats permettant à certains employés occasionnels d'être inscrits sur une liste de déclaration d'aptitudes et pour accéder au statut d'employé permanent.

Ces lettres d'entente résultent notamment du constat que plusieurs employés occasionnels au sein de la fonction publique occupaient des emplois sur une base régulière sans cependant pouvoir bénéficier de tous les droits et avantages des employés réguliers. Ainsi, dans le cadre de la dernière négociation, des lettres d'entente ont été signées entre les parties afin de permettre à certains employés occasionnels répondant à différents critères de se qualifier pour accéder au statut d'employé temporaire et, éventuellement, d'employé permanent. Notamment, les employés qui, dans une période de 60 mois consécutifs comprise entre le 1^{er} juin 1993 et la date de signature de la convention collective, ont accumulé 55 mois de service, de même que ceux qui, au cours d'une période de 36 mois consécutifs comprise entre le 1^{er} juillet 1995 et la date de signature de la convention collective, ont accumulé 30 mois de service, ont été invités à participer à des concours qui leur étaient réservés et qui ont été tenus par classes d'emplois.

À ce jour, des employés occasionnels inscrits sur listes de déclaration d'aptitudes ont été nommés à des emplois temporaires. Cependant, plusieurs ne l'ont pas été.

Par le biais de ces lettres d'entente, l'employeur s'engage à prolonger la durée des listes de déclaration d'aptitudes visées tant que les personnes dont les noms y sont inscrits peuvent être nommées.

CHAPITRE IV

IMPACTS JURIDIQUES POUR LES PRINCIPAUX INTERVENANTS

Conformément au principe directeur énoncé à la section 1.1, les employés fédéraux travaillant et domiciliés sur le territoire du Québec ou qui veulent être domiciliés au Québec se verront offrir par le gouvernement du Québec un engagement dans le même emploi avec une garantie du maintien de leurs conditions de travail.

Nous avons rappelé, à la section 1.5.3, les impacts juridiques affectant les principaux intervenants que nous avons identifiés en 1992. Considérant que ceux-ci sont toujours applicables, nous y référons le lecteur.

Par ailleurs, la modernisation de la fonction publique québécoise, examinée à la section 2.1.1, et les amendements apportés au *Code du travail* du Québec analysés aux sections 2.4 et 2.5, entraînent de nouveaux impacts et requièrent les observations suivantes.

Bien que l'introduction de la gestion par résultats conserve les valeurs et les bénéfices d'une fonction publique unifiée, que le personnel visé continue d'être couvert par la *Loi sur la fonction publique* et par les conventions collectives applicables et que des assouplissements puissent être permis au niveau de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières par le Conseil du trésor, nous rappelons que l'esprit de la *Loi sur l'administration publique* est d'encourager l'autonomie de gestion des ministères et organismes en ce que leurs unités pourront fonctionner dans un encadrement qui leur sera propre, particularisé et adapté.

Dans la mesure où ce cadre de gestion entraînerait une décentralisation de la fonction publique et, implicitement, des relations de travail, l'intégration des fonctionnaires fédéraux dans ce nouveau contexte pourrait être plus difficile, en raison notamment des conditions de travail différentes et variées applicables dans les différentes unités administratives des ministères et organismes.

Par ailleurs, nous avons constaté la création d'organismes indépendants de la fonction publique, tels Investissement Québec, Garantie Québec, Régie de l'Énergie où travaillent d'anciens employés de la fonction publique et nous avons

également observé d'anciennes unités autonomes de services qui sont devenues des organismes autonomes complètement indépendants de la fonction publique comme, par exemple, le Centre de recherche minérale (CRM) qui est devenu le Consortium de recherche minérale (COREM).

Dans la perspective étudiée, on peut penser que le gouvernement du Québec soit contraint d'intégrer certains employés fédéraux dans ces organismes autonomes en considération de leur expertise particulière et des besoins existants. Dans cette éventualité, il n'y aurait pas non plus de possibilité de transfert d'accréditation fédérale à l'intérieur de ces organismes et les observations que nous avons faites à propos des employés qui seraient intégrés dans la fonction publique seraient entièrement applicables. Principalement, l'impossibilité de transfert résulte du fait que ces employés ne sont pas régis par le *Code canadien du travail*, alors que l'article 45.3 du *Code du travail* du Québec exige cette condition pour que le transfert d'accréditation se réalise.

Pour les organismes créés par voie législative, en plus des ententes nécessaires dont le gouvernement devra convenir avec les syndicats, il devra probablement légiférer afin d'assurer le transfert, l'intégration et le maintien des conditions de travail des employés fédéraux, ce qui sera plus difficile pour des organismes complètement indépendants comme, par exemple, le COREM.

Considérant le principe directeur selon lequel la Société canadienne des postes deviendrait un organisme autonome non intégré à la fonction publique québécoise, il s'ensuit que les principaux éléments du régime collectif de travail actuellement en vigueur à la Société canadienne des postes et régis pour l'essentiel par le *Code canadien du travail*, soit les accréditations, le découpage des unités de négociation, l'agent négociateur, les conventions collectives ainsi que le droit y afférent de négocier et de faire la grève, deviendraient nécessairement des composantes essentielles et impératives du maintien intégral des conditions de travail. Pour les employés de la Société canadienne des postes, l'article 45.3 du *Code du travail* du Québec s'appliquerait donc.

Nous soulignons que ces commentaires sont également applicables aux employés de la Société Radio-Canada qui seraient intégrés à la Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec).

CHAPITRE V

LE PROCESSUS D'INTÉGRATION ET D'ENGAGEMENT DES EMPLOYÉS AFFECTÉS

5.1 PRINCIPAUX PROBLÈMES JURIDIQUES ET FACTEURS À CONSIDÉRER

Nous avons rappelé, à la section 1.5.4, les principaux problèmes juridiques et facteurs à considérer que nous avons identifiés en 1992. Considérant que ceux-ci sont toujours applicables, nous y référons le lecteur.

Par ailleurs, l'existence d'un nouveau système de classification dans la fonction publique du Québec examinée à la section 3.6.1, les nouvelles dispositions du *Code civil du Québec* entrées en vigueur en 1994 et traitées à la section 2.2, l'Accord nord américain de la coopération dans le domaine du travail (ANACT) intervenu en 1993 et discuté à la section 2.3 et les modifications apportées au *Code du travail* du Québec analysées aux sections 2.4 et 2.5, entraînent les impacts additionnels suivants:

- **Le nouveau système de classification**

Le nouveau système de classification de la fonction publique du Québec nécessitera une nouvelle intégration de tous les fonctionnaires à l'emploi du gouvernement. La dernière expérience d'intégration suite à la révision du système de classification dans la fonction publique remonte à 1969. L'intégration s'était effectuée en moins de six mois. L'opération avait cependant donné lieu à un grand nombre d'appels qui se sont réglés dans les années 1972 et suivantes. 8 000 appels avaient été logés sur environ 33 000 fonctionnaires intégrés. On peut donc s'attendre à ce que la même situation se répète dans le cadre de l'intégration projetée des fonctionnaires provinciaux, ce qui affectera nécessairement celle des fonctionnaires fédéraux envisagée.

- **Code civil du Québec**

L'applicabilité de certaines dispositions du *Code civil du Québec* aux employés qui feraient l'objet d'un transfert conformément aux principes directeurs est une question de nature constitutionnelle qui trouve ses solutions dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que dans la jurisprudence y afférente.

De façon générale, les provinces ont une compétence personnelle qui en principe se limite au territoire de la province⁸.

Cette limite territoriale de la compétence des provinces provient essentiellement des termes utilisés dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Plus particulièrement, l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce les domaines de compétence des provinces en précisant que celles-ci pourront les exercer « *dans chaque province* ».

Par ailleurs, la compétence législative usuelle en matière de relations de travail appartient aux législatures provinciales conformément au paragraphe 92.13 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

« Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales.

92 Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

(...)

13. La propriété et les droits civils dans la province; »

Le fédéral détient quant à lui un pouvoir implicite de légiférer sur les relations de travail à l'égard des entreprises relevant de sa compétence en vertu de l'une ou l'autre des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, notamment celles énoncées au paragraphe 10 de l'article 92 et à l'article 91. Cette situation découle du fait que les relations de travail d'une entreprise constituent un aspect essentiel de la gestion et de l'exploitation d'une entreprise relevant de la compétence fédérale. Il s'agit donc d'une compétence pour réglementer les relations de travail individuelles ou collectives, lesquelles font parties intégrantes de la compé-

⁸ Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, Les Éditions Yvon Blais inc., 798, à la page 323.

tence générale dévolue par la constitution au Parlement sur l'ouvrage, l'activité ou l'entreprise en question ⁹.

Il faut de plus mentionner que dès qu'elle est établie, la compétence fédérale en matière de relations de travail revêt un caractère exclusif. En cas de défaut du Parlement du Canada d'avoir légiféré sur un aspect ou un autre des relations de travail dans une entreprise soumise à sa compétence législative, on ne saurait prétendre que la législation provinciale est applicable jusqu'à ce qu'une intervention législative fédérale prenne effet. La théorie constitutionnelle du champ inoccupé devient donc de fait inapplicable.¹⁰

Considérant les principes ci-haut énoncés, il s'ensuit donc qu'une législation provinciale, dont les dispositions se rapportent aux conditions de travail, aux relations de travail d'une entreprise ou à un aspect important de celles-ci, est inapplicable à une entreprise de juridiction fédérale, et ce qu'il y ait ou non une législation fédérale équivalant ou traitant du sujet en cause.

Une illustration de ce qui précède se retrouve dans la trilogie de la Cour suprême dans les affaires *Alltrans Express Ltd*¹¹, *Bell Canada*¹², *CN*¹³, où les législations provinciales en matière de santé et de sécurité au travail ont été déclarées inapplicables à une entreprise relevant de la juridiction fédérale.

À la lumière de ce qui précède, il semble donc que les dispositions du *Code civil du Québec* s'appliqueront ou non à une entreprise fédérale qui œuvre en territoire québécois de même qu'aux employés qui s'y rapportent dans la mesure où ces articles ne visent pas les conditions de travail ou les relations de travail ou ne touchent pas à un aspect important de celles-ci.

- **ALÉNA**

Considérant que le Québec a déjà signé l'Accord de libre échange nord américain de coopération dans le domaine du travail, puisqu'il est le seul compétent pour en assurer la mise en œuvre dans chacun de ses domaines de compé-

⁹ Robert P. Gagnon, *Le droit du travail du Québec, Pratiques et théories*, Les Éditions Yvon Blais inc., pages 7 et 8.

¹⁰ Robert P. Gagnon, *Le droit du travail du Québec, Pratiques et théories*, Les Éditions Yvon Blais inc., page 9.

¹¹ *Alltrans Express Ltd c. C.-B.*, [1988] 1 RCS 897.

¹² *Bell Canada c. Québec*, [1988] 1 RCS 749.

¹³ *CN c. Courtois*, [1988] 1 RCS 868,

tence, l'adhésion d'un Québec souverain aux principes et aux règles établis par cet Accord ne devrait pas causer de difficultés.

- ***Code du travail du Québec***

Nous rappelons qu'en vertu du nouvel article 45.3 du *Code du travail*, les accréditations syndicales et les conventions collectives existantes dans les entreprises fédérales régies par le *Code canadien du travail* seraient transférées aux entités désignées ou créées par le gouvernement pour exploiter ces entreprises au Québec si elles étaient régies par le *Code du travail du Québec* au niveau des relations de travail.

5.2 APPROCHE LÉGISLATIVE ET CONVENTIONNELLE

5.2.1 Examen des précédents

- **Expérience d'intégration des employés fédéraux**

Depuis 1992, l'expérience la plus déterminante a été celle du transfert d'employés du ministère des Ressources humaines du Canada au ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale du Québec, et ce dans le cadre d'une entente de principe et d'une entente de mise en œuvre Canada - Québec relative au marché du travail.

C'est en date du 21 avril 1997 qu'une entente de principe est intervenue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relative au marché du travail. Cette entente avait pour but d'établir les principes, le cadre de négociation ainsi que l'échéancier en vue de conclure une entente visant la mise en œuvre des mesures actives d'emploi du Québec financées à même le compte d'Assurance-emploi et le transfert d'employés fédéraux, le tout conformément aux rôles et responsabilités des gouvernements précisés par l'entente.

Concernant les ressources humaines, les gouvernements fédéral et provincial convenaient :

- de poursuivre les mêmes valeurs qui caractérisent leur gestion des ressources humaines, soit l'équité, le respect et la transparence;

- dans le cadre d'une offre d'emploi raisonnable au sens de la partie 7 de la *Directive fédérale sur les réaménagements des effectifs*, le Québec offrirait aux employés à statut indéterminé du Canada un statut de permanent régulier à l'intérieur de la nouvelle structure d'accueil;
- d'une garantie d'emploi pour une période de trois ans à chaque employé transféré;
- que l'employé fédéral transféré serait rémunéré sur la base de 35 heures par semaine dans un échelon de l'échelle de traitement égal ou immédiatement supérieur dans une classe d'emplois au Québec correspondant aux tâches habituelles et principales qu'il exerçait à la fonction publique du Canada;
- que la différence entre le revenu fédéral et le traitement provincial serait versée forfaitairement;
- du transfert de l'ancienneté acquise par un employé du Canada, sauf en ce qui concerne le traitement afférent au mouvement de personnel et à l'identification du personnel en surplus au Québec, ces derniers points devant faire l'objet d'une discussion en vue d'une entente entre les parties au moment de la préparation de la proposition de transfert des employés;
- que les employés du Canada se verraient offrir un emploi dans un lieu situé à moins de 40 kilomètres de leur lieu de travail antérieur et une stabilité à cet égard leur serait assurée pour une période minimale d'un an;.
- de l'assujettissement des employés fédéraux transférés au RREGOP ou au RRPE à compter de leur date de transfert selon certaines modalités;
- du transfert des crédits à titre de congés de maladie et de vacances.

En vertu de cette entente, les employés du Canada bénéficiaient de 60 jours pour accepter ou refuser l'offre écrite présentée par le Québec.

En date du 25 juin 1997, était sanctionnée la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*¹⁴.

Plus spécifiquement, l'article 7 de cette loi stipule qu'une entente conclue avec le gouvernement du Québec, ou entre le ministre et un organisme, peut prévoir le transfert au ministère de membres du personnel de ce gouvernement ou de cet organisme ainsi que les modalités de ce transfert.

Par ailleurs, l'article 136 prévoit ce qui suit :

- Les modalités d'intégration des employés visés à une entente conclue en vertu du susdit article 7 peuvent déroger aux dispositions de la *Loi sur la fonction publique* à l'exception de celles des articles 64 à 69 de cette loi (qui portent sur le régime syndical);
- Ces employés deviennent des employés du gouvernement et fonctionnaires au sens de la *Loi sur la fonction publique* à compter de la date de leur intégration;
- Pour l'application d'une telle entente, le Conseil du trésor peut établir toute règle, norme ou politique relative au classement, à la détermination du taux de traitement, à la permanence ou à toute autre condition de travail applicable à ces employés;
- Le gouvernement peut conclure avec le gouvernement du Canada ou l'organisme concerné tout accord relatif au régime de retraite.

Concernant le régime syndical, l'article 137 prévoit que le gouvernement peut, aux conditions et dans la mesure qu'il détermine pour une période temporaire qu'il fixe, reconnaître l'agent négociateur à titre de représentant exclusif des employés transférés aux fins de l'interprétation ou de l'application d'une convention collective applicable aux employés régis par la *Loi sur la fonction publique*, sous réserve cependant de toute règle, norme ou politique établie en vertu de l'article 136.

¹⁴ L.Q. (1997) c. 63.

Ainsi, l'entente de principe Canada – Québec relative au marché du travail prévoyait notamment que les autres conditions de travail seront celles définies dans les conventions collectives applicables.

Conformément à l'entente de principe, l'entente de mise en œuvre Canada – Québec relative au marché du travail était signée au mois de novembre 1997. Cette entente énonce que l'entente de principe a préséance lorsqu'il est impossible de réconcilier les dispositions des deux ententes.

L'annexe 4 de cette entente prévoit les dispositions relatives au transfert des employés fédéraux. Généralement, ces dispositions reprennent celles de l'entente de principe et portent également sur l'ancienneté, les vacances, les congés de maladie, la prestation de travail, le régime de retraite (transfert au RREGOP).

De plus, ces dispositions prévoient que les conditions de travail des employés transférés sont celles prévues aux conventions collectives ou directives applicables, sous réserve des dispositions spécifiques prévues à l'entente.

L'entente prévoit, à l'annexe C, le parallèle entre la classification fédérale et la classification québécoise. À titre d'exemple, les employés classés au fédéral PM01 et PM02 ont été transférés dans l'unité fonctionnaire à la classe d'emploi d'agent d'aide socio-économique classe nominale. Pour les employés classés au fédéral PM03, ils ont été intégrés à la classe d'agent d'aide socio-économique classe principale.

Conformément au pouvoir qui lui était accordé en vertu de la loi, le gouvernement du Québec a adopté le décret 265-98 en date du 11 mars 1998. Notamment, il ordonnait que l'Alliance de la fonction publique soit reconnue jusqu'au 31 juillet 1998 à titre de représentante exclusive des employés transférés du gouvernement du Canada au ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour les fins du mécanisme de classement.

À cette même date, soit le 11 mars 1998, le Conseil du trésor décidait d'approuver les conditions de travail des employés fédéraux intégrés au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Ces conditions de travail s'appliquent aux employés à qui on a offert un emploi et qui ont accepté. Ces conditions de travail prévues au document 3 en annexe du CT prévoient :

- que l'employé est régi par la convention collective des fonctionnaires à compter de la date effective de sa nomination au MESS, soit le 1^{er} avril

1998, sous réserve évidemment des autres dispositions apparaissant au document;

- pour le classement, que l'employé est classé conformément à ce qui apparaît en regard de son nom à l'annexe A, sous réserve des résultats des travaux du Comité concernant le classement d'employés visés par le transfert;
- au niveau de la rémunération, que l'annexe A détermine l'échelon, la classe et le corps d'emploi auxquels sont transférés les employés;
- le versement d'une somme forfaitaire, s'il y a lieu;
- un réajustement salarial en raison de la parité salariale;
- le service transféré tel qu'indiqué à l'annexe A.

Cette entente prévoyait que l'employé qui se croyait lésé dans l'application ou l'interprétation du document pouvait se prévaloir de la procédure de règlement des griefs prévue à la convention collective des fonctionnaires.

Le Conseil du trésor approuvait également la création d'un comité concernant le classement. Ce comité paritaire était formé de la partie patronale et de la partie syndicale, soit l'Alliance de la fonction publique. Il devait examiner le classement des employés classés notamment PM02 et PM03 ou CR04, tel qu'attribué à la date du transfert en application des ententes de principe et de mise en œuvre.

L'examen du comité était réalisé en fonction des tâches principales et habituelles des employés, du régime de classification et de la méthode de détermination du niveau des emplois de la fonction publique du Québec. La procédure prévoit qu'une recommandation unanime du comité ou une décision du président est finale et exécutoire et qu'elle prend effet à la date du transfert de l'employé visé.

Rappelons que les conditions de travail de même que la formation du comité et ses règles de fonctionnement qui ont été approuvées par décision du Conseil du trésor avaient fait l'objet d'un protocole d'entente exclusivement entre le gouvernement du Québec et l'Alliance de la fonction publique du Canada.

En date du 8 mars 1999, le président du Comité rendait une décision par laquelle il prenait acte d'une recommandation unanime des représentants du

Comité et déclarait que celle-ci était finale et exécutoire et qu'elle prenait effet à la date du transfert de chaque employé visé.

Les employés insatisfaits de cette décision du Comité, particulièrement ceux qui ont été classés dans l'unité fonctionnaire et qui prétendent devoir être classés dans l'unité des professionnels, ont contesté cette décision devant la Commission de la fonction publique laquelle, par décision du 12 novembre 1999, accueillait une objection préliminaire et déclarait qu'elle n'avait pas compétence sur les appels. En date du 6 novembre 2000, la Cour supérieure rendait jugement et rejetait la requête en révision judiciaire présentée à l'encontre de la décision de la Commission.

Au cours du mois de juillet 2001, une requête pour l'autorisation d'exercer un recours collectif était déposée devant la Cour supérieure contre le Procureur général du Québec, le gouvernement du Québec, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, le Conseil du trésor, le Comité paritaire et son président, l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Syndicat de la fonction publique du Québec. Au moment des présentes, le recours est toujours pendant de telle sorte qu'il est difficile de formuler des commentaires en regard de celui-ci.

Par ailleurs, l'intégration des fonctionnaires fédéraux de même que celle des employés provenant de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre qui a eu lieu à la même occasion ont provoqué également d'autres litiges résultant notamment de la modification des tâches des employés qui étaient en place avant l'intégration des nouveaux employés, du classement de ceux-ci, de la modification dans l'organisation du travail et de la représentation syndicale.

Cette expérience d'intégration des employés fédéraux, qui résulte cependant d'une entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, nous amène à faire les observations suivantes :

1. Le gouvernement du Québec a dû, par législation, soustraire l'intégration des employés des mécanismes prévus par la *Loi sur la fonction publique* et par la réglementation et les directives en découlant, ce qui, à notre avis, devrait normalement être le cas dans l'éventualité d'une intégration de fonctionnaires fédéraux faisant suite à l'accession du Québec à la souveraineté;
2. L'intégration de fonctionnaires fédéraux affecte les droits des employés du gouvernement du Québec, notamment en raison de la reconnaissance du service accumulé dans la fonction publique fédé-

rale. Cette reconnaissance peut favoriser les nouveaux employés intégrés au détriment de ceux en place, notamment au niveau des vacances, de l'identification des employés visés par une mise en disponibilité et de l'accèsion à la promotion. De plus, l'intégration des employés fédéraux pourrait retarder la nomination des employés occasionnels à des emplois permanents alors que la convention collective leur confère certains droits à l'égard de ces emplois, comme nous l'avons vu à la section 3.7;

3. Les règles d'intégration et de classement peuvent générer de l'insatisfaction et, par voie de conséquence, des litiges;
4. Les dispositions afférentes à la représentation syndicale peuvent provoquer des litiges inter-syndicaux;
5. Les syndicats représentant les employés du gouvernement du Québec devraient être parties aux ententes nécessaires.

5.2.2 Intervention législative

Comme nous l'avons vu avec l'expérience du transfert des employés fédéraux, dans le cadre de l'entente Canada - Québec relative au marché du travail, l'ampleur de l'intervention législative nécessaire est directement conditionnée par le contenu des ententes de transfert impliquant toutes les parties, le cas échéant.

L'absence totale d'entente alliée au maintien le plus complet possible des conditions de travail nécessiterait une intervention législative considérable. Théoriquement, il faudrait adopter, sous une forme ou une autre, tous les textes législatifs, réglementaires et conventionnels actuellement applicables aux employés affectés. Une telle législation devrait à la fois amender toute législation québécoise ou contraire ou différente pour permettre l'application des nouvelles dispositions.

Dans tous les cas, la législation adoptée devra régler les difficultés que nous avons identifiées au début de ce chapitre et qui ne peuvent être réglées par entente.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

Depuis 1992, le contexte législatif a beaucoup évolué. Principalement, les modifications apportées au *Code du travail* du Québec entraînent de nouveaux impacts au niveau de l'intégration envisagée des employés de la Société canadienne des postes à un organisme autonome dont les relations de travail seraient régies par le *Code du travail* du Québec, et des employés de la Société Radio-Canada qui seraient intégrés à la Société de télédiffusion du Québec. Pour ces employés, il y aurait transfert des accréditations et des conventions collectives.

La modernisation de la fonction publique du Québec génère aussi de nouveaux impacts. Ainsi, le processus visant à garantir aux employés fédéraux affectés le maintien intégral de leurs conditions de travail, tel que le prévoient les principes directeurs, sera plus complexe dans la mesure où cette modernisation entraîne une décentralisation des relations de travail et des conditions de travail variables dans les unités administratives des ministères et organismes et si le gouvernement du Québec transfère des entreprises à des organismes autonomes dont les relations de travail ne sont pas régies par la L.F.P. comme nous l'avons déjà observé.

La révision globale de la classification au Québec nécessitera une nouvelle intégration des fonctionnaires provinciaux. Bien qu'elle puisse se faire rapidement, il est prévisible que des recours soient exercés pour la contester. Ainsi, l'intégration ne pourra être complétée avant quelques années si on se fie à l'expérience vécue en 1969. Ce contexte affectera nécessairement l'intégration des fonctionnaires fédéraux.

Par ailleurs, les nouveaux systèmes de classification et de rémunération du Québec s'apparentent davantage à ceux existant dans la fonction publique fédérale, notamment en raison de l'instauration des niveaux d'emplois, ce qui pourra faciliter l'intégration des fonctionnaires fédéraux dans le cadre du principe voulant leur assurer un même emploi et le maintien intégral de leurs conditions de travail. Le respect de cet engagement nécessitera un exercice d'appariement entre les conditions de travail applicables au fédéral et au provincial, ce qui n'entraîne pas dans le mandat qui nous a été confié.

L'expérience d'intégration des employés fédéraux vécue en 1998 dans le cadre de l'Entente Canada – Québec relative au marché du travail illustre l'ampleur du processus qui a été nécessaire pour réaliser cette intégration. Malgré qu'elle ait été effectuée sur la base d'ententes entre les gouvernements du Québec et du Canada, on constate qu'elle a entraîné certains problèmes. Considérant que, dans l'hypothèse étudiée, il n'y aurait pas d'entente préalable entre les gouvernements du Québec et du Canada, l'intégration des employés fédéraux nécessiterait une intervention législative considérable pour leur garantir le maintien intégral de leurs conditions de travail et, notamment, pour soustraire cette intégration aux dispositions de la *Loi sur la fonction publique*, de la réglementation et des directives qui en découlent. De plus, des ententes devront être conclues avec les différents intervenants dont les droits et les obligations risquent d'être affectés.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 309 à 369

Auteur : Albert Legault

Titre : Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant

MISE À JOUR

Auteur : Albert Legault

Titre : Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant

Commentaires : Le texte de la mise à jour de cette étude intègre le texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour cette Commission et intitulée *Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain* (Vol. 2, p. 371 à 393).

2001-12-19

Étude du professeur LEGAULT

Sommaire exécutif

S'il est vrai que beaucoup de choses ont changé dans l'environnement extérieur depuis 1991, il est aussi raisonnable d'affirmer que les problèmes ont désormais atteint un degré de complexification sans précédent, peu importe qu'il s'agisse du phénomène de la mondialisation ou de l'apparition d'un hyperterrorisme destructeur. Dans l'ensemble, toutefois, les mécanismes de sécurité n'ont pas été modifiés de fond en comble, l'OTAN et l'ONU restent des institutions importantes, les États-Unis, hormis l'hyperterrorisme, ne sont pas directement menacés, et le Canada continue de bénéficier du parapluie de protection américain, tout comme un Québec éventuellement indépendant, continuerait sans doute de bénéficier des avantages de sécurité existant entre le Canada et les États-Unis. La plupart des conclusions de notre étude de 1991 restent donc inchangées.

D'autres événements sont venus cependant bousculer le paysage politique des questions de sécurité, les plus importants étant ceux du 11 septembre 2001 et le projet d'un bouclier spatial destiné à protéger le territoire américain contre des missiles en provenance d'États «voyous».

Dans le premier cas, les problèmes particuliers qui se poseront pour le Québec seront de définir les relations de coopération entre le GRC et les corps spécialisés de la SQ en matière de lutte antiterroriste. En outre, les équipes SWAT (Special Weapons and Tactics) qui relèvent du MDN à Ottawa, comme celles qui existent au Québec, sont sans doute d'une grande efficacité, mais elles sont peu nombreuses. Étant donné l'importance des fonctions qui seront dévolues à ces corps spécialisés dans l'avenir, il est probable que seule une coopération prolongée et permanente entre les deux niveaux de gouvernement permettra d'aller au plus urgent en temps de crise. Le reste est une question de gestion et d'organisation.

En ce qui concerne le bouclier spatial, le Québec pourrait participer aux opérations de post-interception, notamment en ce qui a trait à la récupération des débris qui pourraient retomber sur le territoire québécois.

En dernier lieu, le Québec devra peut-être choisir, pour des raisons budgétaires, entre le maintien de forces professionnelles, bien entraînées et équipées, ce qui l'obligera à suivre les progrès de la technologie, et une force de volontaires à caractère constabulaire, plus proche du concept d'une Gendarmerie nationale, à l'instar de celle qui existe en France.

TABLE DES MATIÈRES

Mise à jour de l'étude intitulée Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant

par Albert LEGAULT

I — Première partie : Principales conclusions de l'étude réalisée en 1991 et intitulée «Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant».

1. Aspects économiques, déterminants externes et internes

- 1.1 Aspects économiques
- 1.2 Déterminants externes
- 1.3 Déterminants internes
- 1.4 Conclusion de l'étude rédigée en 1991

II — Deuxième partie : Principaux éléments des changements intervenus depuis 1990

- 2.1 La situation économique et militaire du Québec en 2001
- 2.2 L'évolution du maintien de la paix
- 2.3 La défense antimissiles
 - 2.3.1 Les plans de déploiement américains
 - 2.3.2 Les implications pour le Canada
 - 2.3.3 Les obligations qui découleraient de la participation du Québec au système ABM américain
- 2.4 L'hyperterrorisme et la protection civile
 - 2.4.1 Aide au pouvoir civil et protection civile
 - 2.4.2 L'hyperterrorisme

III — Troisième partie: So what? ou quelles conclusions découlent de l'analyse des tendances lourdes notées depuis 1991?

- 3.1 L'environnement extérieur
- 3.2 L'environnement interne

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Le Québec militaire en chiffres (situation en 1990)	2
Tableau 2: Évolution du budget de la défense en dollars constants de 2000 (1966-2000)	6
Tableau 3: Évolution de la répartition des dépenses du MDN (70-71 à 00-01)	6
Tableau 4: Recettes, dépenses et déficits du gouvernement fédéral (89-90 à 00-01)	7
Tableau 5: Évaluation comparative des forces régulières et de réserve des pays de l'OTAN	8
Tableau 6: Dépenses du MDN par gamme de services (00-01)	9
Tableau 7: Commerce militaire outre-mer (1978-1996)	10

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Dépenses estimatives par circonscription électorale (1999-2000)	25-27
Annexe 2: Les exportations militaires canadiennes (1990-1999)	28
Annexe 3: L'industrie aérospatiale au Canada	29
Annexe 4: Vers un système de défense antimissiles intégré	30
Annexe 5: Interception balistique à partir d'un destroyer AEGIS dans l'Atlantique Nord	31

Mise à jour de l'étude intitulée
Réflexions sur la politique de défense du Canada e
et
sur celle d'un éventuel Québec indépendant
par Albert LEGAULT

I — Première partie : Principales conclusions de l'étude réalisée en 1991 et intitulée «Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant¹».

Cette étude, subdivisée en deux parties, précisait, dans la première, les aspects économiques fondamentaux, ainsi que les déterminants externes et internes de la politique de défense du Canada, tandis que dans la seconde, l'auteur s'employait à définir les obligations de sécurité dont hériterait vraisemblablement le Québec dans l'hypothèse éventuelle de son accession à la souveraineté.

1. Aspects économiques, déterminants externes et internes

1.1 Aspects économiques

En matière économique, le Canada n'a jamais eu la réputation d'être un grand producteur de sécurité militaire. Sa sécurité tient essentiellement à la protection que lui confère sa géographie et au parapluie de protection que lui fournit la grande puissance américaine au sud, les États-Unis. Si nous excluons la période de la guerre froide qui a donné lieu à la création de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et la guerre de Corée qui a suivi quelques années plus tard, le Canada, en matière de dépenses militaires, s'est situé quasiment au dernier rang de tous les pays de l'OTAN. Cette situation se redresse quelque peu, si nous considérons les dépenses militaires en fonction de la quote-part par habitant canadien. Au début des années 90, le Canada se situait ainsi au huitième rang de l'Alliance. Ceci tient au fait qu'il dispose d'un immense territoire, mais qu'il reste, démographiquement parlant, un petit pays.

Au début des années 90, les dépenses en capital se situaient entre 20 et 24 pour cent du budget total du MDN (ministère de la Défense nationale) et les dépenses en personnel tournaient autour de 40 %. Sur un budget d'environ 12 milliards de dollars, 2,9 milliards allaient à l'Armée de l'air, 2,4 milliards à la Marine, 1,3 milliard à l'Armée de terre, mais ce dernier montant excluait le coût du maintien de nos forces en Europe ainsi que les coûts relatifs aux forces de soutien unifiées. À la même époque, 300 000 emplois sont générés par le secteur de la défense au Canada, avec un main-d'œuvre inférieure à un pour cent (0,5 % au Québec et 0,7 % en Ontario). En matière d'importations et d'exportations de bien

¹ Cette étude a été officiellement présentée le 22 janvier 1992 devant *La Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*, Exposé et Études, vol. 2, Québec, Assemblée nationale, 1992, pp. 309-391.

militaires, la balance commerciale avec les États-Unis a toujours été déficitaire, mais une grande partie de ce fossé était comblée, grâce à nos exportations vers l'Europe, principalement avec des pays de l'OTAN. À tout considérer, le Canada a largement utilisé ses marchés extérieurs pour contrebalancer son déficit avec les États-Unis dans une proportion légèrement supérieure à 75 %. Durant la décennie 80, les contrats principaux du MDN sont allés au Québec dans une proportion d'environ 18,6 pour cent². Durant la période 1982-1990, les contrats du Pentagone

Tableau 1
Le Québec
militaire en
chiffres
(situation en
1990)

Forces régulières	Civils	Réserve	Dépenses du MDN au Québec 1989-1990	Nombre d'hectares du MDN	Valeur de remplacement des bâtiments
11 478	5 871	6 913	1,5 milliard	51 000	1,8 milliard
Emplois relatifs à la défense par rapport à la main-d'œuvre en pourcentage			Commerce de défense canado-américain période 1986-1990		
Personnel de défense 1990 0,5%	Emplois dans l'industrie 1984-1985 0,7 % 19,545 emplois		Exportations par année Canada 1 milliard		Importations par année Canada 1,4 milliard
			Commerce avec l'outre-mer		
			Exportations par année		Importations par année
			332 millions		246 millions
Contrats du MDN (1980-1990) en milliards de dollars			Contrats du Pentagone (1982-1990) en milliards de dollars		
Canada	Québec	Part du Québec en %	Canada	Québec	Part du Québec en %
20,4	3,8	18,6	6,4	1,5	23,2

² Ces contrats restent très variables d'une année à l'autre, car tout dépend des secteurs d'investissement privilégiés, la modernisation des différentes armées se faisant souvent à tour de rôle selon l'urgence de la situation ou encore les parcs d'équipement à renouveler. En outre, plusieurs contrats relèvent de la sous-traitance d'une province à l'autre, ce qui fait que les chiffres par province sont sujets à des évaluations approximatives souvent incertaines.

**Contrats du MDN (années fiscales 1985-1986 à 1991-1992)
selon le point d'origine géographique, en milliards de dollars**

Canada	Québec	Part du Québec en %
22,15	4,95	22,4

passés avec des industries du Québec se sont situés en moyenne à environ 700 millions de dollars par année. Le **Tableau 1** ci-dessus constitue un récapitulatif de l'étude produite en 1991, concernant la répartition des forces militaires au Québec, les emplois relatifs à la défense, le commerce militaire avec les États-Unis et outre-mer, ainsi que les contrats octroyés au Québec soit par le MDN soit par le Pentagone.

1.2 Déterminants externes

La situation géographique du Canada a fait de ce pays un territoire «à géométrie variable», c'est-à-dire que son importance a changé selon l'évolution de la technologie. La menace du bombardier dans les années 50 a amené le Canada à s'intégrer de très près aux États-Unis, à travers le NORAD (North American Air Defense³), le territoire canadien constituant la première zone de contrôle à franchir pour atteindre le territoire américain. Cette importance stratégique a diminué par la suite, dans la mesure où l'Amérique devenait menacée non plus par des avions, mais par des engins balistiques de portée intercontinentale (ICBM — Intercontinental Ballistic Missile). Les États-Unis ont investi des sommes considérables dans des réseaux d'alerte et de détection avancés, mais tous sont sis, du moins pour la détection de missiles de portée intercontinentale, sur des portions de territoire autres que canadien (par exemple en Alaska, à Thule au Groenland ou encore à Fylingdales en Angleterre). La menace de missiles de croisière pourrait relancer dans l'avenir le débat sur l'importance relative du territoire canadien face à la prolifération des missiles de croisière.

Dans l'ensemble, si les déterminants externes sont définis par la menace qui s'exerce contre les États-Unis ou contre l'Alliance Atlantique, il n'y a qu'un seul principe qui dicte la politique américaine: l'accès au territoire canadien. La défense continentale est donc inscrite à travers tous les mécanismes de coopération canado-américains, c'est-à-dire le NORAD et la défense ainsi que la protection des côtes maritimes à travers le Commandement atlantique sis à Norfolk.

Outre la défense continentale, le Canada a d'autres obligations qui découlent des demandes qui s'exercent sur le Canada à travers ses engagements internationaux. Ses engagements fondamentaux restent l'OTAN et les institutions internationales auxquelles il contribue, c'est-à-dire essentiellement l'ONU. Il est peu probable que ces obligations soient perçues différemment dans l'avenir, d'autant que les conflits régionaux sont en pleine croissance.

1.3 Déterminants internes

La culture politique d'un pays marque souvent son histoire tout autant que son évolution en matière de défense. La société dans laquelle s'inscrivent ces tendances est donc importante.

³ Qui deviendra en 1981 le North American Aerospace Defense. Le 16 juin 1999, NORAD a été renouvelé pour la neuvième fois dans son histoire jusqu'au 31 mai 2006.

En la matière, la canadienne et la québécoise sont plus égalitaires, voire égalitaristes, plus tiers-mondistes, plus environnementalistes, et plus orientées vers le bien-être social et la qualité de la vie que l'américaine⁴. Et, à certains égards, la société québécoise, plus que la canadienne, est encore un peu plus de tout cela. En contrepartie, la société américaine est plus élitiste, plus conservatrice, et plus tournée vers elle-même que la canadienne.

En matière d'élite, c'est l'indifférence générale à l'égard des questions de défense, et certains vont même jusqu'à parler de la «trahison des élites»⁵. Il est vrai que les gouvernements libéraux successifs ont été plutôt antimilitaristes que partisans de la chose militaire, et que le ministère de la Défense, hormis les rares exceptions des honorables Hellyer sous Pearson et Beatty sous Mulroney, a souvent été considéré comme une sinécure pour les hommes politiques qui y furent nommés.

Ne disposant pas d'un marché intérieur suffisant pour commercialiser des systèmes de défense complets, le Canada s'est donc orienté, depuis les Accords de coproduction de la Défense (Defense Sharing Agreement) à la fin des années 50, vers une spécialisation accrue⁶. Cette tendance correspond à une saine répartition du travail, même si plusieurs spécialistes maintiennent que de tels créneaux ne servent pas les intérêts du Canada en matière de recherche ou de développement commercial.

Deux lois sont importantes en ce qui concerne la situation intérieure au Canada. Ce sont la Loi de l'Aide au pouvoir civil ainsi que la Loi des mesures d'urgence qui, en 1988, a remplacé la Loi sur les mesures de guerre.

1.4 Conclusion de l'étude rédigée en 1991

Notre étude de 1991 résumait ainsi les conclusions générales de notre analyse:

- a) La sécurité du Québec est largement déterminée par l'environnement continental nord-américain. Aussi longtemps que celui-ci restera stable, la sécurité du Québec pourra être assurée à des coûts relativement modestes.
- b) Le Québec jouit d'un environnement relativement sécuritaire, parce que protégé par le reste du Canada, tout comme le Canada jouit de la sécurité relative que lui procure le parapluie de la défense nord-américaine.

⁴ Pour l'année fiscale 1990-1991, la défense représente 8,1 pour cent du budget fédéral et les affaires sociales 39,1 pour cent.

⁵ Coulon, Jocelyn, *En première ligne*, Montréal, Le Jour, éditeur, 1991, pp. 119 et sq.

⁶ En avril 1999, le gouvernement américain a apporté d'importantes modifications à ses Règlements sur le commerce international des armes (ITAR — International Traffic in Arms Regulations), ce qui aurait obligé le Canada à se soumettre au processus américain de l'obtention de certificats d'exportations. Le conflit s'est réglé à la dernière minute entre la Secrétaire Madeleine Albright et l'ancien ministre Lloyd Axworthy, le 7 octobre 1999. Voir à ce propos Cyndy Williams, «Canadian-U.S. Industry, Trade, and Cross-Border Commerce in Defense: The U.S. Government Perspective», dans le *Journal of Military and Strategic Studies*, Fall 1999, aussi accessible sur la toile à l'adresse: <http://www.stratnet.ucalgary.ca/journal/1999/article1.html>

c) Un Québec indépendant disposerait d'éléments suffisants pour assurer la maîtrise de la souveraineté sur son territoire, plus particulièrement sur le plan aérien et sur le plan terrestre. Le Québec restera cependant tributaire des gigantesques infrastructures aériennes du NORAD. Il risque autrement de fonctionner dans un environnement aveugle, la détection aérienne se poursuivant sur des milliers de kilomètres à la ronde, celle-ci étant assurée par une multitude de systèmes qui se chevauchent et qui se complètent à partir d'environnements terrestres, aériens et spatiaux. Le Québec ne disposerait pas des ressources financières suffisantes pour se doter seul de telles infrastructures militaires.

Sur le plan terrestre, la situation est comparable, mais à la condition qu'une forme de partenariat soit possible avec le reste du Canada. Les forces de l'ordre pourraient autrement être débordées par l'apparition simultanée de crises imprévues.

Quant à la dimension maritime, elle risque de rester minimale, les intérêts québécois étant plutôt marginaux que vitaux en la matière.

d) Le Canada tout comme le Québec sont des régions à haute technologie, et non des régions à ressources humaines. Autrement dit, si le Canada ou le Québec peuvent se permettre de perdre quelques avions en temps de conflit, ils ne peuvent se permettre de perdre 5 000 ou 10 000 effectifs militaires dans le contexte d'une guerre terrestre.

e) Ces considérations affectent le type d'engagements internationaux que le Canada ou le Québec peuvent contracter sur le plan international. Le maintien de la paix dans le cadre des obligations contractées au sein de l'ONU sont les fonctions les plus populaires et les plus susceptibles d'être maintenues dans l'avenir.

f) Il est cependant douteux qu'un Québec indépendant puisse véritablement faire entendre sa voix en ce domaine, car l'affectation de contingents ou de casques bleus à l'ONU ou à d'autres types d'opérations du genre supposent une infrastructure considérable, une rotation importante de personnel, des moyens de transport considérables, et une forme d'entraînement qui emprunte à tous les domaines militaires, tels la reconnaissance, l'écoute électronique, la communication et les renseignements.

II — Deuxième partie : Principaux éléments des changements intervenus depuis 1990

La fin de la guerre froide, l'éclatement de nombreuses guerres civiles aux confins de l'Europe et à travers de nombreux continents, la relance du débat sur la défense antimissiles ainsi que les douloureux événements du 11 septembre 2001, constituent les principales lignes de force qui ont affecté l'évolution de la politique internationale durant cette période. Avant de passer à ces trois dossiers, c'est-à-dire l'évolution des opérations du maintien de la paix, la défense antimissiles, et l'hyperterrorisme, sujet sous lequel nous regroupons l'aide au pouvoir civil, la protection des infrastructures critiques et la lutte antiterroriste, voyons quelle a été l'évolution fondamentale des dix dernières années en termes de budget et d'organisation des Forces armées.

2.1 La situation économique et militaire du Québec en 2001

En dollars constants, le budget militaire canadien se situait légèrement au-dessus de la barre des 11 milliards de dollars canadiens en l'an 2000, comparativement à 12 milliards en 1990-1991⁷. Les événements du 11 septembre vont sans doute entraîner une augmentation de ce budget dans l'avenir, mais les chiffres ne sont pas encore connus au moment de la rédaction de ce rapport. Dans l'ensemble, de 1985 à 1990, c'est-à-dire jusque vers la fin de la guerre froide, le budget de la défense a connu une hausse de quelques milliards de dollars, pour ensuite connaître une baisse quasi constante jusqu'à l'an 2 000 (voir **Tableau 2**). Ce dernier tableau fournit une bonne indication de l'évolution de la répartition des dépenses militaires au cours des dernières décennies. Dans notre premier rapport rédigé en 1991, les dépenses en capital se situaient à environ 23 % du budget total, mais ce pourcentage est tombé depuis à 18,6 % en 2000-2001, suivant en cela le déclin relatif mais continu du budget de la Défense au cours des dernières années. Fait à noter, les dépenses en personnel ont aussi diminué de quelques points (de 40 % à 37,9 %). Cette tendance (voir **Tableau 3**) est surtout due à la diminution constante des effectifs des Forces armées canadiennes, dont la solde a par ailleurs été augmentée considérablement au cours des dernières années. Les dépenses d'opérations et d'entretien ont aussi augmenté. Elles sont passées de 25,8 % (voir rapport de 1991) en 1990-1991, à 31,1 % en 2000-2001. Cette augmentation est essentiellement due à deux choses: la vétusté du matériel militaire canadien, et la croissance des opérations de maintien de la paix dont le MDN doit supporter les coûts, encore que plusieurs enveloppes supplémentaires lui sont souvent votées pour couvrir ces frais imprévus.

La plus grande transformation intervenue durant la décennie 90 est essentiellement la diminution du déficit fédéral depuis l'année fiscale 1997-1998. Chaque année, le fédéral réduit ainsi progressivement sa dette. Depuis 1997-1998, les recettes fédérales ont toujours été supérieures aux dépenses, ce qui a permis de réduire la dette fédérale d'autant. Le **Tableau 4** fait état de cette évolution. Il est probable qu'une plus grande part des dépenses fédérales sera consacrée à la Défense dans l'avenir, mais il est peu raisonnable de penser que cette augmentation se fera aux dépens de l'augmentation de la dette publique. Autrement dit, certains secteurs seront privilégiés aux dépens d'autres, mais à la condition de maintenir en équilibre les recettes et les dépenses.

Quant à l'équilibre des Forces entre la régulière et la réserve, le Canada et les Pays-Bas sont probablement à l'intérieur de l'OTAN les deux pays dont la structure des Forces se ressemble le plus. Le **Tableau 5** fait état de cette situation. Au Canada, l'augmentation de la Réserve ou des milices a été fortement encouragée à travers la publication de nombreux rapports spéciaux⁸. Cette tendance a été appuyée par le Cabinet, souvent au grand dam des forces professionnelles qui ainsi ont été mises dans l'obligation de partager leurs maigres ressources avec la réserve ou la milice. Ce problème fait toujours l'objet de dissensions au sein des Forces et n'a jamais pu être réglé à la satisfaction de toutes les parties. Nous pensons utile de le mentionner, car le Québec, s'il devenait indépendant, devrait choisir de

⁷ Notons ici qu'en dollars constants 2000, le budget 90-91 était à toutes fins utiles beaucoup plus élevé que celui d'aujourd'hui.

⁸ Le rapport essentiel est celui de la *Commission spéciale sur la restructuration des réserves*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, D2-105/1995, 133 p. (version française) et 124 p. (English version). Voir aussi *Document d'évaluation sur la mise en œuvre du concept de la force total*, Ottawa, MDN, 1995.

maintenir ou non une telle politique⁹. Tout dépendra de l'intérêt qu'il souhaitera accorder au maintien de forces armées professionnelles, par rapport à d'autres tâches, comme l'aide au pouvoir civil ou encore la participation du Québec à des opérations de maintien de la paix, tâche moins exigeante qu'une participation au sein de corps expéditionnaires alliés, qui suppose un haut degré d'interopérabilité militaire.

Sur le plan économique, les dépenses du fédéral au Québec restent considérables (voir **Annexe 1**). Ainsi, pour l'ensemble des circonscriptions électorales du Québec pour l'exercice financier 1999-2000, les dépenses nettes de la Défense représentent 1,73 milliard de dollars¹⁰. De ce montant, 162,5 millions sont retenus sur les salaires versés au titre de l'impôt fédéral. Là où le MDN dispose d'une infrastructure importante (Bagotville, Saint-Jean, Valcartier et le QGDN)¹¹, les dépenses nettes du MDN s'élèvent à 468 millions de dollars, soit à 27 % de l'ensemble. Sont répartis sur le territoire québécois en 1999-2000, 10 151 soldats appartenant à la force régulière, 3 626 civils et 8 006 personnes appartenant à la réserve.

Les trois plus grands projets d'investissement en capital qui correspondent aux priorités du MDN sont d'acquérir 28 nouveaux hélicoptères maritimes afin de remplacer le *Sea King*¹², de moderniser dix-huit patrouilleurs maritimes *Aurora*, et de continuer la modernisation de 80 CF-18, déjà commencée depuis la guerre du Golfe¹³. L'objectif est d'étendre la vie opérationnelle du *Hornet* jusqu'en 2017-2020¹⁴. Quant à l'Armée de terre, les principaux développements portent sur l'acquisition d'un nouveau transporteur de troupes blindé et sur le remplacement des systèmes de commandement, de contrôle et de communication des forces terrestres¹⁵. Quant à la mobilité et à la capacité de transport tactique des unités terrestres, l'acquisition de l'hélicoptère CH-146 *Griffon* remplace 3 types d'hélicoptères désuets¹⁶, encore que plusieurs critiquent aujourd'hui le *Griffon* comme ayant une capacité d'emport trop limitée pour transporter des charges lourdes.

Les dépenses d'équipement varient évidemment d'une année à l'autre et dépendent essentiellement du degré d'avancement des programmes d'acquisition en cours et de leurs chevauchements dans le temps. Comme l'indique le **Tableau 6** faisant état de la ventilation du budget de 11,2 milliards de dollars pour l'année 2000-2001, 27 % vont à l'Armée de l'air, 29 % à l'Armée de terre et 17 % à la Marine. Notons aussi que 8 % du budget vont aux

⁹ La Réserve principale au Canada englobe la réserve de chacune des trois armes, la réserve des communications et la Liste du MDN concernant la Réserve principale.

¹⁰ Voir l'Annexe 1: Dépenses estimatives par circonscription électorale.

¹¹ C'est-à-dire dans les circonscriptions de Chicoutimi, St-Jean, Charlesbourg/Jacques-Cartier, et Hull/Aylmer.

¹² Le processus d'acquisition est déjà commencé depuis août 2000. Pour une vue complète des dépenses d'immobilisation, voir, Departmental Performance Report for the Period Ending 31 March 2000, Ottawa, MDN, pp. 37-40.

¹³ Voir l'Annexe B du rapport annuel 2000-2001 du CEM (Chef d'état-major), le général Maurice Baril, à l'adresse: <http://www.vcds.dnd.ca/cds/2001anrpt/CDSreport.pdf>

¹⁴ La modernisation du programme est connue sous le nom de CF-18 IMP (Incremental Modernization Project) et les coûts estimés s'élèvent à plus d'un milliard de dollars.

¹⁵ Ce projet devrait être achevé en mars 2002, avec l'addition de 15 000 postes radios à bord de 5 500 véhicules. Voir le rapport cité du CEM.

¹⁶ Notamment le CH-118 *Iroquois*, le CH-135 *Twin Huey* et le CH-136 *Kiowa*.

opérations interarmées et à la protection civile, ce qui constitue une tendance nouvelle depuis quelques années déjà.

Le commerce militaire avec les États-Unis est toujours déficitaire¹⁷. Le Canada exporte davantage qu'il ne le faisait dans le passé (Voir **Annexe 2**), et ses ventes d'armes, au Proche-Orient notamment (Arabie saoudite) sont souvent plus importantes que celles réalisées autrefois avec ses alliés¹⁸. Le **Tableau 7** illustre fort bien l'évolution de la situation pour la période 1978-1996. Sur le plan du commerce strictement militaire en 1999, le commerce outre-mer s'élevait à 434 millions de dollars comparativement à 421 millions pour l'année 1998¹⁹. Pour la même année, le commerce canadien comptait pour moins de 1 % de l'ensemble du commerce militaire mondial²⁰. Autre évolution d'importance: le développement de l'industrie aérospatiale au Canada, désormais la quatrième en ordre d'importance mondiale. Ce secteur crée aujourd'hui près de 100 000 emplois avec un marché d'exportation qui se situe à environ 20 milliards de dollars par année (**Annexe 3**). Selon Industrie Canada, les ventes en 2001 se situaient à 23,6 milliards, dont 19,8 à l'exportation, et génèrent des investissements de 2,5 milliards de dollars. La plupart de ces exportations concerne toutefois le secteur civil et non militaire. Mais les plus grandes industries à caractère militaire, hormis General Motors of Canada à London, en Ontario, sont situées au Québec (CAE, Bombardier, SNC-Lavalin). Dans l'ensemble et pour la seule année 1996, cinq sociétés québécoises ont fourni pour plus de 50 millions de dollars en biens et services auprès du MDN. Dans le seul secteur du Québec, plus de 16 000 emplois étaient reliés à l'industrie de la défense pour la même année²¹.

Le Canada reste cependant un pays qui dépense peu militairement parlant, comparativement à ses alliées de l'OTAN. Il ne consacre que 1,2 % de son PIB (Produit intérieur brut) à la Défense, ce qui le place toujours au tout dernier rang de l'Alliance avant le Luxembourg²².

2.2 L'évolution du maintien de la paix

Depuis les premières opérations de maintien de la paix entreprises par l'ONU en 1948 jusqu'au 16 septembre 2001, plus de 1 700 personnes ont versé leur sang au nom du maintien de la paix, dont 106 Canadiens²³, soit un peu plus que 6 pour cent de l'ensemble des pertes en vie humaine. Au 15 septembre 2001, l'ONU avait 15 opérations en cours, dont

¹⁷ Selon l'organisme Ploughshares, le Canada a exporté de 1990 à 1999 pour plus de 7 milliards de dollars aux États-Unis, soit environ 66 % de toutes ses exportations à caractère militaire. Voir <http://www.ploughshares.ca/content/MONITOR/monj01b%20-%20arms%20exports/Exporttotals.pdf>

¹⁸ Selon la Coalition *To Oppose Arms Trade*, les exportations de matériel militaire vers l'Arabie saoudite se seraient élevées à 1,25 milliard de dollars pour la période 1990-1998. Voir http://www.ncf.carleton.ca/coat/articles/links/media_release.htm.

¹⁹ Voir le rapport du MAECI, «Military Goods Annual Report 1999», à l'adresse: http://www.dfait-maeci.gc.ca/~eicb/export/military99/military99-e.htm#Military_Export_Statistics Et à 43 millions pour l'Arabie saoudite.

²⁰ Voir *Ibid.*

²¹ Voir http://www.dnd.ca/menu/NI/eng/ec_pc_e.htm#qc

²² Comparativement à la moyenne de 2,1 % pour l'ensemble des pays de l'OTAN.

²³ Voir www.un.org/Depts/dpko/fatalities/totals.htm

4 en Afrique²⁴, 2 en Asie²⁵, 5 en Europe²⁶ et 4 au Proche-Orient²⁷. Les événements dus à la dissolution de l'ex-Yougoslavie et notamment le conflit plus récent au Kosovo et en Macédoine expliquent la forte concentration d'opérations de maintien de la paix dans cette région.

Le Canada qui se targuait dans le passé d'avoir participé à un très grand nombre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU, en réalité plus de 70 opérations dont 54 sous le contrôle de l'ONU²⁸, ne vient plus, à la mi-année 2001, qu'au trentième rang des pays contributeurs de troupes à l'ONU²⁹. Ainsi, au 30 septembre 2001, la contribution canadienne à des missions de l'ONU en troupes, en personnel civil ou en policiers, totalisait 317 personnes³⁰. Cependant, cette image change fondamentalement si l'on considère le soutien du Canada à la stabilisation de la paix en Bosnie-Herzégovine, opérations qui relèvent de l'OTAN et non de l'ONU, ou encore sa participation massive aux forces de la coalition antiterroriste mise sur pied dans la région du golfe arabo-persique. Selon le MDN, le Canada fournissait en novembre 2001, mille six-cent quarante-six personnes à la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) en Bosnie-Herzégovine (l'opération *Palladium*), et près de 2 000 militaires canadiens sont affectés aux manœuvres en cours dans le golfe arabo-persique (l'opération *Apollo*)³¹. Pour la seule année 1999-2000, l'ensemble des coûts qu'a dû supporter le Canada en matière de maintien de la paix, s'est élevé à environ 1,5 milliard de dollars³².

Tous ces événements démontrent noir sur blanc que le Canada n'attache plus à l'ONU l'importance qu'il lui accordait dans le passé, en grande partie à cause du manque de ressources de l'Organisation, de sa faible crédibilité et de sa mauvaise gestion. Ceci n'a pas empêché le Canada dans le passé d'œuvrer en faveur d'une amélioration des mécanismes de maintien de la paix, soit à travers la production de sa propre étude sur *Une force de réaction rapide*³³ pour l'ONU ou encore par le biais de son aide précieuse apportée aux travaux du rapport Brahimi³⁴. Dans l'ensemble, toutefois, le Canada a décidé de travailler

²⁴ La MONUC en République démocratique du Congo, la Mission des Nations Unies en Éthiopie/Érythrée, l'UNAMSIL en Sierra Leone et la MINURSO au Sahara occidental.

²⁵ L'UNTAET au Timor oriental et l'UNMOGIP en Inde et au Pakistan.

²⁶ L'UNMIBH en Bosnie-Herzégovine, l'UNFICYP à Chypre, l'UNOMIG en Géorgie, l'UNMIK au Kosovo et l'UNMOP dans la péninsule de Prevlaka (Macédoine).

²⁷ L'UNDOF sur les hauteurs du Golan, l'UNIKOM en Irak/Koweït, l'UNIFIL au Liban et l'UNTSO au Moyen-Orient.

²⁸ Le site du MDN en inscrit 71. Voir www.dnd.ca/org/dg_is/d_pk/pastops_e.htm et <http://www.ulaval.ca/iqhei/maintienpaix/missions01.html>.

²⁹ Voir www.dnd.ca/admpol/org/dg_is/d_pk/sitrep_jul01_e.htm

³⁰ Voir www.un.org/Depts/dpko/ccontributors/sep.htm.

³¹ Voir www.dnd.ca/menu/operations/Apollo/index_e.htm

³² Voir Department of National Defence 1999-2000, *Departmental Performance Report*, Ottawa, 2000, p. 46.

³³ «Les opérations de paix de l'ONU: vers une capacité de réaction rapide», Ottawa, Gouvernement du Canada, 1995.

³⁴ Voir Report of the Panel on United Nations Peace Operations — Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305; S/2000/809. Ci-après cité *Rapport Brahimi*. C'est ce même diplomate algérien qui est aujourd'hui responsable des discussions sur l'avenir de l'Afghanistan, à titre de Représentant personnel du Secrétaire général de l'Organisation.

plutôt avec ses alliés immédiats, en partie parce que d'autres pays occupent à l'ONU le rôle de petit pays qu'il occupait dans le passé, en partie parce que l'Europe et les commandements multinationaux qui y sont installés sont encore le seul théâtre d'opérations où le Canada peut acquérir une expérience d'interopérabilité avec ses alliés de l'OTAN, en temps réel et sur une base continue, et en partie aussi parce qu'il a sans doute décidé qu'il y allait de ses propres intérêts d'être plus souvent qu'autrement aux côtés de son allié le plus immédiat, c'est-à-dire les États-Unis.

Dans notre étude réalisée en 1991, nous soulignons que le maintien de la paix dans le cadre d'obligations contractées au sein de l'ONU étaient les fonctions les plus populaires et les plus susceptibles d'être maintenues dans l'avenir. La seule différence avec aujourd'hui est le fait que le Canada, nous venons de le dire, s'est employé à intervenir là où il pouvait être le plus utile, c'est-à-dire auprès de ses alliés les plus importants. Cette dimension nord-américaine ne manquera pas de prendre une importance accrue dans l'avenir, dans l'hypothèse où le Québec disposerait d'une personnalité internationale qui lui soit propre. Les deux atouts dont dispose le Québec sont sa formation en défense aérienne —l'une des deux bases canadiennes qui accueillent des CF-18 est située à Bagotville— et son expertise en matière terrestre avec les quelque 5 000 militaires stationnés à Valcartier.

2.3 La défense antimissiles³⁵

Longtemps considérée comme une nouvelle ligne Maginot ou encore comme un projet purement fantaisiste, la défense antimissiles est revenue à l'avant-scène des débats politiques depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration Bush junior en janvier 2001. Les présidents Bush et Poutine en ont discuté lors de leur première rencontre en Slovénie, en juin 2001, ensuite à Gênes et à Shanghai, et, enfin, au Texas, à la mi-novembre, au moment même où nous écrivons ces lignes.

2.3.1 Les plans de déploiement américains

De quoi s'agit-il? Essentiellement de la volonté américaine de se doter d'une défense antimissiles «limitée mais efficace», face à la menace accrue de prolifération d'engins balistiques capables de frapper l'Amérique avec des armes de destruction massive. Les événements du 11 septembre ont provisoirement fait passer la lutte antiterroriste au premier plan de l'actualité, mais tout indique que Washington ne démordra pas de son projet de défense antimissiles. Les trois développements majeurs des 10 dernières et des 10 prochaines années sont ou seront l'amélioration constante des systèmes de détection, de ciblage et de verrouillage de cible, l'amélioration de l'interopérabilité de tous les systèmes de communication relatifs à l'interception (terrestre, aérienne, endo et exo-atmosphérique, et éventuellement spatiale), peu importe qu'il s'agisse de missiles de croisière³⁶ [ALCM, LACM et ASCM — Air Launched cruise missile, Land Attack cruise missile et Anti-ship

³⁵ Une partie de cette section s'inspire d'une étude antérieure produite en août 2001 pour le compte du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada.

³⁶ Dennis M. Gormley, «Dealing with the Threat of Cruise Missiles», Londres, IISS, *Adelphi Paper* 339, juin 2001. Gormley écrit, à la page 9: «Compared with ballistic missiles, cruise missiles are expected to be much more accurate (by a factor of at least ten), less costly (by at least half) and, because of their aerodynamic stability, substantially more effective in delivering chemical or biological payloads...»

cruise missile—], d’UAV (unmanned aerial vehicle), d’avions ou d’engins balistiques, ainsi qu’une intégration plus poussée de tous les systèmes de commandement et de contrôle, tant sur un plan global que régional. Ces tendances lourdes dans l’environnement militaire produiront les effets suivants: l’élargissement du théâtre des opérations en profondeur et en hauteur, une perception plus aiguë des menaces (situational awareness) et une plus grande efficacité de la défense. C’est à ce prix que pourra être maintenue une dissuasion de théâtre (theater deterrence), destinée à conserver intacte la puissance de projection des forces américaines à l’étranger.

Pour être efficaces et complets, de tels développements devront cependant inclure les missiles de croisière tout autant que les véhicules et drones sans pilotes, les fameux UAV (Unmanned Aerial Vehicles ou avions sans pilote), qui poseront une menace croissante dans l’avenir. Il se pourrait qu’une meilleure intégration de la défense aérienne et des missiles sol-air débouche dans l’avenir sur plusieurs systèmes complémentaires, tels l’ADSAM (Air-directed surface-to-air missile) ou encore, quoique dans une moindre mesure, le système JLENS (Joint Land-attack cruise Missile Defense Elevated Sensor System), développé par la U.S. Army. De proche en proche, on déboucherait peut-être ainsi sur une intégration de tous les systèmes qui iraient du simple missile aux engins balistiques en passant par les avions, les missiles de croisière ou encore les UAV. Ce concept dénommé SIAP (Single Integrated Air Picture) pourrait donc faciliter un renforcement notable de la défense³⁷.

Dans l’ensemble, nous sommes donc en présence d’une tendance lourde de la technologie. Ce qui est moins évident est la question de savoir s’il sera avantageux, dans le long terme, d’investir autant dans des systèmes de défense, alors que l’offense pourra toujours contrecarrer ces moyens par l’addition de moyens offensifs moins coûteux. Ou encore en accompagnant les têtes assaillantes de leurres sophistiqués destinés à rendre plus difficiles sinon impossibles les tâches d’interception proprement dites. En outre, les États-Unis avancent les arguments suivants. En premier lieu, ils ne cherchent pas à se protéger d’une attaque russe ou chinoise, mais plutôt contre des États «voyous» ou dits «préoccupants», ce qui leur permet d’affirmer qu’ils ne veulent une «défense limitée ou efficace» que pour pallier à ces menaces particulières. En contrepartie, et pour éviter de relancer une course aux armements entre les grandes puissances, Washington est prête à s’entendre avec les Russes, qui sont d’ailleurs les seuls signataires avec les États-Unis, du Traité ABM de 1972, d’une part, et à permettre à la Chine d’améliorer ou de multiplier ses têtes nucléaires dirigées éventuellement contre le sol américain, d’autre part.

À supposer qu’un tel système soit mis sur pied, quelles en seront ses principales constituantes. Les plans de défense antimissiles américains restent encore flous et peu

³⁷ L’auteur ajoute: «The latest push towards achieving a partial SIAP is a two-year joint task force effort, chartered in late 2000, to integrate the tracking and identification activities of the US Navy’s Aegis, the US Army Patriot and the US Air Force’s AWACS. However demanding the technical challenges, implementing SIAP appears to be more dependent on service commitment and appropriate funding levels. Both are urgently needed if any significant progress, particularly as to coalition operations, is to occur by the end of this decade». Gormley, *op. cit.*, p. 69.

précis³⁸. Cependant, ils marquent un changement de cap radical de l'administration américaine, sans doute appuyé en cela par le président des États-Unis qui semble en avoir fait son «affaire personnelle». Ce faisant, il est clair que les États-Unis entendent tester tout ce qu'ils ont à tester et qu'ils le feront avec ou sans l'accord des Russes, mais préférablement avec que sans. Ils arrêteront ensuite leurs choix sur les meilleurs systèmes à déployer. Pour l'instant, trois systèmes retiennent en priorité leur attention: les systèmes terrestres enfouis dans des silos en Alaska, les systèmes maritimes à partir des bâtiments Aegis, et le système ABL (Airborne Laser) (voir les **Annexes 4 et 5**). Dans tous les cas, il s'agit d'accélérer le processus des essais afin de séparer l'ivraie du bon grain, à partir de tous les environnements et de la façon la plus intégrée possible, afin de permettre une défense antimissile à paliers multiples et de disposer de systèmes d'«urgence» en cas de crise, à compter de 2004 ou de 2005, conformément à la Loi sur la NMD votée en 1991³⁹. Cette approche est comparable à ce qui a déjà été présenté sous le vocable «le système des systèmes» en 1999 dans un texte publié par la Rand corporation⁴⁰.

Il n'y a rien dans le budget de la défense antimissiles du territoire américain qui soit inabordable pour les États-Unis. Les coûts de recherche et de développement et ceux consacrés aux essais représentent une bien faible partie de leur budget militaire global. Comme tous les systèmes envisagés n'ont cependant pas fait leurs preuves, il serait plus que souhaitable que les États-Unis procèdent par étapes et méthodiquement, dans leurs plans de déploiement. La fuite en avant technologique dans laquelle Washington est aujourd'hui engagée ne peut être contenue qu'à travers les limites mêmes qu'elle acceptera de s'imposer. Les alliés de l'OTAN finiront sans doute par s'adapter aux pressions de la stratégie américaine. L'Amérique navigue seule en ce qui a trait à la défense antimissiles du territoire, d'autant que les priorités des alliés vont à la TMD et au renforcement, en ce qui a trait à l'Europe, de ses capacités d'intervention à l'extérieur (le «hors-zone»). Peu à peu, cependant, comme l'a noté le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, l'idée d'une vulnérabilité permanente de l'Amérique à des menaces en provenance de pays tiers perd du terrain. L'administration Bush va peut-être réussir à faire triompher son point de vue, là où tous les efforts antérieurs ont échoué.

2.3.2 Les implications pour le Canada

³⁸ Ce que n'a pas manqué de souligner le sénateur républicain John McCain: «But for now, except for national missile defense, I don't know what the Rumsfeld vision is. We have all these commissions, but so far nothing has come out of the Pentagon that adds up to a blueprint yet. That has paralyzed the process, because if we don't know what we're going to do it is hard to shape a defense policy. Hopefully, soon, we'll have that blueprint.» Voir Thomas L. Friedman, *The New York Times*, 13 juillet 2001, Section A, p. 21. Et dans un article du même jour écrit par James Dao, p. 1, on rapporte les propos du sénateur démocrate Carl Levin selon lesquels «the administration's plans for missile defense for fiscal year 2002 have been harder to zero in on than a target in missile defense test».

³⁹ «Having accepted their intelligence and threat assessments, the US formalized the National Missile Defense Act on 23 July 1999, stating its intention to deploy NMD "as soon as technologically possible"». Cité dans George E. C. Macdonald, «NORAD et le NMD: Le point de vue du Commandant adjoint», vol. 1, n° 2, été 2000, *Revue militaire canadienne*, (édition web).

⁴⁰ Voir David C. Gompert and Jeffrey A. Isaacson, *Planning a Ballistic Missile Defense System of Systems*, Rand Corporation IP-181 (1999).

La position canadienne est caractéristique de toutes les formules alambiquées que ce pays est capable de trouver lorsqu'il s'agit de ménager la chèvre et le chou. Les conclusions de la dernière étude du MAECI sur les projets de défense antimissiles américains contiennent les dispositions suivantes:

En l'absence d'un plan clair des États-Unis, le Canada ne s'est pas prononcé sur la défense antimissile. La position qu'il adoptera en dernière analyse traduira un examen minutieux de tous les faits et s'appuiera sur ce qui est le mieux pour la sécurité du Canada et la sécurité mondiale. Le Canada émettrait des réserves au sujet d'une approche à laquelle la Russie ou la Chine seraient aliénées, qui ne préserverait pas les acquis de la non-prolifération internationale, du contrôle des armements et du régime de désarmement, ou qui ne renforcerait pas la sécurité globale. Cela dit, le Canada accueillerait favorablement d'autres réductions des armes nucléaires et il encourage les États-Unis à étudier la façon dont ces réductions pourraient être codifiées à l'échelle internationale. Le Canada continue d'engager les États-Unis à prendre tout le temps nécessaire pour examiner à fond les incidences de leur vision stratégique et de leurs plans de défense antimissile sur la sécurité mondiale⁴¹.

Quelles seront les conséquences immédiates pour le Canada, si les États-Unis donnent le feu vert à ses projets de défense antimissiles du territoire? Le dernier paragraphe de l'étude du MAECI précise:

Le NORAD, en raison de sa vocation en matière de surveillance aérospatiale et de défense de l'Amérique du Nord, et du fait de son co-emplacement avec le Commandement spatial américain, est considéré par certains comme un centre de coordination naturel d'un éventuel programme de défense antimissile. La défense antimissile ne fait pas partie cependant de sa mission pour l'instant. Un mandat de ce type nécessiterait le consentement du Canada. Cela fait plus de 40 ans que le Canada et les États-Unis se partagent la défense aérospatiale du continent à titre de partenaires à l'Accord sur la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord⁴².

Trois éléments relèvent de l'évidence: 1) le NORAD et le Space Command américain (SPACECOM) sont naturellement tout désignés pour assurer la coordination de la défense antimissiles; 2) il n'y a jamais eu d'accord pour inclure la défense antimissiles du territoire dans cet accord; et 3) nous sommes pourtant partenaires dans cet Accord depuis 40 ans.

Le scénario le plus simple à envisager est évidemment la politique de l'autruche que nous pratiquons depuis 1985, une pratique d'ailleurs typiquement canadienne, mais il est probable qu'en approfondissant un peu plus les choses, on se rendrait compte que ce mode de fonctionnement est largement répandu. Il consiste à dire non tout en se réservant la possibilité de participer sur une base industrielle au développement de certains sous-systèmes nécessaires au fonctionnement de la défense antimissiles, peu importe qu'il s'agisse des senseurs dans l'espace, des composantes radar ou des installations sur terre, sur mer, dans l'air ou dans l'espace. C'est exactement la politique qu'a suivie le Canada en 1985 lorsqu'il fut question de faire connaître à Washington la décision du gouvernement canadien suite à l'invitation qui avait été faite à tous les alliés de l'OTAN de participer à

⁴¹ «Initiatives stratégiques et de défense antimissile américaines», à l'adresse <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/usstrat-f.asp>

⁴² «Initiatives stratégiques et de défense antimissile américaines», *op. cit.*

l'IDS (Initiative de défense stratégique). Le 7 septembre 1985, le premier ministre Brian Mulroney déclara en Chambre:

Le gouvernement canadien est venu à la conclusion que les politiques et priorités du Canada ne justifient pas un effort de gouvernement à gouvernement pour appuyer la recherche effectuée dans le cadre de l'IDS⁴³.

Le même jour, le ministre de la Défense de l'époque, Erik Nielsen, dans une lettre adressée à son homologue américain, Caspar Weinberger, précisa que «les institutions et les entreprises privées désireuses d'y prendre part [allaient] continuer de pouvoir le faire.» Et voilà, le tour est joué. Comment dire oui tout en disant non! Comme le NORAD et le Space Command sont cependant parfaitement intégrés, tout autant d'ailleurs que l'Air Force Space Command⁴⁴, les Canadiens ont dû en 1987 et 1988 négocier un accord avec les États-Unis en vertu duquel le commandant en chef adjoint du NORAD, qui a toujours échoué à un général canadien, serait informé des liens existant entre la défense antimissiles et les besoins de la défense aérospatiale, «on the need to know basis⁴⁵». Le gouvernement a donc pu maintenir la fiction de la séparation entre le NORAD et l'IDS, et nous concluons à l'époque cela n'avait pas trop mal réussi au gouvernement canadien...⁴⁶

La même politique pourrait-elle être suivie dans l'éventualité où les États-Unis s'engageraient dans la défense antimissiles de leur territoire? Les conditions ont cependant depuis tellement changé qu'on est en droit de se demander si une telle politique aurait encore un sens. En effet, si les États-Unis ajoutent une dimension maritime à leur projet et qu'ils décident de stationner deux ou trois bâtiments Aegis dans l'Atlantique Nord ou dans le Pacifique Nord, certaines interceptions pourraient avoir lieu à proximité des côtes canadiennes, et quelques fois, peut-être, au-dessus du sol canadien pour ce qui est des intercepteurs qui seront basés en Alaska. En tout état de cause, le Canada devrait être informé du nombre d'intercepteurs qui seront éventuellement engagés pour détruire les missiles assaillants, où l'interception aura lieu, et avec quels moyens terrestres ou maritimes ces engagements auront lieu. C'est là un premier élément nouveau et important dans le débat. Il est impérieux que le Canada dispose en tout temps et en temps réel de toutes les informations des opérations stratégiques d'engagement.

Un deuxième élément nouveau porte sur l'évaluation et le suivi des opérations post-interception. En effet, des débris risquent de tomber sur le sol canadien ou à proximité des côtes maritimes canadiennes. Personne ne peut prédire si oui ou non la charge utile (tête nucléaire, chimique ou biologique) aura été détruite en tout ou en partie, et il est probable que les tâches de récupération des matériaux seront importantes, ne serait-ce que pour analyser l'étendue de la menace à laquelle l'Amérique aura échappé! Ensuite, il faudra

⁴³ Cité dans Albert Legault et Michel Fortmann, *Une diplomatie de l'espoir: Le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec Les Presses de l'Université Laval, 1989, p. 423.

⁴⁴ Le général Ralph Everhart est aujourd'hui le CINC (commandant en chef) du SPACECOM, le CINC du NORAD et le CINC du Air Force SPACE COMMAND. Voir <http://www.gazette.com/military/spacenews.html>. L'actuel commandant en chef adjoint du NORAD est le général canadien George E. C. Macdonald. Tant que le CINC du NORAD est américain, ce dernier joue aussi le rôle de CINC du SPACECOM. Il existe aussi un Space Command pour la U.S. Army ainsi que pour la U.S. Navy, tous logés à Colorado Springs. C'est le U.S. Army Space Command qui est responsable des satellites DSP (Defense Support Program).

⁴⁵ Legault et Fortmann, *op. cit.*, p. 426.

⁴⁶ *Ibid.*

évaluer l'étendue du danger pour les populations, si jamais l'une des têtes détruites contenait des produits chimiques ou bactériologiques, prévoir les zones de retombée selon la direction des vents, ou prendre au sol les mesures de protection, pour le cas où certains dangers de contamination subsisteraient. Pour l'instant, cette question reste hautement hypothétique, car les interceptions se feront à de telles altitudes qu'il est probable que les dangers de contamination au sol seront sinon inexistants du moins minimales.

Un troisième élément nouveau tient à l'intégration toujours plus poussée qui existera entre la TMD (Theater Missile Defense), la défense antimissiles et la protection du territoire continental contre la menace des missiles de croisière. Tous les environnements fonctionneront sur la base de systèmes d'interception intégrés, les BMC4I (Battle Management, Command, Control, Communications, Computers and Intelligence) devant décider lesquels des moyens d'interception pourraient être les plus utilement mis à contribution. Cette dimension est importante pour la défense des villes ou des côtes américaines.

Dernier élément, enfin, le Canada continuera de participer à toutes les opérations qu'impliquent la surveillance et la détection dans l'espace, tout comme il participe aux mêmes opérations de surveillance ou de détection en ce qui a trait à sa collaboration maritime avec les États-Unis. Tout ce qui concerne l'évaluation post-interception et la récupération des débris ne serait qu'un prolongement naturel de ces tâches. Que le Canada participe ou non au projet américain, il en paiera le prix sur le plan de l'interception. Il paraît donc raisonnable de penser qu'il vaut mieux fonctionner à l'intérieur d'un système continental intégré qu'à l'extérieur du système, ne serait-ce que pour maintenir la souveraineté du territoire canadien. Et comme le soulignait le spécialiste Joel Sokolsky, l'alternative «is an American defense system which would cause even more difficulties and problems for Canada⁴⁷».

La proximité américaine a en effet des avantages et des inconvénients. Nous avons bénéficié de la protection américaine durant 50 ans à travers nos alliances comme le NORAD ou l'OTAN. La transformation d'un monde nucléaire offensif en une constellation stratégique défensive ne sera pas limitée à l'Amérique; elle aura des effets mondiaux sur les plans de déploiement des systèmes et de leur fonctionnement. En outre, si les Russes se prêtent à ce genre d'exercices dans l'avenir, ils pourraient éprouver les mêmes difficultés que le Canada en matière de protection de leur souveraineté, car certains débris, selon les plates-formes d'interception choisies, pourraient tout aussi bien tomber au-dessus du territoire russe que canadien (Voir l'**Annexe 5**). Le Canada a donc intérêt à consulter non seulement les Américains sur ce sujet mais aussi son voisin du Nord.

2.3.3 Les obligations qui découleraient de la participation du Québec au système ABM américain

Dans notre étude soumise au MAECI sur l'impact de la défense antimissiles sur le Canada, nous faisons les recommandations suivantes:

Il est donc souhaitable et impérieux que:

⁴⁷ Voir Joel J. Sokolsky, *The 1996 Renewal of NORAD*, A Discussion Paper Submitted to the Director of Continental Policy, NDH, (document miméographié), p. 22.

- 1) Le Canada et les États-Unis partagent en temps réel toutes les informations relatives aux opérations stratégiques d'engagement des intercepteurs;
- 2) Le Canada soit engagé dans le suivi des opérations post-interception, tant en ce qui concerne les tâches d'évaluation des dangers subsistants que dans celles reliées à la récupération des débris;
- 3) Que l'étendue de cette coopération post-interception soit étendue aux domaines terrestre, aérien et maritime;
- 4) Que le Canada continue comme par le passé d'assurer ses missions traditionnelles de surveillance de l'espace aérospatial et de l'espace maritime;
- 5) Que le Canada, en collaboration avec les États-Unis, étudient en profondeur, en matière de responsabilités post-interception, l'hypothèse d'une coopération plus poussée avec son voisin du Nord russe, et possiblement avec d'autres pays nordiques.

Pour chacune de ces hypothèses avancées, il faut donc s'interroger sur les conclusions qui en découleraient pour le Québec. En ce qui concerne la première, il va de soi que le Québec devra trouver avec le reste du Canada des mécanismes de coopération qui lui permettent d'avoir accès aux systèmes d'information de North Bay, qui est un commandement alternatif du NORAD, pour le cas où celui de Colorado Springs serait temporairement défectueux ou hors d'usage. Ce serait là la seule façon pour le Québec d'obtenir des informations sur les engagements stratégiques d'intercepteurs américains au-dessus du territoire canadien. Alternativement, le Québec pourrait songer à l'établissement d'un centre de commandement du NORAD sur le territoire québécois, mais il devrait en supporter les coûts.

Concernant les deuxième et troisième hypothèses, les forces de l'Air et l'armée de Terre pourraient être impliquées dans des tâches de récupération de débris, mais il est peu probable que le Québec entende participer à des opérations de surveillance maritime, étant donné l'inexistence de forces maritimes purement québécoises, même si une école de formation de la Réserve navale existe à Québec. Le Canada, pour sa part, n'a manifesté aucun intérêt à participer directement au système de défense américain, d'autant que la plupart des installations relatives à ce projet sont sises à l'extérieur du Canada. Des radars à pulsions phasées en «bande-x» pourraient être cependant d'un intérêt évident pour les États-Unis, s'ils étaient situés très au nord du territoire québécois, mais il est probable que les mêmes bénéfices pourraient être retirés des installations américaines sises à Thule, au Groenland, si celles-ci étaient modernisées. Tout dépendra évidemment de l'attitude du Danemark, pour l'instant assez fermé au projet américain, mais il est probable, si les États-Unis avaient à choisir entre ces deux hypothèses, qu'ils choisiraient d'abord de moderniser leurs installations à Thule avant d'adresser une demande quelconque au Québec. La marge de manœuvre du Québec reste donc assez mince.

Par ailleurs, certaines industries, sises au Québec, pourraient profiter de la recherche et du développement de nouveaux senseurs destinés à l'aérospatiale ou encore à des opérations de surveillance maritime en haute mer. Cependant, il est douteux que le Québec soit militairement impliqué dans des missions de surveillance spatiale ou maritime. L'hypothèse 4 n'a donc pas d'impact direct par rapport au Québec. Des interceptions réalisées depuis l'Atlantique Nord, à partir de destroyers Aegis américains, pourraient cependant concerner le Québec si celui-ci devenait indépendant, car des retombées ou des débris pourraient toucher son territoire. Dans ces conditions, le Québec devrait pouvoir discuter, avec le

Danemark et plusieurs autres pays nordiques, des mécanismes de coordination, car plusieurs débris pourraient aussi bien toucher les pays européens, voire même la Russie, que le territoire québécois. Il faudrait donc accorder une forme d'importance diplomatique à l'hypothèse 5, dans la mesure où le Québec deviendrait éventuellement indépendant.

2.4 L'hyperterrorisme et la protection civile

Les événements du 11 septembre constituent un tournant dans l'évolution des problèmes de sécurité intérieure et extérieure. Le terrorisme est d'abord une affaire de police et des services du renseignement. Ce n'est qu'accessoirement qu'un État doit faire appel à ses forces militaires pour régler des problèmes de sécurité intérieure. Le cas du terrorisme transnational ultraviolent à la Oussama ben Laden pose des problèmes nouveaux dans la mesure où les centres de commandement et de contrôle du terrorisme transnational sont situés dans un pays étranger, à l'intérieur duquel l'absence d'institutions centrales est notoire et où un régime de terreur vient se greffer sur l'existence d'un réseau transnational extrémiste, ou vice-versa. Il faudra donc attendre quelques années avant que la poussière ne retombe sur ces événements tragiques.

La question fondamentale qui se pose est celle de savoir si désormais toute distinction doit désormais disparaître entre les questions de sécurité intérieure et extérieure. Hormis l'État, personne n'a encore trouvé de formule magique pour assurer la sécurité du citoyen. Dans l'hypothèse où le terrorisme ultraviolent ne serait plus un accident, mais une tendance nouvelle, il est clair, pour le combattre, qu'il faudra désormais réorienter le rôle des forces armées, ces dernières devant venir appuyer les services de police et du renseignement pour garantir à l'État le monopole de la violence.

La meilleure façon d'aborder le problème est de revoir les notions classiques de l'aide au pouvoir civil et les question de la protection civile, pour ensuite revenir aux questions du terrorisme ultraviolent.

2.4.1 Aide au pouvoir civil et protection civile

Rappelons brièvement les éléments du problème. La Partie XI de la Loi de l'Aide au pouvoir civil précise que le procureur général d'une province peut requérir l'aide des forces armées en cas d'« émeutes ou de troubles réels ou jugés imminents par un procureur général et nécessitant une telle intervention du fait de l'impuissance même des autorités civiles à les prévenir, réprimer ou maîtriser ». La Loi des mesures d'urgence de 1988 qui remplace par ailleurs l'ancienne Loi sur les mesures de guerre précise qu'une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, qui, selon le cas⁴⁸:

- a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces; ou

⁴⁸ Cité dans *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991, p. 342.

b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays, et auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada.

Les dispositions de ces deux lois maintiennent donc un équilibre entre les prérogatives des provinces et du fédéral. Dans l'hypothèse où une province est dépassée par les événements, le Procureur général peut réclamer l'appui des forces armées canadiennes. Dans ce contexte, le fédéral se doit de répondre aux désirs des provinces. Il s'agit là d'une obligation juridique. D'autre part, le fédéral conserve en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence de 1988 la capacité d'intervenir, s'il estime que la souveraineté ou l'intégrité territoriale du Canada sont menacés. Ces circonstances doivent revêtir un caractère exceptionnel, destiné à répondre à des situations d'«urgence et de nature temporaire », du moins si l'on s'en tient à l'esprit de la Loi.

De tous les programmes du MDN, ceux liés aux opérations de recherche et de sauvetage ont connu des développements considérables au cours des dernières années. Pour la seule année 1999, 8 716 opérations de recherche et de sauvetage ont été menées à travers le Canada, permettant de sauver 4 029 vies. Des opérations menées, 773 étaient dues à des incidents aéronautiques, et 6 755 à des incidents maritimes. Plusieurs ministères sont cependant impliqués dans la poursuite de ces activités, le plus important étant Pêches et Océan Canada. L'ensemble des opérations en 1999-2000 a coûté 368 millions de dollars au contribuable canadien⁴⁹. Soixante et un pour cent des coûts globaux, soit 261,2 millions, ont été assumés par le MDN. La création en cours d'une banque centrale des données pour les opérations de recherche et de sauvetage permettra d'améliorer la coordination des opérations entre le fédéral et les provinces, notamment avec la GRC en Ontario et la Sûreté du Québec, au Québec⁵⁰.

De nombreux événements au cours des années 90 ont aussi mis à rude épreuve la notion de l'aide au pouvoir civil. La crise du verglas en 1998 a nettement dépassé les ressources disponibles au sein de la Direction générale de la Sécurité publique du Québec qui a dû faire appel au soutien des Forces armées pour maîtriser la situation d'urgence qui se développait au Québec en plein hiver. Les prestations de service que peut fournir le MDN sont de trois ordres différents: un prêt de personnel non armé et d'équipement non opérationnel à des fins humanitaires; une assistance aux agences de maintien de l'ordre; ou encore une demande d'aide au pouvoir civil. Dans le cas de la crise du verglas, seuls les deux premiers ordres de prestations ont été mis à concours. Dans l'ensemble, 2 009 véhicules des Forces armées ont été mis à contribution et plus de 130 000 jours/personnes ont été fournis par le MDN⁵¹.

⁴⁹ Voir Department of National Defence 1999-2000, Departmental Performance Report, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 65.

⁵¹ À savoir 33 000 jours/personnes dévolus en soutien à l'Hydro-Québec, 60 000 jours/personnes en soutien aux communautés (sites d'hébergement et patrouilles non armées); et près de 7 000 jours/personnes en soutien aux corps policiers locaux, la GRC et la SPCUM. Voir en ce domaine le *Mémoire à l'intention de la commission Nicolet sur la contribution des FAC en appui au gouvernement du Québec durant la crise du verglas 98*, produit par le général Alain R. Forand, à l'époque Commandant du Secteur du Québec de la Force terrestre, ci-après cité Mémoire Forand.

Au Québec, la Loi sur la protection civile du Québec, votée en 1961, reprenait certaines dispositions de la première Loi de 1951 sur la protection civile, mais elle était complétée en 1964 par l'ajout de dispositions sur la gestion des sinistres en temps de paix, et en 1979 par la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre (L.R.Q., c. P-38.1), à la suite de quoi sera créé le Bureau de la protection civile du Québec. En 1986, ce dernier Bureau dépendra du Solliciteur général lequel deviendra en 1988 le Ministère de la Sécurité publique. Dans la foulée de la crise du verglas et du rapport de la Commission Nicolet, une réforme de la sécurité publique a été entreprise. Le MSP (Ministère de la sécurité publique) dispose désormais de deux organismes distincts: le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ), chargé de définir et de planifier les activités de la sécurité civile, et l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ) qui a pour fonction d'assurer la concertation et la planification régionales ainsi que la coordination des activités de sécurité civile intermunicipales et régionales⁵².

À Ottawa comme à Québec, d'importantes restructurations ont eu lieu. Ainsi, en février 2001, l'ancien Bureau de Protection civile Canada et le Bureau de protection de l'infrastructure essentielle et de planification d'urgence, ont été fusionnés sous la responsabilité d'une sous-ministre associée au MDN, en l'occurrence Madame Margaret Purdy⁵³. La fusion de ces deux bureaux visait à répondre aux objectifs suivants: faciliter la coordination des opérations au MDN entre les bureaux de sécurité civile dans les provinces, en cas de désastre national ou de situation d'urgence, et répondre aux nouvelles exigences qui découlent de la lutte antiterroriste, plus particulièrement en ce qui concerne la protection des infrastructures critiques⁵⁴. Au Québec, le CSCQ doit développer ses propres plans de contingence et les coordonner avec la douzaine de ministères ou organisations partenaires, tandis que l'OSCQ «coordonne la planification interrégionale puis adresse, le cas échéant, les demandes d'obtention de ressources privées, fédérales, transfrontalières ou de divers organismes⁵⁵». Ces deux responsabilités sont importantes, car dans son rapport relatif à la crise du verglas, le général Alain R. Forand insistait particulièrement sur l'élaboration de plans de contingence «coordonnés» et «centralisés», de façon à éviter à avoir à établir des bureaux de liaison à plusieurs endroits à la fois.

2.4.2 L'hypercenterrorisme

Les événements du 11 septembre modifient la donne en matière de protection civile. Il ne s'agit plus simplement de coordonner des opérations sur un plan intérieur, mais de maintenir un flot continu d'information entre l'extérieur et l'intérieur, d'une part, mais aussi d'avoir la capacité de répondre à des menaces de bio-terrorisme, chimique ou radiologique. Ces particularités étendent considérablement le nombre d'organismes impliqués, allant de la police à la santé publique, en passant par le soutien éventuel de forces militaires en appui au pouvoir civil.

⁵² Voir <http://www.msp.gouv.qc.ca/secivile/secivile.asp?txtSection=oscq&txtCategorie=&txtSousCategorie=&txtNomAutreFichier=historiq.htm&txtAutreFichier=2>. Ci-après cité Fichier 2.

⁵³ Voir *Canadian Press Newswire*, February 5, 2001

⁵⁴ Notamment le secteur des télécommunications, des banques et de la finance, le secteur de l'énergie et du transport ainsi que les services essentiels. Aux États-Unis, cette coordination découle de la «Directive présidentielle» PDD 63, signée par le président Clinton, le

⁵⁵ Fichier 2, *op. cit.*.

Au Canada, on a résolu le problème de la gestion de l'information en créant un Bureau de la sécurité intérieure et de la lutte antiterroriste sous la direction du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, M. John Manley⁵⁶. Par ailleurs, les nouvelles lois antiterroristes proposées par le Canada entraîneront une multitude de modifications à d'autres lois et la signature de plusieurs Conventions internationales, telles la Convention pour la répression du financement du terrorisme et la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif⁵⁷. M. Manley deviendra ainsi l'homologue du directeur du *Homeland Defense* aux États-Unis, M. Tom Ridge. Par ailleurs, les textes canadiens ne précisent pas comment se fera la coordination entre les bureaux fusionnés de la Protection civile et de la protection des infrastructures critiques ci-dessus mentionnés et le nouveau Comité ministériel sur la sécurité nationale et la lutte antiterroriste. On peut penser que le Conseil privé jouera en la matière un rôle central.

Au Québec, le MSP devra s'ajuster aux modifications proposées par le fédéral pour renforcer les mécanismes de lutte antiterroriste, mais sur le plan de la gestion des crises ou des situations d'urgence entachées de terrorisme, il aura beaucoup à faire. Lors du dernier voyage du premier ministre Landry à Paris, en octobre 2001, plusieurs commentateurs ont fait état de la volonté du Québec de se doter d'un Plan rouge ou en tout cas de s'inspirer de certains mécanismes développés en France dans sa lutte contre le terrorisme, ou encore de certaines techniques policières pratiquées en France.

Notons l'existence en France des CRS (Compagnies républicaines de sécurité) qui n'ont pas d'équivalent au Québec. Par ailleurs, la SQ dispose de ses propres groupes d'intervention, mais il est aussi probable que le Québec pourra aussi faire appel aux SWAT Teams (Special Weapons and Tactics) du MDN, mieux connus sous le nom de Joint Task Force, pour les cas où il s'agira de terrorisme ultraviolent ou de situations dépassant les capacités des Groupes d'intervention de la SQ. Chose certaine, en cas de bio-terrorisme ou chimique, les autorités auront fort à faire, mais il s'agit là beaucoup plus d'opérations d'urgence civile que militaire. On ne peut répondre à l'hyperterrorisme qu'en améliorant les qualités d'échange d'information en temps réel et continu à tous les niveaux: extérieur et intérieur; fédéral et provincial; transfrontalier et interprovincial; et, enfin, entre agglomérations et municipalités. La tâche devient donc du coup gigantesque sur le plan du traitement de l'information et de la coopération interinstitutionnelle ou organisationnelle. Quant à la gestion des ressources impliquées, les ministères et organismes concernés devront redoubler d'effort pour clarifier les plans d'intervention, pour éviter les guerres de clocher et pour finalement produire des plans d'intervention concertés, avec des lignes de responsabilité claires et nettes.

⁵⁶ Ce comité ministériel englobe aussi le ministre de la Défense, (Art Eggleton), de l'Immigration (Elinor Caplan), le Procureur général (Lawrence MacAulay), le ministre des Douanes (Martin Cauchon), des Transports Canada (David Collenette), de la Justice (Anne McLellan) et du vice-premier ministre Herb Gray.

⁵⁷ Ces deux conventions viennent s'ajouter à une dizaine d'autres déjà signées ou en vigueur. Parmi les autres lois qui seront touchées par ces nouvelles dispositions, notons, bien sûr, le Code criminel, mais aussi la Loi canadienne sur l'impôt, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur la défense nationale et la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Le dernier élément d'importance concerne évidemment les moyens techniques qui devront être développés contre l'hyperterrorisme. Le lecteur pourra trouver une excellente description des développements souhaités à travers l'annonce publique d'un Groupe de travail de soutien technique (TSWG Technical Support Group) au département de la Défense américain, qui réclame la soumission de projets précis, allant des systèmes de reconnaissance des visages et de la voix à l'enlèvement et à la neutralisation des colis suspects ou piégés, en passant par l'élaboration de modèles prédictifs pour mieux identifier le profil des hyperterroristes⁵⁸.

Sur le plan juridique, enfin, le Canada devra résoudre la question de l'échange d'information entre les organismes responsables de la cueillette du renseignement extérieur et ceux responsables de l'application de l'écoute électronique sur un plan intérieur. Aux États-Unis, on s'oriente vers une coopération plus étroite entre la CIA et le FBI, afin d'augmenter le pendant interne de la Loi FISA (Foreign Intelligence Surveillance Act) qui permet l'écoute électronique pour les seuls cas des ennemis étrangers ou de terroristes internationaux⁵⁹.

III — Troisième partie: So what? ou quelles conclusions découlent de l'analyse des tendances lourdes notées depuis 1991?

Dans la seconde partie du rapport que nous avons produit en 1991, et dans le résumé que nous avons présenté sous la section 1.4 de cette mise à jour, nous remarquons qu'il est possible de regrouper sous deux thèmes les conclusions de 1991.

3.1 L'environnement extérieur

S'il est vrai que beaucoup de choses ont changé dans l'environnement extérieur depuis 1991, notamment la fin de la guerre froide, la transformation de l'OTAN en une organisation de gestion des conflits en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ou en périphérie de l'Europe, la transformation de la Russie en un partenaire de coopération, il est aussi raisonnable d'affirmer que les problèmes ont désormais atteint un degré de complexification sans précédent, peu importe qu'il s'agisse du phénomène de la mondialisation ou de l'apparition d'un hyperterrorisme destructeur. Dans l'ensemble, toutefois, les mécanismes de sécurité n'ont pas été modifiés de fond en comble, l'OTAN et l'ONU restent des institutions importantes, les États-Unis, hormis l'hyperterrorisme, ne sont pas directement menacés, et le Canada continue de bénéficier du parapluie de protection américain, tout comme un Québec éventuellement indépendant, continuerait sans doute de bénéficier des avantages de sécurité existant entre le Canada et les États-Unis. Les trois premières conclusions de notre étude de 1991 restent donc les mêmes.

Les quatrième, cinquième et sixième conclusions méritent cependant d'être revues et corrigées. L'importance de l'industrie aérospatiale au Québec, l'évolution des opérations de maintien de la paix où le Canada a préféré privilégier les opérations menées dans des théâtres multinationaux aux côtés de ses alliés les plus immédiats, ainsi que l'apparition

⁵⁸ Voir *Broad Agency Announcement 02-Q-4655*, «Combating Terrorism Technology Support Office, Technical Support Working Group (TSWG)», à l'adresse: www.bids.tswg.gov.

⁵⁹ Voir à ce propos Jim McGee, «An Intelligence Giant in the Making», *The Washington Post*, 4 novembre 2001, p. A04.

d'un hyperterrorisme depuis septembre 2001, sont autant d'éléments qui transforment la situation et qui limitent en quelque sorte la marge de manœuvre du Québec.

En premier lieu, le Québec devra choisir entre le maintien de forces professionnelles, bien entraînées et équipées, ce qui l'obligera à suivre les progrès de ce que plusieurs définissent comme la RMA (Révolution dans les affaires militaires), et une force de volontaires à caractère constabulaire, plus proche du concept d'une Gendarmerie nationale, à l'instar de celle qui existe en France. Les difficiles allocations budgétaires entre la Réserve et la régulière sont à la base de cette dichotomie, et nous l'avons noté dans la section 2.1. En deuxième lieu, il est probable que l'OTAN, et non l'ONU, est ce qui permettra au Québec de maintenir l'existence de Forces armées aptes au combat, car c'est à l'intérieur de l'OTAN que les Forces canadiennes continuent de participer à des opérations dans le cadre de chaînes de commandement multilatérales ou multinationales. Ces éléments sont un trait marquant des opérations entreprises depuis 1990.

En ce qui a trait à la défense nord-américaine, l'aviation canadienne continuera de jouer un rôle central. La mise sur pied d'un bouclier antimissiles, aussi limité soit-il, pourrait transformer le territoire québécois en un atout de négociation avec les États-Unis, notamment en ce qui concerne l'installation de radars à pulsions phasées en «bande x», mais cette carte ne sera pas primordiale, car les États-Unis pourraient choisir de s'en remettre à la modernisation des installations existantes à Thule, au Groenland. La récupération des débris en cas d'interception antimissile, et la surveillance aérienne, tout autant que le maintien de la maîtrise de l'air au-dessus du territoire nord-américain, continueront d'être jugés essentiels par les États-Unis. Et cela s'applique tout autant à la défense du continent nord-américain qu'à la protection des avions civils contre des détournements à motivation terroriste. Ces tâches deviendront d'autant plus exigeantes que l'apparition de missiles de croisière, dotés de charges utiles pouvant transporter des armes de destruction massive, ajoutera à la difficulté de conserver la maîtrise de l'air sur le territoire nord-américain. Encore ici, il semble douteux que le Québec puisse répondre aux attentes des États-Unis, à moins qu'il ne conserve et maintienne des forces armées hautement professionnelles.

3.2 L'environnement interne

C'est évidemment en matière de sécurité intérieure que des changements dramatiques sont intervenus récemment. Les trois problèmes sont le partage de l'information en temps réel, la gestion extraordinairement complexe de tous les organismes et institutions qui risquent d'être impliqués dans ces opérations, et le développement de contre-mesures techniques susceptibles de renforcer la surveillance antiterroriste, tout autant que la neutralisation d'«ennemis invisibles».

En la matière, un éventuel Québec indépendant ne pourra pas se défaire du Code criminel canadien. Ou, s'il le fait, il devra le remplacer par un nouveau code criminel québécois auquel on demandera, depuis Londres, Paris, Berlin, Washington ou Ottawa, qu'il soit tout aussi efficace que le système renforcé que l'on s'emploie désormais un peu partout à constituer à travers le monde. Nous laissons, bien sûr, aux juristes, la responsabilité d'épiloguer en la matière. La technologie et le degré d'avancement informatique du Québec permettent cependant de croire qu'il lui serait possible de satisfaire à certaines exigences de

la lutte antiterroriste. Cet état de choses ne modifiera cependant en rien la donne fondamentale: un partage en temps réel et continu entre les services du renseignement alliés et canadiens, entre les services de police sur une base régionale, nationale, continentale et internationale, ainsi que la mise sur pied de groupes d'intervention hautement sophistiqués capables de répondre à l'hyperterrorisme. Ici, comme ailleurs, les démocraties ne peuvent se protéger contre tout ou contre tous les types de menaces, à moins de transformer les démocraties en de vastes appareils militaro-policiers.

Les problèmes particuliers qui se poseront pour le Québec seront de définir les relations de coopération entre le GRC et les corps spécialisés de la SQ en matière de lutte antiterroriste. En outre, les équipes SWAT qui relèvent du MDN à Ottawa, comme celles qui existent au Québec, sont sans doute d'une grande efficacité, mais elles sont peu nombreuses. Étant donné l'importance des fonctions qui seront dévolues à ces corps spécialisés dans l'avenir, il est probable que seule une coopération prolongée et permanente entre les deux niveaux de gouvernement permettra d'aller au plus urgent en temps de crise. Le reste est une question de gestion et d'organisation. À Ottawa comme au Québec, les budgets pour la sécurité intérieure ont été augmentés et le seront sans doute davantage dans l'avenir. Il semble que la coopération soit ici le mot d'ordre, sur un plan mondial. Les exigences sont désormais fixées non par Ottawa, mais par Washington! Le Québec peut tirer son épingle du jeu, mais il ne pourra le faire seul. Mondialisation oblige!

ANNEXE 1
Dépenses estimatives par circonscription électorale
Exercice financier 1999-2000

	Régulière	Civil	Réserve	revenu personnel \$(000)	F et E \$(000)	Dépenses en capital \$(000)	S et C \$(000)	Recettes \$(000)	Dépenses nettes \$(000)
Abitibi-Baie-James-Nunavik	4		20	213	152			(0)	365
Ahuntsic	8	11	61	1 084	1 707	310		(16)	3 086
Anjou-Rivière-des-Prairies	17	40	45	2 042	14 701	164		(2)	16 904
Argenteuil-Papineau-Mirabel	20	15	27	1 377	139 959	12 346		(2)	153 680
Beauce	10	3	44	668	7 796	391		(0)	12 435
Beauharnois-Salaberry	8	8	15	572	5 907	1		(35)	6 445
Beauport-Montmorency									
Côte-de-Beaupré- Île d'Orléans	119	82	139	8 265	2 023	2 147		(0)	12 435
Bellechasse-Etchemins									
Montmagny-L'Islet	9	2	47	647	678	49		(4)	1 371
Berthier Montcalm	23	17	20	1 213	100	11		(1)	1 322
Bourassa	2	7	50	751	6 618	29		(1)	7 396
Brome-Missisquoi	29	20	94	2 194	4 646	28		(8)	6 859
Brossard- La Prairie	37	42	69	3 600	1 492	178		(4)	5 266
Chambly	116	66	78	8 107	1 100	22		(1)	9 228
Champlain	30	2	101	1 985	389	7			2 380
Charlesbourg-Jacques-Cartier	3 131	201	755	116 540	3 308	270		(4 508)	115 610
Charlevoix	17	1	3	437	507	1		(0)	944
Châteauguay	33	30	41	2 392	911	65			3 369
Chicoutimi-Le Fjord	1 045	207	360	47 241	6 403	1 878		(729)	54 794
Compton-Stanstead	24	2	116	2 175	176			(0)	2 351
Drrummond	12		60	896	1 275	159		(2)	2 328
Frontenac-Mégantic	12		53	602	250				852
Bonaventure-Gaspé									
Îles de la Madeleine-Pabok	5	1	9	137	52				188
Gatineau	488	388	100	36 026	3 072	270		(0)	39 368
Hochelaga-Maisonneuve	21	46	68	2 677	659	33		(17)	3 352
Hull-Alymer	268	293	115	24 147	142 846	32 081	30	(13 580)	185 525
Joliette	23	31	25	1 735	133 272	5 876		(44)	140 839
Jonquière	154	39	110	7 727	1 343	3 355		(0)	12 426
Kamouraska - Rivière-du-Loup									
Témiscouata-Les Basques	12		100	709	48	0		(0)	757
Notre-Dame-de-Grâce-Lachine	9	12	65	1 173	10 319	1 529		(0)	13 021
Lac-St-Jean-Saguenay	26	12	55	1 782	353	85		(9)	2 211
Lac-St-Louis	8	7	76	1 190	19 185	4 818		(141)	25 052
Lasalle-Émard	12	12	46	1 103	11 403	26		(1)	12 531
Laurentides	13	3	18	632	225				857
Laurier-Ste-Marie	8	20	166	1 988	5 192	51		(2 821)	4 410

Laval-Centre	10	13	44	1 117	3 172	1 607		(9)	5 887
Laval-Est	7	10	42	755	497	2		(6)	1 248
Laval-Ouest	13	11	40	1 135	235	75		(0)	1 445
Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière	154	44	285	9 838	5 801	1 871		(10)	17 499
Longueuil	25	53	69	3 506	5 981	4 334		(34)	13 788
Lotbionière-L'Érable	13	5	20	700	492	4		(0)	1 196
Louis-Hébert	225	117	179	14 536	17 829	2 409	319	(32)	35 062
Manicouagan	6	1	102	743	237	38		(5)	1 012
Matépédia-Matane	6	2	65	509	925			(12)	1 421
Mercier	45	122	60	6 625	1 934	9		(150)	8 418
Mont-Royal	1	4	37	582	8 286	2 890		(1)	11 757
Outremont	10	14	94	1 369	4 322	116		(3)	5 804
Papineau-St-Denis	8	14	54	1 013	1 911	22		(8)	2 938
Pierrefonds-Dollard	11	3	63	998	2 541	193		(41)	3 690
Pontiac-Gatineau-Labelle	43	83	33	4 921	754	19			5 694
Porneuf	1 536	351	168	64 809	5 155	5 310		(349)	74 925
Québec	315	50	413	16 281	9 617	1 352		(176)	27 074
Québec-Est	587	263	226	31 955	15 504	21 070		(23)	68 507
Repentigny	27	45	43	2 506	438	48		(6)	2 986
Bas-Richelieu-Nicolet-Bécancour	12	15	44	1 176	1 111	10		(0)	2 298
Richmond-Arthabaska	11		66	830	1 262	2		(1)	2 093
Rimouski-Neigette-et-la-Mitis	39	1	286	3 794	686	48		(2)	4 526
Roberval	16	1	13	469	32			(5)	497
Rosemont-Petite-Patrie	20	28	75	2 432	444	1 634		(1)	4 499
Témiscamingue	13	1	88	1 176	164	0		(7)	1 332
Rivière-des-Mille-Îles	14	7	44	1 082	488	14		(0)	1 585
Saint-Bruno-Saint-Hubert	277	145	005	7 789	601		(144)	26 251	
St-Hyacinthe-Bagot	13	7	108	1 523	2 656	362		(1)	4 539
Saint-Jean	644	416	91	34 295	36 486	2 263		(236)	72 808
Saint-Lambert	25	38	62	2 668	739	482		(17)	3 872
Saint-Laurent-Cartierville	3	7	40	457	58 998	23 293		(44)	82 703
Saint-Léonard-Saint-Michel	9	18	36	1 010	27 506	3 184		(2)	31 698
Saint-Maurice	19	3	110	1 581	191	42		(0)	1 814
Shefford	15	4	29	820	2 969	240		(0)	4 030
Sherbrooke	40	6	402	4 206	601	21	2	(0)	4 830
Terrebonne-Blainville	24	13	32	1 660	1 093	59			2 812
Trois-Rivières	23	3	199	2 842	450	22		(0)	3 313
Vaudreuil-soulanges	8	6	25	748	1 170	560		(3)	2 475
Verchères-Les-Patriotes	97	57	52	6 357	2 315	293		(1)	8 964
Verdun-St-Henri									
Saint-Paul-Pointe-St-Charles	10	13	61	1 269	1 803	95		(1)	3 165
Westmount-Ville-Marie	20	12	579	4 766	290 555	19 960	8	(282)	315 006
Totaux nets	10 151	3 626	8 006	541 090	1 053 206	160 720	360	(23 539)	1 731 837
Retenues à la source fédérale				162 526					162 526
F et E non imputable aux circonscriptions*					2 918				2 918

Subventions et contribu-tions non imputables aux circons-criptions							163 012		163 012
Recettes non imputables aux circons-criptions								(10)	(10)
Totaux bruts	10 151	3 626	8 006	703 615	1 056	123161 910	163 372	(23 549)	2 061 471

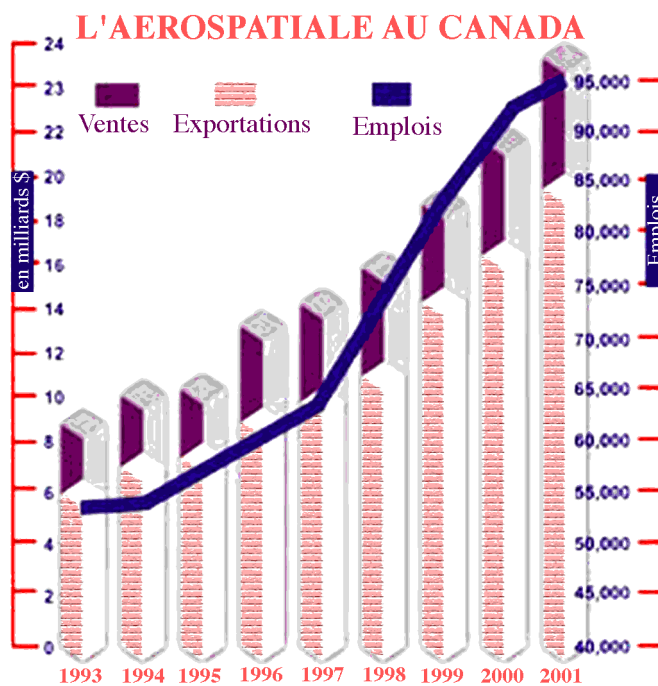
Source: www.dnd.ca/admfincs/financial_docs/fin_mn_f.asp.

* F et E = Fonctionnement et entretien.

ANNEXE 3 L'INDUSTRIE AÉROSPATIALE AU CANADA

	1993	1999	2000	2001
Vente (en milliards \$)	8,7	17,7	20,3	23,6
Exportations	5,9	13,4	15,6	19,8
Investissement	1,0	2,2	2,4	2,5
Emploi	53 000	83 600	91 500	95 000

Source: Industrie Canada



Source: Industrie Canada

Produits aéronautiques	Part canadienne du marché en pourcentage
Hélicoptères commerciaux	50
Avions régionaux	46
Simulateurs de vol commerciaux	Plus que 75 %
Secteur de la simulation visuelle	69
Trains d'atterrissage	31
Trains d'atterrissage pour les nouveaux gros porteurs	60
Petites turbines à gaz	34
Systèmes de contrôle environnementaux	58

Source: Industrie Canada et <http://www.aiac.ca/industry/industryfacts.html>

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 371 à 393

Auteur : Albert Legault

Titre : Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain

MISE À JOUR

Auteur : Albert Legault

Titre : Voir commentaires

Commentaires : Le texte de la mise à jour de cette étude a été intégré au texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour cette Commission et intitulée *Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant* (Vol. 2, p. 309 à 369).

2002-01-09

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 395 à 409

Auteur : Charles-Philippe David

Titre : La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités

MISE À JOUR

Auteurs : Charles-Philippe David et Jean-Philippe Racicot

Titre : La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités

2001-12-19

Mise à jour de l'étude intitulée

« La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités »

Mise à jour et compléments de 2001

Produite dans le cadre des travaux de la

Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté
de 1992

Par :

Charles-Philippe David
et
Jean-Philippe Racicot

En date du 7 janvier 2002

Sommaire exécutif

Ce document se veut la mise à jour de l'étude *La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités* soumise en 1992. Cette première étude identifiait la nécessité de créer une force armée afin de garantir la crédibilité et la souveraineté d'un Québec indépendant, tout en assurant sa sécurité interne et externe. Quatre scénarios caractérisant la défense d'un éventuel Québec souverain ont été élaborés dans le cadre de cette première étude : le *statu quo* partagé, l'indépendance avec les alliances, la neutralité non-armée et la création de forces de maintien de la paix. Le choix d'un de ces scénarios devait dépendre de l'éventuelle politique étrangère québécoise, des coûts que la société québécoise était prête à assumer et des conclusions d'un important débat sur l'allure militaire d'un Québec indépendant.

Notre mise à jour consiste à dépeindre les évolutions de l'environnement stratégique et voir comment celles-ci peuvent influencer les scénarios élaborés lors de la première étude. Nous avons séparé l'étude du nouvel environnement sécuritaire en trois temps : l'environnement national québécois, l'environnement nord-américain (Canada et États-Unis) et l'environnement international. Le contexte québécois est marqué par le référendum de 1995, l'évolution de la relation civilo-militaire et le développement d'institutions et de secteurs industriels stratégiques. L'environnement nord-américain est caractérisé par l'évolution de la sécurité au Canada et aux États-Unis lors des dix dernières années, mais surtout par les événements du 11 septembre 2001 et des mesures prises en conséquence. La description de l'environnement international se fait à travers la qualification d'un système unipolaire mené par les États-Unis, par la prépondérance des questions économiques et du rôle joué par les institutions internationales de sécurité (OTAN et ONU).

À la lumière de ces développements, les scénarios évoqués dans l'étude de 1992 demeurent toujours valides, mais certains sont plus avantageux que d'autres. Le *statu quo* partagé demeure intéressant pour son coût relativement faible, mais implique une souveraineté québécoise diminuée. L'indépendance avec les alliances offre une plus grande marge de manœuvre à un éventuel Québec indépendant, mais demeure dispendieuse et implique un engagement international important. La neutralité non-armée n'est plus un scénario aussi intéressant qu'en 1992, principalement parce qu'elle ne répond plus aux nouvelles réalités ni aux nouvelles menaces internationales. La création de forces de maintien de la paix doit, elle aussi, être sérieusement reconsidérée, surtout parce que les opérations de paix sont devenues plus onéreuses et plus complexes. L'identification d'un scénario idéal ne peut se faire avant d'avoir accédé à la souveraineté, puisqu'il dépendra directement des conditions qui prévaudront au moment de l'indépendance. La défense d'un Québec souverain ne peut être identifiée sans établir les préférences économiques, diplomatiques et culturelles sur la scène internationale d'un Québec souverain et dépend directement des réactions canadiennes et américaines.

Introduction

Dix années s'étant écoulées depuis notre étude originale, c'est avec grand plaisir et grand intérêt que nous avons accepté de reconsidérer la défense d'un Québec qui accèderait éventuellement à la souveraineté. Si les années qui ont immédiatement suivi le dépôt de l'étude initiale n'ont pas grandement modifié nos conclusions, les perturbations au système international des dernières années, et plus particulièrement des mois suivant les événements du 11 septembre 2001, font en sorte qu'une nouvelle réflexion sur cette dimension essentielle d'un éventuel Québec souverain s'impose. Comme nous l'avons mentionné dans l'étude originale de 1992, une étude portant sur la défense doit absolument se faire en tenant compte du contexte international et doit être liée à une éventuelle politique étrangère québécoise. L'élaboration d'un scénario de défense ne peut se résumer à des considérations techniques ; ce scénario doit faire preuve d'originalité et être le reflet de la place que le Québec voudrait éventuellement occuper sur la scène internationale.

Comme il nous l'avait été demandé, cette mise à jour comportera trois parties distinctes. La première sera le rappel des éléments essentiels et des conclusions de l'étude originale. Cette partie tentera aussi de résumer les éléments et les conclusions provenant de certains autres documents portant sur la question. La seconde partie du texte tentera de dresser un portrait de l'actuel système international et de l'évolution de ce dernier depuis les dix dernières années. Nous tenterons ainsi de dégager les tendances lourdes qui pourraient influencer l'élaboration d'un programme de défense et de voir comment un Québec souverain assumerait sa place sur l'actuel échiquier stratégique. Cette partie présentera notamment les modifications au contexte légal et constitutionnel canadien à la suite des événements du 11 septembre, qui pourraient avoir un impact sur les démarches de défense québécoises. Finalement, la troisième partie de notre texte présentera les conclusions nouvelles qui apparaissent à la lumière des changements survenus depuis l'étude originale.

Éléments et conclusions de l'étude originale

Cette première partie résumera les éléments fondamentaux ainsi que les conclusions de l'étude originale de 1992, mais aussi les éléments et les conclusions de certains autres documents pertinents publiés depuis 1992. Quelques réflexions initiales provenant de l'étude de 1992 sont toujours utiles et intéressantes :

- Une force armée en bonne et due forme est indispensable pour affirmer la crédibilité du Québec et convaincre son voisin américain et ses alliés que le Québec a gagné son siège à la table des Nations Unies.
- Une force armée est requise pour contrer les menaces externes et éviter (individuellement ou avec d'autres) toute tentative de violation du territoire québécois.
- Une force armée constitue le dernier rempart pour préserver l'ordre civil au sein d'une société, lorsque celle-ci est déstabilisée par des groupes et des communautés (crise d'Oka de 1991¹).

Ces affirmations tiennent toujours, mais elles doivent être tempérées par les réalités géopolitiques et économiques qui touchent le Québec. Des choix peuvent être effectués pour remplir les missions et les tâches associées aux affirmations mentionnées. La taille des forces armées, l'équipement requis, les alliances à maintenir, etc., rien de tout cela n'est prédéterminé et tout dépend en fait des choix politiques que voudra faire un Québec souverain. L'étude de 1992 relevait à cet égard trois concepts fondamentaux² :

- « Une organisation militaire repose sur une politique de défense, elle-même découlant de la formulation d'une politique étrangère. » La politique étrangère d'un éventuel Québec souverain ne sera pas plus abordée dans cette mise à jour qu'elle ne l'avait été lors de la publication de l'étude originale, mais elle demeure fondamentale dans l'élaboration d'une politique militaire autonome. La posture de

¹ David, Charles-Philippe, « La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités », *Journal des débats*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté, n° 28, 12 février 1992, p.398.

² *Ibid.*, pp.399-400.

défense qu'adoptera un Québec souverain dépendra des relations qu'il voudra entretenir avec ses voisins immédiats, mais aussi avec les autres membres de la communauté internationale. Les scénarios de défense doivent ainsi tenir compte de la perception par le Québec de ce que représenteraient les intérêts de son engagement international. De plus, les scénarios de défense sont dépendants des rapports inter-étatiques, des flux transnationaux et des évolutions stratégiques à travers le globe. Les développements politiques et stratégiques à l'extérieur de la frontière québécoise ont donc un grand impact sur l'organisation interne d'un Québec souverain.

- « Une organisation militaire est étroitement liée à l'infrastructure économique et industrielle qui la supporte. » Les coûts d'une défense nationale sont très élevés, généralement impopulaires et rarement productifs. À moins qu'il n'accepte de sacrifier davantage son niveau de vie, le contribuable québécois sera peu réceptif à couvrir les frais d'une défense onéreuse, surtout en marge des coûts reliés à une récente souveraineté. Les efforts économiques unilatéraux en matière de défense pour un Québec nouvellement souverain doivent donc être considérés comme extrêmement limités.
- « Une organisation militaire démocratique reflète la culture politique d'un État, son opinion publique et les rapports entre civils et militaires. » Les Québécois demeurent méfiants et critiques face aux institutions militaires. Un financement accru pour la défense nationale et/ou une participation très active dans les alliances militaires auxquelles un Québec souverain pourrait participer seraient faiblement appuyés par l'ensemble de la population québécoise. La participation d'un Québec souverain à certaines ententes militaires (NORAD) ou encore à certaines alliances (OTAN) est loin des préoccupations québécoises, est peu attrayante et entraînerait des problèmes politiques au sein de la société québécoise.

Le monde de l'après-guerre froide n'a rien à voir avec les décennies qui l'ont précédé. Toute réflexion portant sur la défense d'un État-nation doit nécessairement débiter avec deux questions fondamentales : une défense contre qui et contre quoi? La

fin de la bipolarité, la montée en importance des nouveaux problèmes de sécurité (environnement, narcotrafic, prolifération des armes de destruction massive) et l'importance croissante accordée aux relations inter-étatiques économiques influencent la posture de défense d'un éventuel Québec souverain. Quatre scénarios ont été imaginés pour illustrer ce que pourrait représenter cette défense³. Ces scénarios ne sont pas mutuellement exclusifs et pourraient être éventuellement combinés.

1) *Le statu quo partagé*

Ce scénario consiste en :

« la prolongation des accords existants avec le Canada et les États-Unis ainsi qu'avec les alliés, en s'assurant du consentement de ces derniers, tout en procédant au maintien des ressources militaires existantes afin de préserver une forme de statu quo au niveau de la sécurité⁴ ».

Ce scénario est en fait un partenariat entre Québec et Ottawa pour une gestion conjointe des ressources reliées à la défense. Comme il y aurait peu de changement quant aux missions et aux effectifs, la nature des forces armées demeurerait la même. Un comité décisionnel conjoint prendrait les décisions nécessaires.

– Avantages :

- Les coûts seraient faibles puisqu'il y aurait partage des dépenses entre les deux parties ;
- Non-ingérence de Washington (scénario positif aux yeux des Américains).

– Inconvénients :

- Partage du pouvoir décisionnel problématique entre Québec, Ottawa et les autres provinces,
- Limitation du statut d'indépendance du Québec. La souveraineté du Québec s'arrête aux frontières,
- Compromis douloureux entre une politique étrangère « associée » et une politique intérieure « souveraine ».

³ David, Charles-Philippe, *op.cit.*, p.401.

⁴ *Ibid.*, p.401.

2) *Le scénario de l'indépendance avec les alliances*

Ce scénario consiste en l'obtention de moyens en armement jugés nécessaires pour la défense nationale, tout en participant aux alliances considérées comme essentielles pour la sécurité d'un Québec souverain. Ce scénario repose sur le fait qu'une défense strictement « nationale » est hors de portée pour les ressources québécoises. Ce scénario chercherait donc à récupérer la quote-part des armements, des installations et des soldats qui revient au Québec, tout en ajoutant des fonds supplémentaires (*statu quo* « plus »). Ce scénario pourrait coûter de trois à cinq milliards de dollars canadiens au Québec. Aux effectifs envisagés (deux escadrons de chasseurs F-18, 15 000 soldats des forces terrestres et 15 000 réservistes, une douzaine de navires garde-côtes), il faudrait ajouter de nombreux autres éléments tels des systèmes de transport, des chars d'assaut, des avions de surveillance, et bien d'autres plates-formes et systèmes qui feraient grimper les coûts d'une défense tout en complexifiant les tâches administratives et organisationnelles d'un Québec souverain⁵.

Ces efforts de sécurisation sont toutefois probablement hors de proportion par rapport aux menaces qui planeraient au-dessus d'un Québec souverain. Il n'y a plus de menace externe crédible et la seule explication pour justifier un tel scénario est double : les alliances et le maintien de l'ordre public et de l'assistance civile. La menace communiste ayant disparu, il n'existe plus vraiment de risques externes auxquels devrait faire face un Québec souverain. Les nouveaux défis de sécurité (drogue, terrorisme, respect des ressources maritimes) ne correspondent pas au niveau de force militaire envisagé par ce scénario. La participation d'un Québec souverain à l'OTAN et au NORAD ne serait au mieux que marginale, ce qui peut aussi être perçu comme un avantage puisque cela éloignerait un Québec souverain du giron de la défense américaine⁶. Des accords trilatéraux concernant la surveillance aérienne, l'utilisation de

⁵ David, Charles-Philippe, *op. cit.*, pp.402-403.

⁶ *Ibid.*, p.403.

bases en régions reculées et un éventuel déploiement de systèmes anti-missiles pourraient toutefois être envisagés⁷. L'utilisation des forces militaires pour assurer l'ordre public et fournir de l'assistance civile pose aussi son lot de problèmes. D'abord, elle soulève la question de conflit d'intérêt avec les organisations policières. Elle remet aussi en question la relation civilo-militaire et la perception de cette relation par les autres États de la communauté internationale. Finalement, même si l'assistance militaire en temps de désastre environnemental a toujours fait partie des fonctions militaires, ce rôle peut être assuré par une gendarmerie nationale possédant l'équipement et l'entraînement nécessaires⁸. Tout ceci indique que ce scénario n'offre pas les solutions nécessaires aux problèmes de sécurité d'un Québec souverain dans le contexte stratégique de l'après-guerre froide.

3) *Scénario de la neutralité non-armée*

Ce scénario évoque de nombreux débats entourant la position de neutralité qu'aurait pu adopter le Canada par le passé. Le contexte géopolitique et géostratégique de l'époque a eu comme résultat que cette alternative a toujours été rejetée par les gouvernements canadiens. Dans un contexte d'après-guerre froide, une position de neutralité sur le plan militaire peut être une option alléchante pour un Québec souverain⁹. La soustraction de toute activité militaire sur le territoire québécois ou de toute participation à des alliances militaires est une solution envisageable dans un nouveau contexte stratégique, qui n'affecterait pas nécessairement les relations diplomatiques avec les États-Unis et/ou l'Europe. Des accords « d'extrême urgence militaire » étant permis, avec les États-Unis notamment, les réactions internationales face à cette posture de neutralité seraient atténuées. Plusieurs types de neutralités peuvent être envisagés¹⁰. Une neutralité « à la suédoise » serait à éviter vu les coûts prohibitifs de la défense de cet État. Les cas suisse et autrichien ne sont pas d'un très grand secours étant donné leur spécificité culturelle et historique. Les cas de l'Islande et du Costa Rica pourraient servir d'exemples à suivre.

⁷ *Ibid.*, p.404.

⁸ David, Charles-Philippe, *op. cit.*, p.404.

⁹ *Ibid.*, p.405.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 405-406.

Moyennant une collaboration avec l'OTAN sur certaines questions précises, un Québec souverain pourrait imiter l'Islande et remettre sa sécurité entièrement entre les mains de l'Alliance. L'exemple du Costa Rica pourrait inciter un Québec souverain à se doter d'une « Garde nationale » ou « Gendarmerie nationale » pour assurer la surveillance frontalière et maritime, ainsi que la sécurité publique sur le territoire québécois. Par ses coûts réduits, ce scénario pourrait s'avérer intéressant, surtout dans l'après-souveraineté à court terme.

4) *Maintien de la paix*

Ce scénario mise sur la popularité auprès des Canadiens et des Québécois des missions de paix menées par l'ONU au fil des ans et auxquelles ont participé les soldats canadiens (22 au total lors de la publication de la première étude). Ce scénario, au niveau des coûts et de l'engagement politique, se situe entre celui de l'indépendance et celui de la neutralité non-armée¹¹.

– Avantages :

- Identification des Québécois avec une politique de défense axée sur le maintien de la paix, qui est plus facile à vendre pour les politiciens québécois ;
- Satisfaction des forces militaires dans ce rôle ;
- Accroissement du prestige du Québec sur la scène internationale ;
- Outil pour justifier une politique étrangère axée sur la prévention des conflits ;
- Utilisation d'infrastructures déjà présentes.

– Désavantages :

- Coûts assez élevés (de trois à six milliards de dollars canadiens annuellement),
- Accroissement d'une infrastructure de transport et de logistique,
- Augmentation des ressources nécessaires pour l'entraînement.

Ce scénario comporte donc plus d'avantages que d'inconvénients pour un Québec nouvellement souverain qui chercherait à développer son rôle sur la scène internationale. Il fournirait une identité internationale à un Québec souverain tout en assurant un rôle interne aux forces armées. En fait, ce scénario est compatible avec toute décision de créer des forces armées québécoises.

Conclusions de la première étude

Notre première étude sur la défense d'un Québec souverain se terminait sur trois conclusions¹². La première était que la diplomatie et la sécurité allaient de pair. Avant de choisir le scénario de défense d'un Québec souverain, il est nécessaire d'élaborer sur les orientations de la politique étrangère québécoise. La seconde conclusion était que la question d'une défense pour un Québec souverain était avant tout une question d'engagement et de coûts qui devaient être décidés par les élus. L'éventail de choix s'étend de l'option conservatrice du «*statu quo* partagé » aux options plus imaginatives, mais aussi potentiellement plus onéreuses, d'«*indépendance avec alliances* », de «*neutralité non-armée* » et du «*maintien de la paix* ». Tous ces choix impliqueraient nécessairement d'importants débats. Finalement, nous établissions la nécessité d'une vaste étude pour étudier ces scénarios plus en profondeur et identifier leurs implications pour un Québec militaire indépendant.

Autres études pertinentes

Cette étude plus exhaustive fut menée en 1995 par Yves Bélanger, Charles-Philippe David et Stéphane Roussel avec l'aide des conseillers en gestion MARCON inc.¹³ Leur étude tient compte de tout l'inventaire militaire ainsi que du personnel spécialisé qui se trouverait en sol québécois au lendemain d'un référendum. À l'aide de

¹¹ David, Charles-Philippe, *op. cit.*, p.407.

¹² *Ibid.*, p.409.

¹³ Bélanger, Yves, David, Charles-Philippe et Stéphane Roussel, *Rapport du Comité d'étude sur la défense. Quatre scénarios de restructuration de la défense d'un Québec souverain*, Note soumise au Secrétariat à la Restructuration, 27 septembre 1995, 55 pages et annexes. Voir aussi le rapport final des mêmes auteurs soumis le 5 septembre 1995 au Secrétariat à la restructuration.

différents scénarios, le texte étudie les possibilités de répartition, de redistribution et d'affectation des ressources militaires au Québec.

Le rapport de cette étude retient quatre scénarios¹⁴ :

- Le premier scénario assure une défense sans force armée, en constituant une garde nationale et un corps de casques blancs. Ce scénario s'appuie sur un budget moyen de 840 millions de dollars sur une période de cinq ans. Son effectif passerait de 17 700 personnes la première année à 8 900 personnes la cinquième année.
- Le second scénario assure une défense avec une force légèrement armée. Il s'appuie sur un budget moyen de 1,3 milliard de dollars sur une période de cinq ans. Son effectif passerait de 17 700 personnes à 12 100 personnes la cinquième année.
- Le troisième scénario assure une défense avec une force armée restructurée, en utilisant et en rationalisant les ressources actuelles du ministère de la Défense nationale affectées aux installations québécoises. Ce scénario s'appuie sur un budget moyen de 1,8 milliard sur une période de cinq ans. L'effectif initial des forces armées serait maintenu à 17 700.
- Le quatrième scénario assure une défense avec une force armée accrue. Ce scénario s'appuie sur un budget moyen de 2,7 milliards sur une période de cinq ans. L'effectif initial de 17 700 personnes serait augmenté graduellement pour atteindre 25 800 personnes après cinq ans.

Le rapport identifie des points communs à tous ces scénarios afin de guider et d'orienter l'éventuelle structure de la défense québécoise. Ces points communs sont notamment le maintien des arrangements de défense collective de l'Amérique du Nord (participation au NORAD), le maintien des engagements au sein de l'OTAN et une participation active aux diverses institutions internationales ainsi qu'aux missions de paix associées à ces institutions. Le rapport prévoyait aussi

pour chacun des scénarios la création d'un corps de casques blancs, un concept naissant à l'époque, lié aux interventions post-confliktuelles et où un Québec souverain pourrait trouver sa niche sur la scène militaire, diplomatique et stratégique internationale. Ces quatre scénarios ont aussi été synthétisés et débattus dans une série d'articles publiés dans le quotidien *Le Devoir* du 18 octobre 1995¹⁵.

Nouvel environnement sécuritaire

Dans la seconde partie de ce texte, nous présenterons les caractéristiques de l'environnement provincial, national et international qui pourraient avoir un impact sur la défense d'un éventuel Québec souverain. L'environnement qui marquait le contexte de la première étude de 1992 était très différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Dire que les choses ont changé serait un euphémisme.

Nous procéderons donc en trois temps lors de cette seconde section. D'abord, nous ferons un survol de l'environnement québécois et canadien pour décrire les éléments provinciaux et nationaux qui pourraient jouer un rôle dans l'élaboration d'une défense québécoise. Ensuite, nous dresserons un portrait de l'environnement régional nord-américain. Les événements du 11 septembre 2001 ont certes eu un impact sur la conception de la défense nord-américaine et il est essentiel de bien décrire ce nouvel environnement car il influencerait de façon non-négligeable la défense d'un éventuel Québec souverain. Finalement, nous décrirons les nouvelles forces et tendances internationales qui seraient susceptibles d'influencer les choix d'une future défense québécoise. Comme un projet de défense nationale ne s'élabore pas en vase clos, il est important de bien comprendre les caractéristiques du monde qui l'entoure. Pour un

¹⁴ Bélanger, Yves, David, Charles-Philippe et Stéphane Roussel, *Rapport du Comité d'étude sur la défense. Quatre scénarios de restructuration de la défense d'un Québec souverain*, Note soumise au Secrétariat à la Restructuration, 27 septembre 1995, p.3

¹⁵ Voir Coulon, Jocelyn, « Un Québec souverain pourra-t-il assurer sa défense à moindre coût? », *Le Devoir*, 18 octobre 1995, p. A-1; Bélanger, Yves, David, Charles-Philippe et Stéphane Roussel « La défense d'un Québec souverain », *Le Devoir*, 18 octobre 1995, p. A-9 et Fortmann, Michel, « Les soldats de Le Hir », *Le Devoir*, 18 octobre 1995, p. A-9.

éventuel Québec souverain, cela signifie qu'il faille saisir les intentions du Canada, de la superpuissance américaine ainsi que des autres États du système international.

Le contexte québécois

Une première donnée à indiquer est la défaite référendaire du 30 octobre 1995. La marge empêchant le Québec d'entreprendre sa démarche de souveraineté fut extrêmement mince (1,16 % du suffrage ou 54 288 voix) : le vote en faveur de la souveraineté était de 49,42 % contre 50,58 %¹⁶. Hormis le fait évident que la défaite de l'option souverainiste au dernier référendum retarde indéfiniment la mise en place d'une défense québécoise, nous voyons dans cette profonde division les signes avant-coureurs du fait qu'un débat sur la défense d'un Québec souverain serait tout aussi difficile et diviseur. Peu de sujets partagent autant la population d'un État que l'élaboration d'une politique de défense. Les positions défendues sont fréquemment polarisées et les compromis difficiles à atteindre. Sans donner une analyse scientifique de la situation, nous estimons que le gouvernement responsable d'un éventuel Québec souverain doit tenir compte des risques de division profonde quant aux choix militaires qu'il voudrait faire.

De plus, le passé antimilitariste du Québec et du Canada a comme conséquence que le développement d'une force armée pour un Québec souverain serait une opération plus que délicate. Comme le souligne Albert Legault dans son ouvrage *Le mariage civilo-militaire : divorce ou réconciliation?*, il existe une coupure entre la société civile et les militaires au Canada. Cette coupure est due à une multitude de raisons : perceptions déformées de la réalité, médias méfiants de la chose militaire, forces armées malhabiles avec leurs relations publiques, et autres¹⁷. Nous estimons que cette méfiance est encore plus grande au Québec qu'ailleurs au Canada. Même si les missions de paix demeurent populaires et même si la perception des Québécois à l'égard des forces armées a sûrement

¹⁶ Les données statistiques proviennent du site Internet du Directeur général des élections du Québec (DGEQ), consulté le 21 décembre 2001 < http://www.dgeq.qc.ca/information/referendum/refer_1995/resu-95a.html >.

¹⁷ Legault, Albert, *Le mariage civilo-militaire : divorce ou réconciliation? L'exemple canadien*, Montréal, Harmattan, Collection Raoul-Dandurand, 1998, p.78.

été affectée par le rôle de celles-ci lors des inondations au Saguenay en juillet 1996 ainsi que lors de la crise du verglas de 1998, il y a fort à parier qu'une option militaire « musclée » serait peu populaire dans un Québec souverain. Il serait intéressant de mener un sondage ou une étude scientifique plus poussée afin d'obtenir des renseignements plus précis et d'identifier si oui ou non il y a eu évolution de l'opinion publique face à cette question.

L'incident de la fermeture abrupte du Collège militaire royal de St-Jean en 1995 par le gouvernement libéral de Jean Chrétien a certainement aussi laissé un goût amer chez les Québécois, notamment les habitants de la région de St-Jean-sur-Richelieu pour qui le Collège représentait à la fois un important élément économique, un pôle de formation et de savoir et une source de fierté locale. Malgré différentes initiatives, notamment celle de l'Université de Sherbrooke, pour re-dynamiser le campus de St-Jean, rien ne semble atteindre les niveaux d'excellence que cette institution universitaire avait acquis au fil des ans. Aujourd'hui, le campus de St-Jean est utilisé par le Collège militaire royal de Kingston comme lieu d'accueil pour l'année préparatoire (niveau collégial) au programme universitaire complet offert à Kingston. La façon dont ce dossier a été géré par le gouvernement fédéral est-elle une indication des actions à venir face aux autres actifs des forces canadiennes au Québec? Sans répondre à la question, nous estimons que cet incident doit être retenu dans toute réflexion sur la défense d'un éventuel Québec souverain. Sur une note plus positive, nous devons aussi souligner la création de plusieurs centres de recherche et chaires d'études universitaires sur les questions stratégiques au Québec. Les années 1990 ont effectivement été fastes pour le développement de ce type de savoir au Québec avec la création :

- Du Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CÉPÈS) à l'Université du Québec à Montréal en 1991,
- De la Chaire Jean-Monnet en intégration européenne de l'Université de Montréal en 1993,
- De l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI) de l'Université Laval en 1994,

- Du Groupe d'étude et de recherche en sécurité internationale (GERSI), groupe conjoint de l'Université McGill et de l'Université de Montréal en 1996,
- De la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal en 1996.

Tous ces centres de recherche dotent le Québec, et Montréal en particulier, d'une masse critique de connaissances sur les questions stratégiques et internationales. Les experts internationaux et leurs connaissances pourraient très certainement être mis à profit dans l'élaboration de la défense d'un éventuel Québec souverain. Disposer immédiatement de ces connaissances et de ces lieux de formation représente un avantage non-négligeable pour le Québec.

Finalement, le développement important des nouvelles technologies de l'information, de l'aéronautique et d'autres industries de pointe dans la région métropolitaine de Montréal doit être considéré comme un élément clé dans toute réflexion sur l'avenir militaire d'un éventuel Québec souverain. La nature des enjeux de sécurité a grandement évolué depuis la fin de la Guerre froide. L'époque où la sécurité d'une nation était entièrement assurée par un appareil militaire conventionnel (et même non-conventionnel avec l'apparition du nucléaire) est aujourd'hui révolue. Les nouveaux défis à la sécurité que sont la dégradation de l'environnement, les flux migratoires non-controlés, le crime électronique, le narcotrafic international nécessitent des réponses plus imaginatives que de simples accumulations d'équipement militaire. C'est là que l'avantage technologique des entreprises privées d'un État-nation est significatif. Depuis la fin de la Guerre froide, les percées et le développement des technologies militaires proviennent de plus en plus du secteur privé. Les jours où les lourds ministères de la Défense «commandaient» leurs armes et leurs technologies militaires sont loin derrière nous. Aujourd'hui, les contrats de recherche et de développement ainsi que les contrats de production vont aux compagnies les plus performantes et les plus créatrices. Un État doté d'industries de pointe performantes possède un avantage sur certains autres États, peu importe sa taille, sa population ou encore l'importance de son appareil militaire. Un Québec souverain qui réussirait à maintenir sa position enviée comme lieu d'accueil pour des

industries de pointe pourrait éventuellement développer des compétences spécifiques en matière de technologie militaire. La mondialisation et le redéploiement rapide des compagnies étrangères ne garantissant en rien la permanence d'une usine ou d'un siège social, nous estimons qu'il est essentiel de maintenir l'effort politique entrepris il y a déjà quelques années, visant à attirer les compagnies et les investissements étrangers au Québec. Plus qu'un avantage commercial et technologique, nous y voyons d'éventuels avantages stratégiques non négligeables.

Le contexte canadien

Les forces armées canadiennes ont vécu d'importants changements durant les années 1990. Ayant vu leur budget considérablement réduit, les forces canadiennes ont dû aussi s'adapter à un rôle international différent. Avec la croissance importante des missions de paix menées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Canada, qui s'est toujours fait un point d'honneur de participer aux missions de paix internationales, s'est rapidement rendu à l'évidence qu'il n'avait peut-être pas les moyens d'assumer les politiques qu'il avait adoptées. Aussi, il est important de comprendre en quoi les événements du 11 septembre ont modifié les politiques canadiennes en matière de défense et de sécurité nationale. Dans cette partie de notre texte, nous tenterons d'analyser ces trois dimensions du contexte canadien, soit le passage vers la puissance souple (*Soft Power*), le déséquilibre entre les engagements canadiens et les capacités limitées des forces armées canadiennes, et, finalement, l'impact du 11 septembre sur la vision de sécurité canadienne et des mesures budgétaires et légales prises par Ottawa.

Les années 1990 auront probablement été aussi importantes pour le Canada en matière de sécurité que les années 1950. Elles auront été marquées par l'impact d'un ministre, Lloyd Axworthy, tout comme un autre, Lester B. Pearson, avait marqué sa propre génération et influencé le cours de la diplomatie et de l'engagement international militaire canadien. Lors de son passage comme ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, Axworthy a insufflé un nouvel enthousiasme

à la politique de sécurité canadienne grâce à l'introduction de deux concepts clés : la sécurité humaine et la puissance souple (*Soft Power*).

Même s'il n'est pas le créateur du concept, Lloyd Axworthy peut probablement être identifié comme le premier décideur important à avoir pleinement adopté le concept de sécurité humaine. La sécurité humaine implique un recentrage des questions de sécurité sur l'individu plutôt que sur les intérêts traditionnels étatiques, ainsi que la sécurité pour les individus contre toute forme de menaces, violentes ou non. Le concept de sécurité humaine a connu une ascension fulgurante avec la montée en flèche des conflits intra-étatiques (plutôt que les conflits traditionnellement inter-étatiques) dans les années 1990. Dans les conflits intra-étatiques (comme au Rwanda, en Ex-Yougoslavie, en Somalie, au Timor), la plupart des victimes sont des civils, surtout des femmes et des enfants. La sécurité humaine cherche à garantir les droits, la sécurité et la survie de ce type d'individus : elle se concentre d'abord et avant tout sur les intérêts humanitaires plutôt que sur les intérêts nationaux. Le Canada a traditionnellement été un pays à l'avant-garde des interventions humanitaires. L'adoption de la sécurité humaine comme principe directeur de la politique étrangère canadienne est donc plutôt naturelle, même si cette décision est pratiquement unique sur la scène internationale (avec quelques autres pays comme la Norvège). Les opérations militaires canadiennes auraient pu être sous la bannière de la sécurité humaine depuis longtemps puisque le concept de sécurité humaine s'harmonise assez bien avec les opérations des casques bleus de l'ONU auxquelles a participé le Canada. La sécurité humaine peut être considérée comme la base intellectuelle des forces armées canadiennes pour les années à venir. Le Canada a longtemps été coincé entre ses obligations au sein de l'OTAN et son désir de participer aux missions de paix onusiennes lors de la Guerre froide, mais la réorientation des missions de l'OTAN vers des missions de paix à la fin des années 1990 résout le dilemme canadien et permet à Ottawa de justifier auprès des médias et de l'opinion publique le maintien des forces armées canadiennes. Que ce soit à travers l'OTAN ou l'ONU, le Canada respecte ses objectifs généraux de sécurité humaine.

Le second concept clé de la sécurité canadienne lors des années 1990 et mis de l'avant par Axworthy est le concept de puissance souple (*Soft Power*). Imaginé par l'auteur Joseph S. Nye dans son ouvrage *Bound to Lead*, le concept de puissance souple fait référence à la capacité d'un État à influencer, à mobiliser et à organiser les actions des autres acteurs étatiques via sa capacité de leadership, son exemple et les institutions internationales. La puissance souple est donc extrêmement différente de la puissance brute plus traditionnelle (*Hard Power*), telle que la puissance militaire ou encore la puissance économique. Même si le texte de Nye est surtout lié à la puissance américaine, Axworthy a saisi l'occasion pour utiliser ce concept et l'adapter à la situation diplomatique et stratégique canadienne. Il faut bien noter que le Canada a plus souvent fait référence à la puissance souple qu'à la puissance brute lors du XX^e siècle et plus particulièrement dans les années 1990 : relation avec ses alliés traditionnels britanniques et américains, participation à la création du nouvel ordre international après la Seconde Guerre mondiale, recherche de l'équilibre entre les intérêts canadiens et américains durant la Guerre froide, etc. La contribution d'Axworthy aura été de faire de la puissance souple une marche diplomatique à suivre plutôt qu'un simple outil additionnel de la diplomatie canadienne. Sans ses efforts, les intérêts de sécurité canadiens seraient encore guidés par la puissance traditionnelle.

Les enjeux traditionnels de sécurité demeureront toutefois encore importants pour le Canada, malgré l'importance accrue de la puissance souple. Le Canada demeure toujours impliqué dans des organisations de sécurité traditionnelles, telles que l'OTAN et le NORAD. Ceci s'explique par le fait que la puissance souple ne peut répondre à toutes les questions de sécurité et qu'elle doit co-exister avec la puissance traditionnelle. Un des problèmes auxquels les forces armées canadiennes ont fait face durant les années 1990 fut sans aucun doute la difficulté de mener des initiatives sous la triple bannière « sécurité humaine », « puissance souple » et « puissance traditionnelle ». Avec le budget de la défense qui n'a cessé de diminuer tout au long des années 1990, il était impossible de mener toutes ces missions de front. Avec un budget restreint, Ottawa exige alors davantage de ses forces armées. Les forces canadiennes demeurent impliquées au sein de l'Alliance atlantique et du NORAD et

elles participent aux missions de maintien de la paix onusiennes et aux opérations multilatérales exceptionnelles telles que le déploiement de forces armées dans le cadre des frappes contre l'Afghanistan. Clairement, le Canada n'a pas les moyens de mener avec succès toutes ces missions à la fois. Comme le mentionne l'auteur Joseph Jockel dans *The Canadian Forces : Hard Choices, Soft Power*, il existe un fossé entre les engagements canadiens et les capacités des forces armées canadiennes. Ultimement, les choix devront être faits pour réaliser les opérations retenues¹⁸.

Un éventuel Québec souverain doit prendre note de l'expérience canadienne durant les années 1990 pour modeler sa structure de défense. Le Canada est un bon exemple des difficultés qui se manifestent lorsqu'un État décide de mener des missions très différentes avec des ressources limitées. Les engagements militaires traditionnels sont intéressants pour les relations étroites de sécurité qu'ils fournissent aux États qui y participent, mais ils nécessitent des investissements initiaux importants pour acquérir des capacités militaires suffisamment attrayantes pour justifier l'alliance. Ensuite, il faut entretenir cet équipement et le mettre à jour. Ce choix est donc onéreux et ce, à long terme. Les nouvelles missions militaires sont peut-être plus intéressantes parce qu'elles ne nécessitent pas des investissements aussi lourds, mais elles sont plus fréquentes et exigent davantage des hommes et des femmes qui y sont impliqués (en raison du tempo élevé des opérations). Avant de considérer l'équipement d'une éventuelle force militaire québécoise, il est donc essentiel d'imaginer le niveau et le type d'engagement international qu'un Québec souverain serait prêt à assumer.

Les événements terroristes du 11 septembre 2001 ont eu un impact considérable sur le contexte sécuritaire canadien. Il est important de saisir l'impact des gestes posés par le gouvernement canadien et celui que ceux-ci pourraient avoir sur l'élaboration de la défense d'un Québec souverain. La première mesure adoptée par Ottawa a été la loi C-36 ou la loi *omnibus* antiterroriste. Cette loi a trois objectifs bien précis :

- Identifier, poursuivre en justice, condamner et punir les groupes terroristes ;

¹⁸ Jockel, Joseph T., *The Canadian Forces : Hard Choices, Soft Power*, Toronto, The Canadian Institute of Strategic Studies, 1999, pp.127-128.

- Fournir de nouveaux instruments d'enquête aux organismes d'application de la loi et aux agences de sécurité nationale ;
- S'attaquer aux causes profondes de la haine en fournissant des lois plus strictes contre la propagande et les crimes haineux.

La loi C-36 a relativement peu de conséquences sur la défense d'un éventuel Québec souverain. Elle pourrait menacer certains droits individuels fondamentaux et donne beaucoup plus de marge de manœuvre aux enquêteurs et aux dirigeants politiques fédéraux, mais elle aurait relativement peu d'impact sur un Québec nouvellement souverain. Elle pourrait cependant être invoquée lors de la période de négociation/transition qui suivrait tout référendum en faveur de la souveraineté québécoise ; nous laisserons toutefois aux juristes le soin d'étudier l'impact de cette nouvelle loi dans un tel contexte.

Par contre, le projet de loi C-42 pose plus de problèmes à un éventuel Québec souverain. Le projet de loi C-42 ou la *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique* pourrait avoir des conséquences dans les jours, voire les heures suivant l'annonce d'un résultat de référendum favorisant la souveraineté québécoise. La partie 10 du projet de loi C-42 qui modifie la *Loi sur la défense nationale* donne le pouvoir au gouvernement fédéral de « créer des zones de sécurité militaires pour les relations internationales, la défense ou la sécurité nationales et permet de les protéger ». Cette partie du projet de loi vise avant tout la sécurité du matériel militaire canadien, mais aussi de tout bien, lieu ou objet qui serait identifié comme vulnérable ou nécessitant une protection par les forces canadiennes. Ceci pourrait avoir un impact sur les bases des forces armées canadiennes au Québec ainsi que sur tout autre emplacement jugé important pour la sécurité nationale du Canada (voie maritime, centrales hydroélectriques et nucléaires, ponts et chemins de fer). Un scénario plus que probable serait l'élaboration d'une telle zone de sécurité autour de la base aérienne de Bagotville suivant un référendum favorable à la souveraineté québécoise. La situation évoquée lors d'études précédentes n'a pas changé : les chasseurs-bombardiers F-18 demeurent le principal atout pour tout scénario qui

envisagerait l'élaboration d'une défense québécoise musclée. Sans ces appareils, de tels scénarios deviennent impensables parce qu'ils sont beaucoup trop dispendieux. Le gouvernement fédéral canadien n'aurait qu'à invoquer cette loi pour mettre en action un tel plan. La loi pose évidemment des problèmes dans un contexte où le Québec n'est pas souverain et demeure une province canadienne, mais ceci dépasse les paramètres de notre texte. Le fait demeure que le projet de loi C-42 pourrait être utilisé à des fins politiques, dépassant ainsi largement le contexte de la lutte au terrorisme. Ce projet de loi transforme donc l'armée canadienne en une extension des services policiers ou des services de renseignements, ce qui dépasse largement son rôle traditionnel.

La dernière dimension qui caractérise le contexte canadien de l'après 11 septembre est le budget spécial déposé le 10 décembre 2001. Ce budget spécial vise à donner les moyens au gouvernement canadien de faire la lutte au terrorisme et s'inscrit dans la logique de l'élaboration des lois C-36 et C-42. Le budget spécial prévoit environ 7,7 milliards de dollars sur les cinq prochaines années pour améliorer la sécurité au Canada. Ce montant peut être divisé une première fois avec 6,5 milliards de dollars allant à la sécurité, y compris la sécurité aérienne et les Forces canadiennes, et 1,2 milliard afin de renforcer la sécurité frontalière. La partie «sécurité » prévoit les dépenses suivantes sur les cinq prochaines années :

- Renseignement et forces de l'ordre : 1, 6 milliard,
- Contrôle des arrivants au Canada : 1 milliard,
- Protection civile et déploiement militaire : 1, 6 milliard,
- Sécurité du transport aérien : 2, 2 milliards.

Ce budget pourrait donc avoir des conséquences importantes pour le Québec, surtout face à la question de la protection civile et du déploiement militaire. Le budget spécial prévoit en effet le financement d'équipements militaires ainsi que l'augmentation de la protection des infrastructures essentielles. Quel sera l'équipement militaire acheté? Où sera-t-il déployé? Quelles seront les infrastructures jugées «essentiels »? Comment seront-elles protégées? Il sera donc nécessaire d'évaluer l'impact concret de ce budget et des acquisitions qui en découlent avant d'élaborer des scénarios révisés.

Le contexte nord-américain

Le contexte nord-américain a beaucoup évolué durant les années 1990 du point de vue de la sécurité. Au début de cette décennie encore, la menace soviétique planait sur le continent américain même si les risques de confrontation ou d'invasion étaient marginaux. La fin de la Guerre froide et le développement de certaines menaces (prolifération des armes de destruction massive ainsi que des vecteurs intercontinentaux pouvant rejoindre la totalité du globe) ont créé une certaine incertitude à Washington quant à l'état de la défense de la zone nord-américaine. Peu à peu, des études provenant du Pentagone, des *Think Tanks* et des centres de recherche académiques ont couché sur papier cette inquiétude grandissante : le continent américain, même s'il semblait à l'abri d'affrontements conventionnels, n'était pas à l'écart de toutes menaces, surtout des menaces non-conventionnelles. Les administrations de Bush père, Clinton et Bush fils imaginèrent globalement deux types de réponses à ces nouvelles menaces : la défense anti-missile balistique et la défense continentale intégrée (*Homeland Defense*). La première réponse est en fait une nouvelle incarnation d'un vieux rêve, alors que la seconde semble refléter une volonté de retrait, voire d'isolationnisme de la part de la seule superpuissance. Ces deux développements méritent d'être soulignés ici puisqu'ils ont d'importantes conséquences sur l'avenir de la défense d'un éventuel Québec souverain.

La création d'un système de défense anti-missile balistique (mieux connu sous l'expression « bouclier anti-missile » ou encore (*Missile Defense (MD)*)) doit être considérée dans le cadre de cette étude puisqu'elle affectera sans aucun doute le NORAD et tout le système de défense aérien de l'Amérique du Nord. Si le Québec aspire un jour à participer à la gestion collective de la sécurité de l'espace aérien nord-américain, il doit suivre attentivement tout développement en ce sens puisque ces nouvelles données pourraient avoir un impact sur l'adhésion d'un éventuel Québec souverain à cette institution militaire bilatérale.

Revenons d'abord sur les plus récents développements du projet anti-missile. La dernière année au pouvoir de l'administration Clinton et les premiers cent jours de G. W. Bush ont ramené sous les projecteurs ce projet que plusieurs avaient cru disparu avec la fin de la Guerre froide, donc de la menace de l'affrontement des deux superpuissances nucléaires. Mais la crainte suscitée par les États parias ou États voyous (anciennement *Rogue States* et maintenant surnommés *States of Concern*) tels que l'Irak, l'Iran ou la Corée du Nord et leur capacité croissante à se procurer des armes de destruction massive ainsi que les capacités balistiques pour menacer le continent américain ont fait en sorte que la défense de l'Amérique du Nord contre ce type de menace doive aller de l'avant, malgré les réticences de la communauté internationale. De toute évidence réticente au déploiement d'un tel système (les membres de l'équipe Clinton annonceront et reporteront à plusieurs reprises leur décision de relancer le projet MD), l'administration Clinton tenta initialement de faire en sorte qu'un éventuel système antimissile puisse respecter les clauses du traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*) de 1972. Si le système vise essentiellement les États voyous qui cherchent à défier l'ordre international, les grandes puissances telles que la Chine et surtout la Russie voient dans la relance du projet anti-missile une perturbation à l'équilibre nucléaire mondial et une menace à peine voilée à leur propre sécurité nationale. La première version de ce nouveau système MD était donc extrêmement limitée, et sa mise en service devait se faire en respectant l'équilibre stratégique atteint après plus de trente années de contrôle et de réduction des armements stratégiques. Fidèle à sa tradition de politique multilatérale, l'administration Clinton estimait que les négociations et les consultations avec Moscou étaient essentielles au bon déroulement de la mise en place du bouclier anti-missile. Les pourparlers furent cependant difficiles puisque Clinton était en fin de mandat. La décision d'aller de l'avant fut reportée à l'administration suivante et c'est lors des élections présidentielles de 2000 que le projet anti-missile a été définitivement mis à l'agenda de la sécurité nationale américaine.

Même si les deux candidats présidentiels, Al Gore et George W. Bush, étaient favorables au projet anti-missile, leur interprétation du projet MD était pourtant marquée par des divergences. Al Gore proposait essentiellement un système qui s'inscrivait dans

les plans de l'administration Clinton. Le projet du *National Missile Defense* (ou NMD) devait avant tout être un bouclier strictement nord-américain dont les missiles intercepteurs seraient basés sur le territoire des États-Unis. Le coût de développement était alors estimé à près de 60 milliards de dollars répartis sur dix ans. De son côté, G. W. Bush proposait un NMD qui correspondait davantage aux souhaits des républicains et du mouvement conservateur américains. La version du NMD préconisée par l'équipe Bush serait d'abord construite sur le territoire des États-Unis, mais pourrait rapidement devenir globale, et protéger l'ensemble des troupes et des citoyens américains répartis dans le monde, ainsi que les principaux pays alliés. Le projet MD imaginé par l'équipe Bush serait constitué non seulement de missiles basés au sol, mais aussi de missiles intercepteurs navals et aéroportés, voire même exo-atmosphériques. Beaucoup plus important au niveau de son impact stratégique (violation des accords stratégiques nucléaires, mais aussi militarisation de l'espace) et de son déploiement que le projet d'Al Gore, le projet MD proposé par G. W. Bush n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation budgétaire précise. Toutefois, si la version d'Al Gore était évaluée à 60 milliards de dollars américains, il est possible d'estimer le montant du MD projeté par George W. Bush à plus de 100 milliards de dollars américains. Avec la victoire de George W. Bush, le développement du bouclier anti-missile continua sa progression avec la reprise des essais technologiques, la demande de crédits au Congrès et la poursuite des négociations avec Moscou et Beijing. Le retrait de Washington du traité ABM annoncé en décembre 2001 signale sans aucun doute la fin d'une époque en matière de contrôle des armements et de sécurité nucléaire sur le plan international. Le projet est loin d'être terminé et plusieurs facteurs peuvent encore retarder sa mise en place. La question, cependant, n'est plus de savoir si oui ou non le projet anti-missile ira de l'avant, mais plutôt quand et comment.

Si, au début des années 1990, la question de l'adhésion d'un éventuel Québec souverain au NORAD impliquait l'utilisation de l'espace aérien québécois et de certaines bases militaires en sol québécois pour contribuer à la défense aérienne de l'Amérique du Nord, aujourd'hui, l'adhésion à cette institution militaire implique beaucoup plus. Si le projet anti-missile va de l'avant, il est fort probable qu'il sera intégré à la structure du

NORAD ce qui impliquerait que le Québec (s'il est admis au sein du NORAD) aurait un rôle à jouer dans le fonctionnement du bouclier anti-missile. Les dirigeants d'un éventuel Québec souverain devront donc analyser si une telle participation ne contrevient pas aux intérêts politiques et diplomatiques du Québec sur la scène internationale. Ottawa éprouve beaucoup de difficultés à cet égard, même si le Canada finira par se ranger résolument derrière son plus proche allié militaire. Washington affirme pouvoir élaborer son système sans nécessairement devoir implanter des composantes en sol canadien ou québécois, mais les États-Unis accepteront-ils de fournir un tel système de défense sans la participation des États qui en bénéficieraient? Quels seront les coûts d'une telle adhésion? Il est impossible de le déterminer tant que le système anti-missile américain ne sera pas clairement dévoilé. Il est cependant essentiel de suivre ce dossier puisqu'il aura d'importantes conséquences pour la défense d'un éventuel Québec souverain.

Le second enjeu américain qui aura non seulement des conséquences militaires et stratégiques mais aussi sociales et économiques pour un éventuel Québec souverain est l'élaboration de ce que Washington appelle le *Homeland Defense* (ce que nous pouvons traduire par défense continentale intégrée). Cette défense continentale peut être comprise sous deux angles spécifiques. D'abord, il y a les mesures prises par Washington dans l'élaboration de l'*Office of Homeland Security*. Ensuite, il y a l'élaboration du périmètre de sécurité nord-américain. Ces deux dimensions sont étroitement liées et doivent être interprétées ensemble. Toutes deux auront des répercussions importantes sur l'élaboration d'une défense d'un éventuel Québec souverain et ne pouvaient être imaginées telles quelles au début des années 1990.

Même si l'élaboration du concept de *Homeland Defense* a été initiée durant les années 1990, en parallèle avec la menace des États parias et de l'élaboration du bouclier anti-missile, ce sont les événements du 11 septembre 2001 qui propulseront la création de l'*Office of Homeland Security*, nouvelle agence fédérale chargée de diriger la lutte contre le terrorisme en sol américain¹⁹. Dirigée par le gouverneur de la Pennsylvanie, Tom

¹⁹ Voir Lefebvre, Jeremy, « États-Unis : La stratégie du *Homeland Security* », *Points de mire*, CEPES, Col. 2, n° 7, 1^{er} octobre 2001. < <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes> >

Ridge, cette nouvelle agence devra coordonner tous les efforts du gouvernement fédéral dans la lutte contre le terrorisme en sol américain, ce qui implique la coordination de plus d'une quarantaine d'agences fédérales, d'autres paliers gouvernementaux et de certains acteurs du secteur privé. Les tâches de cette nouvelle agence seront notamment de dissuader les attaques terroristes contre les États-Unis, de protéger les infrastructures essentielles, de former du personnel d'intervention en cas d'attaques chimiques, biologiques ou nucléaires et de veiller à ce que le matériel d'urgence médical soit disponible en cas de désastre terroriste à grande échelle. Ces nouvelles mesures seront certainement une nouvelle source de pression pour Ottawa et pour Québec, advenant son indépendance. Washington voudra certainement harmoniser les politiques nord-américaines de partage de renseignement, de défense, de commerce et d'immigration et il y a fort à parier que ce sont les partenaires de Washington qui devront s'adapter aux politiques américaines et non l'inverse. La défense d'un éventuel Québec souverain devrait aussi s'inspirer de l'expérience américaine pour comprendre la nécessité d'harmoniser ses différents ministères en fonction d'une défense intégrée et de ne pas élaborer des plans d'actions à la pièce, avec des mesures individuelles et parfois contradictoires.

La seconde dimension de la protection continentale américaine, importante pour un éventuel Québec souverain, est l'élaboration d'un périmètre de sécurité nord-américain²⁰. Le 3 décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé une entente bilatérale sur la gestion de leur frontière commune. Cette entente qui touche l'émission de visas, le partage de l'information et le contrôle du trafic transfrontalier est certainement le début d'un périmètre de sécurité nord-américain. Loin d'être limité aux questions frontalières, le périmètre de sécurité nord-américain est en fait une harmonisation grandissante des politiques et des agences qui sont reliées de près ou de loin aux questions de sécurité (défense, immigration, énergie et commerce) entre le Canada et les États-Unis. Comme le souligne Stéphane Roussel, pour le cas canadien²¹, ces nouvelles mesures sont capitales pour l'élaboration de la défense d'un éventuel Québec souverain

²⁰ Roussel, Stéphane, « Le périmètre de sécurité nord-américain », *Points de mire*, CEPES, Vol. 2, n° 12, 13 décembre 2001. < <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes> >

puisqu'elles soulèvent plusieurs problèmes : perte de souveraineté face aux États-Unis, modification de certaines valeurs fondamentales québécoises, modification de certaines mesures sociales québécoises, etc. Plusieurs questions demeurent : Où le périmètre s'arrêtera-t-il? Le Mexique devra-t-il être inclus? Quelle forme institutionnelle prendra le périmètre? Cette question doit, plus que toute autre, être étudiée de très près puisque la défense d'un éventuel Québec souverain ne pourra se faire sans tenir compte de son environnement immédiat.

Le contexte international

Après avoir observé les modifications qui sont survenues dans l'environnement immédiat du Québec, il est intéressant de broser un tableau de l'actuel système international et de certaines de ses caractéristiques qui pourraient avoir un impact sur la construction d'un appareil de défense d'un éventuel Québec souverain.

Il serait important d'abord de qualifier le système international dans son ensemble. Nous estimons que l'actuel système international est unipolaire et qu'il le restera si le gouvernement américain est assez habile pour maintenir sa prépondérance dans les secteurs clés de sa puissance²². Le système international est clairement unipolaire, généralement paisible et favorise la paix et la prospérité globales comme aucun système international avant lui. En outre, il pourrait se prolonger très longtemps. En s'appuyant sur des données empiriques traitant de la puissance et en utilisant deux théories réalistes bien établies, la stabilité hégémonique et l'équilibre des puissances, il est possible de caractériser l'actuel système international comme stable, ne favorisant pas la compétition armée entre grandes puissances et durable. L'écart de puissance entre les États-Unis et ses rivaux potentiels est si important qu'il est impensable de défier de façon conventionnelle la primauté américaine, d'autant plus qu'elle garantit le *statu quo* et la stabilité. Cependant, comme le mentionne Michael Mastanduno, l'unipolarité ne sera

²¹ *Ibid.*, pp.1-2.

²² David, Charles-Philippe et Jean-Philippe Racicot, « L'« auto-restriction » stratégique d'un libéralisme structurant. La stratégie de puissance des États-Unis dans le Nouveau millénaire », *Les Cahiers Raoul-Dandurand*, Note de recherche de la Chaire Raoul-Dandurand, n° 3, septembre 2000, p.8.

source de conflit tant que les États-Unis réussiront à gérer les tensions de leur politique économique et de leur politique de sécurité et qu'ils parviendront à maintenir un support national pour leur politique étrangère, qui soit inclusif et rassurant. Il s'agit donc pour les États-Unis de ne pas succomber à l'arrogance de leur pouvoir²³. Nous estimons que cette unipolarité doit être comprise comme étant au centre d'une structure libérale de relations inter-étatiques, d'institutions et de normes qui légitiment et limitent à la fois la puissance américaine. Tant que durera ce système que nous qualifions de «structuro-libéral», les États-Unis demeureront l'État pivot, voire la puissance hégémonique, des relations internationales²⁴.

Une première caractéristique de l'actuel système international est la prépondérance de la notion économique et de la place qu'occupe désormais la mondialisation dans les affaires étatiques. Du point de vue stratégique, les questions économiques sont aujourd'hui aussi importantes, sinon plus pour certains États, que les questions traditionnelles de sécurité. Christian Deblock et Gérard Cadet expliquent comment cette situation influence la stratégie commerciale des États-Unis dans les Amériques²⁵. Même si les auteurs portent d'abord leur regard vers l'Amérique latine, nous estimons qu'il est important pour un éventuel Québec souverain de comprendre les motivations de Washington dans sa quête de création d'une véritable «Communauté de démocraties» qui serait progressivement intégrée par l'économie avec des valeurs partagées et des institutions communes. La mise en place de cette communauté pourrait avoir un impact déterminant sur la structure de défense d'un éventuel Québec souverain. Les auteurs identifient le trinôme du commerce, de la prospérité et de la sécurité comme le principal guide d'une politique commerciale qui est elle-même l'égale de la politique économique et de la politique étrangère²⁶. C'est donc dire que pour la superpuissance américaine, le projet d'intégration économique des Amériques revêt une importance stratégique cruciale et s'inscrit dans la lignée du panaméricanisme inspiré par la traditionnelle doctrine Monroe. Le lien entre sécurité et économie dans les Amériques est

²³ *Ibid.*, p.9.

²⁴ David, Charles-Philippe et Jean-Philippe Racicot, *loc. cit.*, pp.15-18.

²⁵ Deblock, Christian et Gérard Cadet, « La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques », *Études internationales*, numéro spécial, vol.XXXII, n° 4, décembre 2001, pp.653-692.

donc fondamental et doit être compris comme tel par les dirigeants d'un éventuel Québec souverain. La stratégie commerciale et économique dont voudrait se doter un Québec souverain doit nécessairement être reliée à sa politique de défense car ses aboutissants sont aussi, sinon plus, importants que son éventuelle structure militaire. Si l'initiative d'une plus grande intégration économique et commerciale précède largement la publication de l'étude de 1992, il est important de comprendre que les mécanismes d'intégration sont aujourd'hui beaucoup plus puissants qu'à l'époque et qu'ils doivent être considérés comme des facteurs décisifs, notamment dans l'élaboration d'une éventuelle industrie de la défense québécoise. Quelle serait la viabilité d'une telle industrie? Est-elle possible dans le contexte actuel?

Une dimension additionnelle du contexte international est la place qu'occupent les institutions internationales de sécurité (OTAN et ONU). L'OTAN a beaucoup évolué au cours des années 1990, certains diront même qu'elle s'est complètement métamorphosée, passant d'une organisation de défense collective traditionnelle à une organisation de sécurité collective œuvrant en conjonction avec l'ONU. Si cette description nous paraît excessive, il n'en demeure pas moins que l'OTAN s'est découvert un nouveau rôle durant les années 1990 avec l'élaboration du nouveau concept stratégique qui guide maintenant ses activités. Au Sommet de Washington en avril 1999, l'OTAN a reconnu que le contexte stratégique avait grandement évolué et qu'il était nécessaire pour l'Alliance de le reconnaître formellement. C'est ainsi qu'un nouveau concept stratégique a été élaboré et approuvé par les membres de l'Alliance atlantique. Ce nouveau concept stratégique reconnaît notamment le rôle « hors-zone » que doit jouer l'OTAN pour assurer la paix et la stabilité à proximité de la zone euro-atlantique. De plus, l'OTAN reconnaît qu'elle doit agir au-delà de la défense collective pour jouer un rôle positif dans la lutte aux politiques d'oppression, dans les conflits ethniques et dans l'opposition à l'effondrement politique et à la prolifération des armes de destruction massive. Le rôle « hors-zone » que l'Alliance a joué dans les Balkans tout au long des années 1990 et jusqu'à ce jour est le reflet de cette nouvelle orientation. L'OTAN a donc augmenté son champ d'intervention, ce qui implique des responsabilités accrues et différentes pour ses membres.

²⁶ *Ibid.*, pp.656-657.

L'élaboration de la défense d'un éventuel Québec souverain doit donc tenir compte de ces nouvelles responsabilités. Un Québec souverain, s'il est admis comme membre de l'OTAN, voudrait-il s'impliquer dans de telles situations? En aurait-il les moyens? L'OTAN de 2002 a changé depuis 1992 et il est important d'analyser en quoi l'évolution de cette institution pourrait avoir un impact sur la défense d'un Québec indépendant.

L'ONU a aussi beaucoup évolué depuis le dépôt de la première étude. Les missions de paix sont toujours aussi nombreuses (15 missions en cours en date du 15 septembre 2001) et exigent toujours autant des pays apportant troupes et matériel. Les années 1990 ont été témoins d'abord d'une montée spectaculaire puis d'une chute catastrophique des missions de paix à travers le monde. Au début de la décennie, les missions de paix onusiennes ont connu une forte expansion : plusieurs nouvelles missions furent créées, ce qui entraîna une hausse du nombre de casques bleus et une augmentation appréciable du budget attribué aux missions de paix. Il semble cependant que les ambitions de l'ONU aient dépassé les moyens dont elle disposait pour mettre en œuvre ces missions de paix. Il s'ensuivit une demande de troupes, de matériel et de financement qui a surpassé largement les capacités de l'organisation. De plus, des traditionnelles missions de maintien de la paix, les nouvelles missions évoluèrent en missions plus complexes et comportant plus de difficultés opérationnelles. Ceci mena aux missions désastreuses en Bosnie et au Rwanda. La fin des années 1990 et le début du XXI^e siècle sont donc des périodes beaucoup plus difficiles pour les missions de paix onusiennes puisqu'elles semblent contestées par la plupart des acteurs internationaux.

Même si ces missions demeurent importantes pour la sécurité internationale en général, il est important de remettre en question le rôle qu'un Québec souverain pourrait y jouer. Un Québec souverain voudrait-il s'impliquer dans les missions de paix d'aujourd'hui? Aurait-il les moyens d'assurer l'envoi de soldats efficaces, bien équipés et bien entraînés et, surtout, bien protégés pour mener leurs tâches avec succès ? Il en va de même pour les «casques blancs » (civils envoyés pour des efforts de consolidation de la paix en situation post-conflictuelle) que nous avons évoqués dans des études précédentes.

À la lumière de ces nouveaux éléments contextuels, il est donc utile de revoir les conclusions de l'étude initiale de 1992 et d'y ajouter les commentaires nécessaires afin de déterminer si elles demeurent valables ou non.

Retour sur les conclusions initiales et suggestions supplémentaires

Dans la dernière partie de notre étude, nous reprendrons les scénarios imaginés lors de l'étude de 1992 tout en y incorporant les éléments contextuels nouveaux qui pourraient avoir une incidence sur leur validité. Nous estimons ces scénarios encore utiles puisqu'ils couvrent l'ensemble des choix possibles pour la défense d'un éventuel Québec souverain. Il existe très certainement une multitude de façon de configurer l'appareil militaire d'un État, mais dans le cadre d'un exercice de réflexion, nous croyons que revenir sur les scénarios établis assure une certaine cohérence méthodologique et permet d'identifier des avenues possibles en fonction des changements qu'ont subis ces scénarios.

1) Le statu quo partagé

Ce scénario demeure possible et intéressant sur le plan des coûts. Rappelons qu'il implique la prolongation des accords militaires avec les États-Unis, avec le Canada, et avec les autres pays alliés. Il retient la notion de co-gestion des effectifs militaires entre Québec et Ottawa avec un minimum de changements effectués aux actuelles forces armées canadiennes. Il permettrait notamment à un Québec indépendant d'avoir recours à des troupes pour la recherche et le sauvetage et lui offrirait une participation aux missions de paix à travers le monde. À la lumière des événements évoqués dans la seconde partie de la présente étude, il est important de préciser certains éléments concernant ce scénario. Ce scénario dépend d'abord du désir d'Ottawa d'entretenir une relation de collaboration militaire proche avec un Québec souverain dans une situation post-référendaire. Cette volonté est loin d'être assurée, du moins à court terme. Il est clair qu'une relation de co-gestion et de partage des coûts est intéressante pour les deux parties à long terme, mais

des facteurs sociaux, politiques et même psychologiques (attitude des décideurs) pourraient venir affecter la réalisation de ce scénario. Aussi, puisqu'il est question de partage des coûts et des responsabilités, la façon dont s'établirait ce partage demeure aussi un point d'interrogation. Un partage (décisionnel et budgétaire) se ferait-il entre deux États souverains à raison de moitié-moitié ou encore prendrait-il la forme d'un partage élargi entre Ottawa, Québec et les autres provinces en fonction d'autres critères (taille du territoire à protéger, forces en place sur le territoire, tâches à exécuter, etc.)? Comment la participation du Québec au NORAD et à l'OTAN se ferait-elle? Y occuperait-il un siège ou laisserait-il Ottawa y prendre place afin de maintenir ces accords tels quels? Cette seconde alternative éviterait un processus complexe et délicat d'accession à ces organisations (voir le scénario 2 plus loin), mais limiterait de façon non-négligeable la souveraineté du Québec. Nous croyons que si ce scénario est adopté, il sera le résultat d'un effort de négociation colossal entre Ottawa et Québec dans la période précédant une pleine autonomie québécoise. Les avantages de ce scénario demeurent, mais il nous apparaît que les obstacles sont plus importants maintenant qu'en 1992.

2) Le scénario de l'indépendance avec les alliances

Le second scénario offre lui aussi des avantages et des inconvénients à la lumière des changements subis par l'environnement stratégique au cours des dix dernières années. Tout d'abord, il est important de souligner la croissance en popularité des alliances et des coalitions inter-étatiques armées lors des années 1990. Alors que plusieurs experts prédisaient la lente disparition des alliances militaires avec la fin de la Guerre froide, les événements des années 1990 ont plutôt fait ressortir l'importance de tels regroupements qui permettent une action plus importante (c.-à-d. plus « musclée » et à coûts partagés) et qui offrent une certaine légitimité aux interventions internationales. Les interventions en ex-Yougoslavie, au Timor et, plus récemment, en Afghanistan n'auraient pas été possibles sans la création de coalitions internationales. Ce second scénario prône donc une défense québécoise indépendante qui participerait pleinement aux alliances et ententes militaires internationales en disposant de moyens militaires suffisants pour effectuer une contribution modeste, mais non moins importante, à l'action concertée

internationale. Selon ce scénario, un Québec souverain ne peut assumer pleinement ni surtout individuellement une défense « nationale ». Il doit donc avoir recours aux mécanismes qui lui permettent d'assumer sa pleine souveraineté tout en limitant les coûts exorbitants d'une défense moderne. Avec une participation active dans un système d'alliances, un éventuel Québec souverain pourrait certainement réduire ses coûts de défense, mais ceux-ci demeureraient encore très élevés (les chiffres avancés en 1992 de trois à cinq milliards de dollars par année nous semblent encore réalistes). Une population ayant vécu le virage ambulatoire et les nombreuses réductions budgétaires des années 1990 serait-elle prête à accorder autant de crédits dans un contexte où les menaces tangibles pour un éventuel Québec souverain ne sont pas si évidentes à identifier? De plus, ce scénario suppose qu'un éventuel Québec souverain aurait accès aux alliances et organisations militaires dont le Canada fait présentement partie. Or, rien n'est garanti quant à l'adhésion d'un Québec indépendant à des organisations comme l'OTAN ou le NORAD. Selon certains experts tel Charles Doran, il est plus que probable qu'une sécession du Québec entraînerait la fin du NORAD tel que nous le connaissons aujourd'hui. Les États-Unis préféreraient se départir d'une organisation qu'ils jugent déjà quelque peu encombrante plutôt que de négocier l'adhésion d'un membre additionnel. En effet, les récents développements technologiques et stratégiques favorisent une centralisation du processus décisionnel. L'éclatement du Canada mettrait probablement un terme à l'étroite coopération canado-américaine qui existe depuis 1945 en matière de défense, pour ramener toute décision stratégique vers Washington uniquement²⁷. De plus, peut-on espérer la collaboration du Canada dans une éventuelle démarche d'adhésion à l'OTAN à la suite d'un référendum dont le résultat aurait mis fin à un Canada uni? Sans cette dernière considération politique, le Canada fournit aussi un exemple pour le Québec quant aux capacités matérielles nécessaires pour être membre de l'OTAN. Si le Canada a de moins en moins les moyens d'être considéré comme un membre de l'OTAN à part entière, que peut espérer le Québec qui disposera assurément de capacités moindres?

²⁷ Doran, Charles, « A U.S. Perspective on Canadian Unity », *Why Canadian Unity Matters and Why Americans Care: Democratic Pluralism at Risk*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p.57.

Ce second scénario dépend donc du bon vouloir non seulement du Canada, mais aussi de nombreux acteurs internationaux dont il est très difficile de prévoir exactement la réaction. Une avenue qui pourrait être intéressante pour un éventuel Québec souverain serait une participation aux « communautés de sécurité ». Moins contraignantes que des alliances formelles, ces communautés partagent des normes, valeurs et intérêts similaires et œuvrent ensemble pour protéger ces biens communs. Un exemple de ceci est le Partenariat pour la paix (PpP) de l'OTAN, qui a vu le jour lorsque les pays d'Europe centrale et orientale ont voulu adhérer à l'OTAN au milieu des années 1990 et qui regroupe maintenant 26 États membres. Reconnu comme l'antéchambre de l'OTAN, c'est au sein du PpP que les États voulant éventuellement adhérer à l'OTAN font leurs efforts pour prouver qu'ils font partie de la même communauté de sécurité. Bien que les membres du PpP ne disposent pas des mêmes garanties de sécurité qu'un État membre de l'OTAN à part entière, ils ont accès à certaines ressources telles que l'entraînement conjoint, l'aide à la planification budgétaire militaire et le développement des mesures de protection civile. En temps de crise, il est plus que probable qu'un membre du PpP aurait droit au support de l'Alliance atlantique. Nous estimons que, dans le contexte actuel, de telles mesures seraient suffisantes pour un éventuel Québec souverain qui serait alors libre de façonner sa défense à sa guise, sans souffrir des contraintes imposées par des alliances militaires formelles. Une adhésion à ce type d'organisation serait aussi plus facile à obtenir de la part de la communauté internationale.

3) *Scénario de la neutralité non-armée*

Le troisième scénario est en réelle perte de vitesse depuis la fin des années 1990. Plus que jamais, les enjeux de sécurité sont globaux et méritent des solutions concertées et engagées de la part de la communauté internationale. Le nombre d'États choisissant l'isolement stratégique et diplomatique diminue d'année en année et il nous apparaît que cette option serait néfaste pour un éventuel Québec souverain qui voudrait être un acteur présent et actif sur tous les fronts, qu'ils soient diplomatiques, économiques ou culturels de la scène internationale. Pour assurer leur propre survie à long terme dans un contexte de mondialisation, les États sont de moins en moins neutres. Le Costa Rica, fréquemment

évoqué comme un exemple potentiel pour un Québec souverain, fait face à des problèmes internationaux (narcotrafic, problèmes frontaliers) qu'il ne peut résoudre seul et qui l'obligent à s'impliquer activement dans les actions de la communauté internationale. La neutralité militaire demeure certainement alléchante grâce aux faibles coûts qui y sont associés et à la relative aisance de son invocation sur le plan diplomatique, mais il est important de souligner qu'elle implique des choix politiques et diplomatiques significatifs. De plus, il est possible qu'à moyen ou long terme, une garde nationale – ou une gendarmerie nationale « musclée » – serait incapable d'assurer à elle seule l'intégrité du territoire québécois dans sa lutte contre les menaces transfrontalières, traditionnelles ou non. Ces facteurs nous font croire que le scénario de neutralité pour un éventuel Québec souverain est clairement en récession.

4) *Maintien de la paix*

Ce quatrième scénario, qui se situe entre celui de l'indépendance et de la neutralité non-armée, doit aussi être sérieusement reconsidéré. Il est clair que les missions de paix sont aussi populaires aujourd'hui qu'il y a dix ans auprès de l'opinion publique, mais elles ont évolué comme nous l'avons souligné dans la seconde partie de notre rapport. Le Québec peut-il se permettre de suivre ces évolutions? Les missions de paix ont gagné en complexité et en taille durant les dix dernières années. Les missions comme celles du Kosovo ou de Bosnie sont énormes et nécessitent des moyens importants pour effectuer une contribution significative. Si, au début des années 1990, les missions de paix étaient novatrices et représentaient une excellente occasion de se faire une réputation enviable sur la scène internationale avec relativement peu de moyens, il en est tout autrement aujourd'hui. Les mandats pour ces missions sont devenus plus complexes, plus ambitieux, tout comme les moyens pour les exécuter. Plus d'un État s'est vu désenchanté par de telles missions durant les années 1990. Un des problèmes est qu'elles nécessitent de plus en plus un engagement à long terme de la part des États qui y contribuent. Un éventuel Québec souverain pourrait certainement faire le choix d'entraîner ses soldats pour des missions de paix, mais ce choix nécessiterait de l'équipement, de l'entraînement et une structure logistique spécialisés qui feraient grimper les coûts. Les coûts estimés de

trois à six milliards de dollars canadiens en 1992 nous apparaissent toujours adéquats. Cette option est donc aussi dispendieuse que le second scénario, même si elle offre, à un éventuel Québec souverain, l'avantage de développer un rôle très spécialisé sur la scène stratégique internationale. Ce quatrième scénario peut aussi s'adapter aux autres scénarios, mais à échelle réduite puisque, dans les autres cas, les missions de paix ne seraient pas la priorité des forces armées québécoises.

Conclusion

Cette mise à jour se termine par une conclusion qui peut sembler peu utile, mais que nous estimons néanmoins valide puisqu'elle s'apparente à celle de la première étude de 1992. La question du scénario qui convient le mieux à un éventuel Québec souverain devra être soumise à une étude approfondie, mais surtout à une étude en temps et lieu de cette accession à l'indépendance. Nous estimons que cette mise à jour illustre parfaitement comment l'environnement stratégique se modifie dans un laps de temps assez court et que cette tendance semble vouloir s'accélérer. Il serait donc dangereux pour l'ensemble de la société québécoise de tirer, à ce stade-ci, une conclusion finale pour un seul scénario. L'élaboration d'une structure de défense est un processus en constante évolution. Même si des paramètres initiaux peuvent être identifiés et fixés, les caractéristiques d'une force militaire sont toujours dépendantes de son environnement immédiat. Il serait intéressant de mettre à jour les données qui avaient été recueillies dans la première étude approfondie du genre, en 1995, afin de déterminer l'allure exacte qu'auraient aujourd'hui les scénarios identifiés à l'époque. Pour l'instant, il existe trop de variables et trop peu de consensus sur la voie diplomatique que devrait suivre un éventuel Québec souverain pour identifier clairement le scénario idéal. Il serait extrêmement présomptueux, de notre part, de le faire.

Un éventuel Québec souverain devra étudier la question de sa défense lorsqu'il aura atteint son statut d'indépendance. Ce ne sera qu'à ce moment que les facteurs environnementaux du système international seront connus. Les chercheurs d'alors devront fournir « l'instantané » décrivant l'environnement stratégique dans lequel le

Québec évoluera à court, moyen et long terme et ce sera aux décideurs d'évaluer les ressources disponibles pour ce projet. Si l'on considère toutes les dépenses liées à la création d'un État moderne, une option à faible coût sera le scénario le plus probable à court terme. De plus, ce n'est que lorsque le Québec aura identifié les paramètres fondamentaux de sa politique étrangère qu'il pourra identifier ses besoins militaires. Dans un contexte de mondialisation de la politique, de l'économie et de la sécurité, les choix militaires sont de plus en plus reliés aux choix diplomatiques, économiques et culturels d'un État. Certes, il est utile de prévoir certains scénarios pour identifier des choix généraux, mais ce n'est que lorsque le gouvernement d'un éventuel Québec souverain connaîtra la réaction d'Ottawa, de Washington et de l'ensemble de la communauté internationale qu'il pourra pleinement assumer son rôle diplomatique et militaire. Plus que des considérations budgétaires, ce sont là les véritables contraintes de l'élaboration de la défense d'un Québec souverain.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 411 à 417

Auteur : Jocelyn Coulon

Titre : La défense dans un Québec indépendant

MISE À JOUR

Auteur : Jocelyn Coulon

Titre : La défense dans un Québec indépendant

2001-12-19

Mise à jour de l'étude intitulée

«La défense dans un Québec indépendant»

Réalisée dans le cadre de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Par Jocelyn Coulon
Directeur du Bureau de Montréal du Centre Pearson
pour le maintien de la paix

Ce document a été présenté le 21 décembre 2001 au Conseil exécutif du gouvernement du Québec. L'auteur s'y exprime à titre personnel et ses opinions n'engagent pas le Centre Pearson.

Sommaire

À la fin de 1991, lorsque l'étude a été réalisée, le Canada, de par sa position géographique et la taille de son économie et de sa population, n'avait d'autres choix que d'assurer la défense de son territoire en partenariat avec les États-Unis et ses alliés européens, d'où les liens étroits et profonds tissés dans le cadre du NORAD et de l'OTAN depuis près d'un demi-siècle.

Dix ans plus tard, force est de constater que cette situation n'a pas changé, et ce, malgré les bouleversements que l'ordre mondial a subis, qu'il s'agisse de la fin de la guerre froide ou des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. En fait, on pourrait même dire que le Canada se trouve dans une position plus délicate dans ses relations avec son principal allié, les États-Unis.⁽¹⁾ En effet, le libre-échange et la détermination américaine d'ériger une forteresse Amérique resserrent les liens entre les deux pays et limitent nécessairement la marge de manœuvre du gouvernement du Canada dans ses choix sur la défense et la politique étrangère.

Sur la scène intérieure, le gouvernement canadien a considérablement réduit les ressources destinées à la défense du pays. Le nombre de militaires a diminué et les budgets ont été réduits. Là aussi, ces décisions ont et auront des conséquences sur le rôle du Canada dans le monde.

Un Québec souverain se retrouvera dans la même position que le Canada. Ses ressources destinées à une éventuelle défense seront modestes et ses relations avec les États-Unis, pour ne rien dire du reste du Canada, seront fortement influencées par les politiques américaines.

Première partie

Éléments essentiels et conclusions de l'étude originale

1. À la fin de 1991, lorsque l'étude a été réalisée, le Canada, de par sa position géographique et la taille de son économie et de sa population, n'avait d'autres choix que d'assurer la défense de son territoire en partenariat avec les États-Unis et ses alliés européens, d'où les liens étroits et profonds tissés dans le cadre du NORAD et de l'OTAN.
2. Les liens particuliers et profonds avec les alliés n'ont toutefois pas empêché le Canada d'établir une politique étrangère originale fondée, en partie, sur sa participation aux opérations de paix de l'ONU. Depuis la création en 1956 par Lester B. Pearson de la première force de maintien de la paix de l'ONU, le Canada a participé à la majorité des missions. Bon an mal an, environ 1000 soldats canadiens étaient déployés à l'étranger.
3. Pour atteindre ses objectifs en matière de politique étrangère et de défense, le Canada consacrait en 1991-1992 environ 13 milliards de dollars au budget de la défense et entretenait quelque 87 000 militaires, ici et à l'étranger. Il avait aussi lancé de vastes programmes de modernisation de son matériel de défense (avions de combat, frégates, chars, etc.).
4. En 1991, les Forces armées canadiennes entretenaient de nombreuses bases et installations militaires au Québec. Quelque 12 000 des 79 000 militaires réguliers et 6000 des 34 000 civils postés au Canada travaillaient au Québec, et la province fournissait 23 000 des 85 000 cadets et réservistes. Il y avait également 11 000 militaires et civils en Allemagne, dont le tiers étaient originaires du Québec.
5. Les bases et les installations militaires étaient nombreuses au Québec. On y retrouvait le quartier général de la Force mobile (armée de terre) à Saint-Hubert et l'une de ses principales bases, Valcartier qui abritait le 5^e groupe-brigade du Canada. L'armée de l'air entretenait une très grande base à Bagotville (environ 26 CF-18) alors que la marine n'avait que des navires écoles. On retrouvait une école de formation et de recrutement et un collège militaire à Saint-Jean, un centre de réparation et d'entreposage

à Longue-Pointe et une foule de petits bâtiments réservés aux cadets et aux miliciens.

Deuxième partie

Une décennie de changements internes et externes

6. Les données économiques, politiques et militaires ont considérablement changé depuis dix ans, tant au Canada que sur la scène internationale. En effet, compte tenu de la situation économique, le gouvernement conservateur, puis le gouvernement libéral qui lui a succédé en 1993, ont réduit les dépenses affectées au budget militaire ainsi que la taille des Forces armées. Paradoxalement, comme nous le verrons plus loin, la situation intérieure et extérieure a provoqué un recours accru aux forces militaires.
7. En 1994, prenant acte des difficultés économiques intérieures et internationales, mais aussi de la fin de la guerre froide et de la disparition du bloc communiste, le gouvernement fédéral a publié un Livre blanc sur la politique de défense. Dans ce document, le gouvernement soulignait que l'appareil militaire allait subir de fortes réductions, tant sur le plan budgétaire que sur celui des effectifs. De plus, plusieurs engagements militaires au sein de l'OTAN et du NORAD allaient être réduits. Toutefois, le gouvernement maintenait la tradition canadienne de participation aux missions de paix de l'ONU. Cette participation s'est élargie à l'OTAN, lorsque l'Alliance atlantique a été mise à contribution pour imposer des accords de paix en Bosnie, en 1995, et au Kosovo, en 1999.
8. Les décisions des deux précédents gouvernements ont eu des effets sur le système militaire. Ainsi, le budget du ministère de la Défense nationale est passé d'environ 13 milliards en 1991 à 11 milliards en 2001 (après dix ans de réduction, il a recommencé à augmenter en 1998), alors que le nombre de militaires de la force régulière est tombé de 87 000 à 58 500 (le Livre blanc de 1994 établit un plancher à 60 000). Le nombre de réservistes a augmenté, passant de 60 000 à 84 000 (première réserve et réserve supplémentaire).⁽²⁾ Les bases militaires canadiennes en Allemagne ont été fermées en 1995. Les gouvernements ont toutefois poursuivi les programmes de modernisation des trois armées, mais à un rythme plus lent.

9. En 2001, l'état des principaux équipements des Forces armées canadiennes était le suivant : 122 chasseurs CF-18 (dont une bonne partie est remisee), 21 avions de patrouilles maritimes CP-140 Aurora, 150 hélicoptères, 75 avions de transport, 176 avion-écoles, 12 frégates, 4 destroyers, 12 navires de défense côtière, 4 sous-marins (en opération et en cours de livraison), une dizaine d'autres navires et quelque 2000 véhicules (chars, transport de troupes, blindés). Une partie de ces équipements se retrouve au Québec comme on le constatera plus loin.
10. Paradoxalement, les gouvernements ont été confrontés à des crises internes et externes qui ont nécessité un recours plus fréquent aux Forces armées. Ainsi, dès août 1990, la crise d'Oka a révélé l'importance pour le pays d'un système militaire compétent en mesure d'affronter une crise civile. Les inondations catastrophiques au Saguenay en 1995, puis au Manitoba en 1997, et la tempête de verglas de 1998 qui a paralysé une bonne partie du Québec et du nord-est de l'Ontario, ont démontré l'utilité d'une force militaire en cas de catastrophe naturelle. Lors de ces événements, des milliers de militaires ont été appelés pour soutenir les pouvoirs civils.
11. Sur la scène internationale, les bouleversements ont été encore plus marquants. L'Union soviétique et le bloc de l'Est ont disparu entre 1989 et 1991, rendant obsolète la confrontation Est-Ouest, qui avait marqué les relations internationales des 40 années précédentes. Au même moment, l'effondrement de plusieurs États, comme la Yougoslavie ou la Somalie, et la multiplication des conflits internes, comme en Bosnie, au Rwanda, au Kosovo, au Timor, en Sierra Leone, ont transformé le visage de la guerre et forcé la communauté internationale à intervenir plus régulièrement dans les affaires intérieures des États. Jamais l'ONU, l'OTAN et d'autres organisations internationales n'ont été aussi sollicitées pour régler ou atténuer des conflits. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont marqué l'irruption brutale sur la scène internationale de nouvelles menaces – le terrorisme, le trafic de drogue, la prolifération d'armes de destruction massive, etc. – que plusieurs spécialistes avaient entrevues après la fin de l'antagonisme Est-Ouest.
12. Confronté à ces bouleversements, le Canada a été mis à contribution. Si de 1948 à 1989, les Forces armées canadiennes avaient été déployées

dans le cadre de 25 opérations intérieures comme extérieures, depuis 1989, des militaires canadiens ont été déployés 65 fois, la plupart de ces déploiements s'effectuant à l'étranger.⁽³⁾ Ainsi, en 1993, quelque 4500 militaires étaient déployés sur plusieurs continents. En décembre 2001, avec des effectifs considérablement réduits, près de 5000 militaires canadiens étaient déployés en Bosnie et au Golan et participaient à la guerre en Afghanistan.

13. La disparition du Pacte de Varsovie et la fin de la guerre froide ont modifié les priorités militaires américaines. De concert avec la Russie, les États-Unis ont réduit leur présence militaire en Europe et le nombre de leurs armes nucléaires stratégiques et tactiques. L'OTAN et l'Europe ont été conviées à assumer plus de responsabilités dans la défense du Vieux continent, mais aussi de sa périphérie. Ainsi, un processus d'élargissement de l'OTAN a vu l'intégration de trois ex-pays de l'Est, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en 1999. La candidature d'une dizaine d'autres pays sera examinée en 2002-2003. Pour sa part, l'Union européenne chemine lentement vers la création d'une Europe de la défense qui prendra en charge les questions de sécurité auxquelles les Américains ne voudraient pas s'associer. Enfin, l'OTAN a décidé d'intervenir en dehors de ses limites géographiques (Bosnie et Kosovo) pour assurer la stabilité de l'Europe.
14. Cette participation réduite des États-Unis à la défense européenne ne signifie pas un désengagement américain de ce continent ou dans le monde. Les Américains sont toujours présents en Europe, mais, la menace directe ayant disparue, ils se concentrent dorénavant sur trois théâtres : l'Asie, le Proche-Orient et le front intérieur. Dans les deux premiers cas, la présence militaire est stable, les Américains entretenant des bases au Japon, en Corée et dans plusieurs pays du Proche-Orient en plus de maintenir de puissantes flottes de guerre dans le Pacifique, l'Océan indien et les eaux entourant la péninsule arabique.
15. C'est sur le front intérieur américain que la situation a dramatiquement changé en une décennie. Depuis quelques années, les Américains ont entrepris de revoir profondément la sécurité de leur population, de leur mode de vie, de leurs infrastructures essentielles et de leur territoire contre des menaces anciennes et nouvelles. Ils ont développé une approche intégrée, le *Homeland Defense* (ou défense de la patrie) pour faire face à une série de menaces de natures diverses (attaques de

missiles, terrorisme, sabotage informatique, trafic de drogue, immigration illégale, etc.) qu'ils estiment dirigées contre eux.⁽⁴⁾ «Ces menaces ont comme trait commun d'être asymétriques, c'est-à-dire que leur exécution n'exige que des ressources limitées, qu'elles sont dirigées contre les points vulnérables de la société ou du gouvernement américain, et donc, qu'elles peuvent être employées par des groupes ou des États autrement moins puissants, dans le but d'obtenir des effets disproportionnés et de saper la volonté de combattre des États-Unis».⁽⁵⁾

16. C'est dans cette perspective, que le débat sur la défense antimissile, commencé sous Ronald Reagan en 1983, mais évacué par George Bush père et Bill Clinton, a repris de plus belle avec la nouvelle administration de George W. Bush. Les Américains veulent se doter d'un bouclier pour se protéger d'une attaque de missiles intercontinentaux. Leur inquiétude n'est pas suscitée par la Russie, du moins officiellement, mais plutôt par des États parias (Irak, Iran, Corée du Nord) ou d'autres, dotés d'armes de destruction massive, et qui pourraient frapper les États-Unis. La Chine n'est pas pointée du doigt officiellement, mais certains décideurs américains s'en méfient profondément. Au début de décembre 2001, le gouvernement américain a décidé de se retirer dans six mois du traité ABM, signé avec la Russie, qui limite le développement et le déploiement de systèmes antimissiles.
17. Officiellement, le Canada ne participe pas au nouveau programme antimissile. Toutefois, il lui sera difficile d'éviter de faire cavalier seul puisque la défense antimissile doit nécessairement couvrir la totalité de l'Amérique du Nord pour être un tant soit peu efficace. De plus, le refus du Canada de participer au programme américain pourrait avoir des répercussions sur ses relations militaires, mais aussi politiques et économiques avec Washington. Encore une fois, le Canada fera face au dilemme classique entre l'affirmation de sa souveraineté et la sécurité du continent. Le débat ne fait que commencer.
18. Le concept de *Homeland Defense* couvre évidemment d'autres menaces que celle des missiles. En particulier, il vise à contrer le terrorisme dont les États-Unis ont été victime, tant chez eux qu'à l'étranger depuis une décennie. Les attaques du 11 septembre 2001 contre New York et Washington ont démontré hors de tout doute que le territoire américain n'était plus un sanctuaire et révélé la nécessité de renforcer les mesures de sécurité. Dans cette optique, le gouvernement américain a adopté un

train de mesures législatives, judiciaires, sécuritaires et militaires pour protéger ses infrastructures essentielles, ses frontières, la sécurité aérienne et la sécurité informatique, lutter contre l'immigration illégale, contrôler plus étroitement le système de délivrance des visas et d'octroi de la citoyenneté, et renforcer les moyens des services de renseignements internes et externes.

19. Pour coordonner plus efficacement la lutte contre le terrorisme, le président Bush a créé le 8 octobre 2001 le Homeland Security Office, dirigé par Tom Ridge.
20. Le Canada ne peut rester indifférent aux décisions et aux orientations prises par les États-Unis en matière de sécurité intérieure, d'autant plus que bien des Américains estiment que la frontière entre les deux pays est poreuse et que de nombreux terroristes habitent et oeuvrent ici. Avant même les attaques du 11 septembre, le gouvernement américain avait lancé l'idée d'un périmètre de sécurité nord-américain.⁽⁶⁾ Si les experts ne s'entendent pas sur la définition du terme, on peut déjà constater que ce périmètre a pour fonction d'«harmoniser les politiques dans des domaines tels que l'immigration, les douanes, le renseignement et l'application des lois».⁽⁷⁾ D'abord réticent à cette idée, le gouvernement canadien a signé le 3 décembre 2001 une entente bilatérale sur la gestion de la frontière, entente qui porte sur l'émission de visas, l'échange d'information et la surveillance du trafic transfrontalier. De plus, dans son exposé budgétaire du 10 décembre, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il consacrerait environ 7,7 milliards de dollars sur les cinq prochaines années pour améliorer la sécurité (défense, renseignement, immigration, sécurité aérienne, lutte au terrorisme, contrôle de la frontière, etc.)

Présence des forces armées au Québec

21. Les décisions fédérales en matière de défense ont évidemment modifié la présence militaire au Québec. Ainsi, en 1994, Ottawa a fermé le Collège militaire royal de Saint-Jean et transféré ce lieu de formation à Kingston, en Ontario. Lors de la restructuration des forces armées, le commandement de la force terrestre a quitté la base de Saint-Hubert pour s'établir à Ottawa. Plusieurs unités ont été fermées ou regroupées.

22. En août 2001, les Forces armées canadiennes disposaient au Québec de 10 000 militaires de la force régulière et de 8000 membres de la réserve. De plus, 3600 employés civils travaillaient pour ce ministère. Enfin, la défense entretenait aussi quelque 15 000 cadets et Rangers juniors, des jeunes de 12 à 18 ans. La majorité des militaires de la force régulière au Québec appartenait à l'armée de terre et à l'aviation. La marine est peu représentée, compte tenu que les grandes bases maritimes canadiennes sont en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique.⁽⁸⁾
23. Le noyau de la présence militaire au Québec est la base de Valcartier, près de Québec où on retrouve quelque 5500 militaires et 1100 civils. Cette installation regroupe plusieurs unités militaires de l'armée de terre, dont le 5^e Groupe-brigade mécanisé du Canada. Ces militaires peuvent intervenir lors de crises civiles, de catastrophes naturelles ou de missions de paix. La base de Valcartier accueille aussi un escadron d'hélicoptères Griffon, le Centre de recherche et de développement Valcartier, spécialisé dans la recherche militaire, et le Centre d'instruction du secteur du Québec.
24. La deuxième installation la plus importante est la base aérienne de Bagotville, située dans la ville de La Baie, au Saguenay et qui regroupe environ 1000 militaires et 350 civils. Il s'agit, avec Cold Lake en Alberta, de la seule base canadienne accueillant en permanence des chasseurs CF-18. Deux escadrons d'appui tactique, dotés chacun d'environ 18 chasseurs, sont opérationnels et assurent des missions de surveillance et de défense de l'espace aérien canadien dans le cadre du NORAD. Ces avions ont aussi participé aux campagnes aériennes menées par l'ONU et l'OTAN dans les Balkans. Enfin, un escadron d'hélicoptères Griffon est stationné à Bagotville et participe aux opérations ponctuelles de recherche et de sauvetage en territoire québécois.
25. La troisième installation d'importance est la base de Longue-Pointe, située dans l'est de Montréal où on retrouve quelque 1000 militaires et civils. Elle regroupe le commandement, l'administration et le soutien du secteur Québec des Forces terrestres ainsi que des unités d'entretien et un dépôt d'approvisionnement.
26. Enfin, on retrouve dans plusieurs localités, des unités militaires appartenant aux forces terrestres, aériennes et navales. Ainsi, Québec accueille le quartier général de la réserve navale alors que Saint-Hubert

compte un escadron tactique d'hélicoptères Griffon. Les installations de Saint-Jean forment un centre voué à l'instruction des membres des Forces armées canadiennes. On y retrouve une école de leadership, une école de langues et le quartier général de la région de l'Est des cadets ainsi que l'école où est dispensé le cours préparatoire menant au Collège militaire royal du Canada. Quelque 2500 militaires et civils travaillent dans ces différentes unités.

27. Sur le plan économique, le ministère de la Défense nationale indique dans ses documents officiels avoir injecté dans l'économie québécoise 704 millions de dollars en salaires en 1999-2000. De plus, il a versé des subventions et contributions s'élevant à 163 millions de dollars. Les dépenses d'achat de biens et équipements ont représenté plus de 160 millions. En y ajoutant les dépenses de fonctionnement et d'entretien, qui ont un impact sur l'industrie militaire et aérospatiale concentrée à Montréal, les dépenses nettes de la Défense au Québec se sont élevées à 2,6 milliards de dollars en 1999-2000.⁽⁹⁾

Troisième partie

Conclusions

28. Tout observateur peut constater qu'un Québec indépendant pourra compter sur certaines traditions et infrastructures pour mettre sur pied une défense. Ses points forts seront évidemment l'armée de terre et l'aviation. Cela lui permettra, par exemple, de participer convenablement aux missions d'aide au pouvoir civil ou aux missions de maintien de la paix de l'ONU ou de l'OTAN. Il pourra aussi, s'il opte pour le maintien d'une force aérienne, de participer à la protection du continent. Pour entretenir cette défense et assumer les responsabilités continentales et internationales qui y sont associées, un Québec indépendant devra consentir les ressources financières nécessaires.
29. La défense d'un Québec indépendant fera face aux mêmes questions auxquelles la défense du Canada est confrontée : la relation avec les États-Unis et la prise en compte de ses politiques de sécurité intérieure et de ses orientations de politique militaire dans le monde, les liens avec l'OTAN et l'Europe et les moyens disponibles pour participer aux missions de paix de l'ONU. Rien n'est impossible, mais beaucoup sera à faire.

Notes

- 1) Rapport sur les plans et priorités 2001-2002, Ministère de la Défense nationale, 2001, p. 15.
- 2) *Ibid.*, p. III.
- 3) *Ibid.*, p. 7.
- 4) Stéphane Roussel, «Périmètre de sécurité et Homeland Defense», *Canadian Foreign Policy*, Automne 2001, Vol. 9, n° 1, p. 1.
- 5) *Ibid.*, p. 5-6.
- 6) Stéphane Roussel, «Le périmètre de sécurité nord-américain», *Points de mire du CEPES*, vol. 2, n° 12, décembre 2001.
- 7) *Ibid.*
- 8) *La défense au Québec*, documentation du Ministère de la Défense nationale, 9 août 2001.
- 9) *Ibid.*

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, page 5

Auteur : Claude Masson

Titre : Exposé économique

Mise à jour : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Par ailleurs, il faut signaler que l'exposé économique de Claude Masson était la reprise d'une étude d'abord faite pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (voir *Document de travail, no. 4, p 665-680*). Comme cette étude est une présentation conceptuelle générale de diverses formes possibles d'association économique, le Bureau de coordination est parvenu à la conclusion qu'elle n'exigeait pas de mise à jour.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 9 à 67

Auteur : Ivan Bernier

Titre : La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination des études. La procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis d'identifier un auteur de substitution dans des délais compatibles avec l'échéancier général de la mise à jour des études. Voir la recommandation 3 du *Rapport administratif général*, les commentaires concernant l'étude du même auteur réalisée pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Vol. 1, p. 1 à 17) et la littérature juridique sur cette question.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 69 à 99

Auteur : Bernard Landry

Titre : Les relations commerciales d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur est présentement Premier ministre du Québec; par ailleurs, il est apparu impossible de trouver un auteur de substitution disposant d'une expérience ministérielle comparable à celle de l'auteur original.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 101 à 118

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : Intégration économique, souveraineté et relations commerciales

MISE À JOUR

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : LE QUÉBEC FACE À LA RECOMPOSITION SPATIALE ET SECTORIELLE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'HÉMISPHERE OUEST:

Examen de données macro-économiques, des investissements directs étrangers et des flux de commerce avec les autres provinces canadiennes et les états américains comme indicateurs du processus d'intégration économique

Commentaires : Le texte de la mise à jour de cette étude a été intégré dans le texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et intitulé *Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les Etats-Unis et le reste du monde* (Vol. 1, p. 55 à 166).

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 121 à 136

Auteur : Gordon Ritchie (Strategico inc.)

Titre : Réparer les pots cassés : libre-échange, le scénario de rupture

MISE À JOUR

Auteur : Gordon Ritchie (Strategico inc.)

Titre : Voir commentaires

Commentaires : Avec l'accord du coordonnateur du Bureau, l'auteur a réalisé sa mise à jour sous forme d'une lettre adressée au coordonnateur.

2001-12-19

Gordon Ritchie
Chairman
Public Affairs

HILL & KNOWLTON

Hill and Knowlton Canada Limited
55, rue Metcalfe Street, Suite 1300
Ottawa, Ontario K1P 6L5
Tel: 613-786-9959
Fax: 613-238-8642
e-mail: gordon.ritchie@hillandknowlton.ca
<http://www.hillandknowlton.com>

December 6, 2001

Professor Claude Corbo
Political Science Department
Université du Québec à Montréal
Département de science politique
Case postale 8888, Succursale Centre-ville
Montréal (Québec)
H3C 3P8

Dear Professor Corbo:

I regret that the pressure of other commitments has meant that I have taken so long to get back to you with a confirmation of my current analysis of the issues discussed in my earlier study of the free trade implications of Quebec separation. I have prepared this note in the same language as my original study but would, of course, be prepared to review a translation if you judge it appropriate.

I have reviewed the earlier report and am of the view that, while there have been changes, some significant, in the details, the broad thrust of the analysis remains unchanged. Permit me briefly to recap the line of analysis, noting significant changes as they arise.

The starting premise, for purposes of analysis, was that following a clear expression of the will of a significant majority of Quebecers to separate from the current political arrangement with the rest of Canada, both parties would seek to negotiate the economically optimal arrangement to govern their future relations. The parameters of such negotiations have been elaborated since my original study by the Supreme Court Reference and by the Parliament of Canada with the Clarity Bill. As I noted in my original study, the situation would obviously be very different, and much more destructive for all parties, if such a separation had, instead, broken off relations under emotionally charged circumstances. **My analysis is instead intended to chart the most favourable possible result of successful negotiations among responsible partners.** I should reiterate that I have no idea who would serve as the interlocuteur for the rest of Canada beyond observing that it would certainly not be the current federal government.

Under any realistic scenario, that most favourable result would inevitably result in some economic losses. At present, the citizens of all provinces, particularly Quebec and Ontario, benefit from the economic union within Canada. Despite its imperfections, this union does generally provide for the free movement of goods, services and people across provincial boundaries---which economic theory strongly demonstrates is the optimal arrangement for the inhabitants of any geographic region. In addition, Canada enjoys the benefits of a so-called "free trade arrangement" with the United States, and to a lesser extent Mexico, which is not as economically optimal as a true economic union with the United States but is more favourable than if these trading relationships were governed by the much lower common denominator of the most favoured nation provisions of the World Trade Organization (WTO - successor to the General Agreement on Tariffs and Trade). In my earlier study I reviewed some of the attempts to quantify these benefits but was not prepared to go beyond the directional conclusion that (i) the economic union between Quebec and the rest of Canada was close to optimal; (ii) the trade arrangement with the United States also brought substantial economic benefits by comparison with (iii) the "floor" of benefits procured under the WTO.

In the separation scenario, what would be the most we could hope to achieve through constructive negotiations among the affected parties?

First, it would be misleading to suggest that the arrangement between Quebec and the rest of Canada, even under this most favourable scenario, could be as beneficial as the existing economic union. The only way in which the benefits of that economic union could be preserved would be if both parties agreed to be governed by an integrated arrangement that established common monetary, fiscal and economic policies. For example, it would mean a common policy on tariffs and quotas on such products as milk and textiles, policies which irrefutably impose a substantial cost on consumers, principally in the rest of Canada, to the benefit of a small number of producers, principally in Quebec. Political rhetoric aside, it is very hard to see how such an arrangement could be acceptable to both parties: if decisions were made by giving equal weight to the interests of Quebec and the much larger, rest of Canada, this would require the citizens of the rest of Canada to give, in effect, more than triple weight to the votes of Quebecers; if, on the other hand, Quebecers agreed to be governed by the policies set by the larger partner, they would have "gained" independence only to lose control over important levers over their own affairs. The situation is precisely analogous to that which would be faced if a united Canada were to seek to negotiate economic union with the United States, as some have been proposed. Obviously, the most likely outcome would be that policies would be set in Washington by Americans---an outcome that most Canadians would view as a major loss of sovereignty.

Second, I am nonetheless optimistic that a high proportion of the economic benefits could be achieved through the negotiation of a less than optimum arrangement, that is, some form of free trade arrangement. I believe that it would clearly be in the interests of both parties, that is, Quebec and the rest of Canada, to negotiate such a free trade agreement between them and, if that were successful, that it would be relatively feasible to encompass Quebec under the existing North American Free Trade Agreement.

Some have claimed that this would be an automatic right of an independent Quebec but this argument is clearly spurious. It would be a matter for negotiation, a negotiation in which Quebec and the rest of Canada would have to reach a mutual accommodation of interests and then, together, face the rigours of negotiation with the Mexicans, but above all, the Americans who would bring their own, aggressive agenda to these negotiations.

Such an arrangement would capture some, although not all, of the benefits Quebeckers, Ontarians and other Canadians achieve under the existing economic union. There would, however, be costs. For one thing, border posts would need to be established to police the rules of origin under such a free trade agreement---just as they currently existing under the free trade arrangement between Canada and the United States--- unless Quebec and the rest of Canada were able to agree on an identical and common external tariff and quota policy, which I have explained is extremely improbable. For another, trade laws with respect to foreign imports would now apply to the commerce between Quebec and the rest of Canada. This would open the door for countervailing and anti-dumping duties to be applied to products crossing the border between Quebec and the rest of Canada, just as they now apply at the border with the United States (Cf. softwood lumber). These costs would be significant and they would be borne most heavily by, first, Quebeckers, second, Ontarians, and third, citizens of the Atlantic Provinces. (Citizens of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia would feel almost no adverse effect.)

Third, if such a Canada-Quebec free trade agreement were reached, I am confident that together the two parties could negotiate Quebec's accession to the NAFTA. The Americans, in particular, could be expected to bring some very difficult issues to the table, including "unfinished business" from the earlier negotiations. They could be expected aggressively to raise issues of alleged systemic subsidization, notably in Quebec, state trading (from dairy councils to liquor monopolies), cultural protectionism, etc. Specific issues, such as softwood lumber, would be raised by the Americans who would demand agreement to satisfy their interests. It would not be an easy negotiation but, in my judgment, provided Quebec and the rest of Canada were united in purpose I would expect them to succeed. If they were to fail, that would, of course, impose substantial additional costs on Quebeckers (citizens in the rest of Canada continuing, obviously, to enjoy the benefits of the existing NAFTA).

Finally, I would not foresee any great difficulty in negotiating a separate Quebec's accession to the World Trade Organization, particularly with the support of the rest of Canada (and, hopefully, the United States and Mexico). Although the great bulk of Quebec's exports find markets within the rest of Canada and the United States, the value of WTO participation would be to provide most favoured nation access to the rest of the world. That has become more valuable since my original study was prepared as the negotiations which founded the WTO also succeeded in narrowing the gap relative to the access provided under NAFTA---that is, the costs of failing to enter NAFTA while still significant would be somewhat reduced provided Quebec did accede to the WTO.

In summation, the direction of my earlier analysis remains unchanged by events although some of the magnitudes have been reduced by, in particular, the successful completion of the founding WTO negotiations. **It is clear that the separation of Quebec, even under the most harmonious circumstances, would impose economic costs on Quebeckers and the citizens of certain parts of the rest of Canada, notably Ontario and the Maritime Provinces.** These costs should be entered into the assessment individual Quebeckers and other Canadians make about the preferred future course although for many they will be far outweighed by other, more fundamental, considerations.

Yours truly,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'B. Taylor' followed by a stylized flourish or initials.

Gordon Ritchie

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 139 à 184

Auteurs : Roma Dauphin et Stanislas Slosar

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

MISE À JOUR

Auteurs : Roma Dauphin et Stanislas Slosar

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

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

2002-01-22

Mise à jour de l'étude intitulée:

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

produite dans le cadre des travaux de la

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

Mise à jour rédigée par **Stanislas Slosar**

le 7 décembre 2001

Sommaire exécutif

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Éléments de réflexion issus du contexte canadien

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

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

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

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

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

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

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

⁴*Bertrand c. Bégin*, JE 95-1737

⁵L.Q. 2000, c. 30

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

saisie, ce qui ne saurait être garanti.

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

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

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

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

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

modalités d'application.

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

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

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

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

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

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

43.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Éléments de réflexion issus du contexte international

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Idem , p.7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Conclusions

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

ANNEXE « A »

Mise à jour de l'étude intitulée

« Éléments d'espace économique canadien à préserver »

du document intitulé

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

Produite dans le cadre des travaux de la

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

Par :

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

En date du 7 décembre 2001

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 2

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

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

Source : Tableau 1

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

élevé qu'avec un état américain¹.

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

PARTIE 2

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

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

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

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

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

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

PARTIE 3

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

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

Ces quatre causes possibles du revirement commercial seront brièvement analysées.

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

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

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

à être assujettis à ces droits.

Quoique les deux effets aient joué leur rôle, rien n'indique qu'ils ne puissent expliquer à eux seuls la totalité de la hausse des exportations du Québec. Dans le bois d'oeuvre, le commerce est loin d'être libre et les bénéfices de l'effet de création sont pratiquement nuls. Quant à l'effet de détournement, la hausse des exportations du Québec vers les États-Unis fut minime dans les industries les plus susceptibles de bénéficier de cet effet, soit le textile et le vêtement en particulier.

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

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

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

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

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

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

SOMMAIRE

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

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

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

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 187 à 238

Auteur : Robert Saint-Louis

Titre : Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire

MISE À JOUR

Auteur : Robert Saint-Louis

Titre : Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement des secteurs agricoles sous gestion de l'offre dans l'industrie agroalimentaire

2001-12-19

**Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté
sur les conditions de développement des secteurs agricoles
sous gestion de l'offre dans l'industrie agroalimentaire**

**Mise à jour et compléments de 2001 de
l'étude initiale réalisée en 1992**

Robert Saint-Louis

**Réalisée pour le Ministère du Conseil Exécutif
Gouvernement du Québec**

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	page 3
Liste des abréviations et sigles	page 7
1. Mandat de l'étude et organisation du rapport	page 8
2. Eléments essentiels et conclusions du rapport de 1992.	page 9
3. Décennie de changements dans l'encadrement international des politiques agricoles domestiques et Internationales.	page 12
4. Souveraineté du Québec et gouvernance internationale et domestique des secteurs agricoles contingentés.	Page 29
Annexes	page 33
Bibliographie	page 44

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce rapport traite des productions agricoles du Québec qui opèrent dans le cadre de systèmes québécois et pan canadiens de gestion de l'offre et de mécanismes de partage de marchés, celles du lait, des oeufs, du poulet et du dindon. Ce sont les secteurs agricoles québécois qui sont fort probablement les plus concernés, en ce tournant du millénaire, à la fois par la reprise des négociations du Traité Agricole de l'OMC (officiellement lancées le 14 novembre à Doha au Qatar et ce, pour une durée prévue de trois ans) et par l'évolution du dossier constitutionnel du Québec.

Pour identifier correctement et pour bien saisir la portée des enjeux de ces deux séries de considérations pour ces secteurs dits contingentés, il est important de procéder à leur analyse de façon séquentielle en tentant d'abord de bien cerner les contraintes et opportunités que la gouvernance internationale du commerce (Traité de l'OMC et traités régionaux dont le Canada est membre) posera à ces secteurs, puis en tirant des conclusions pertinentes sur la marge de manœuvre dont pourrait disposer un Québec souverain pour infléchir les orientations futures de ces secteurs agricoles contingentés ainsi que de leurs cadres de réglementation domestique et internationale, dans un sens qui serait plus à son avantage.

Dimension internationale de la problématique en situation de statu quo constitutionnel au Canada

Les secteurs agricoles contingentés ont choisi, surtout depuis le milieu des années 60, de façon démocratique partout à travers le Canada, l'option de privilégier le marché domestique comme cible de leurs démarches de mise en marché organisée, et ce, dans le cadre de modalités d'établissement de niveaux de prix à la ferme établis en rapport avec des coûts de production dûment estimés. Pour ce faire, ils ont demandé et obtenu à l'origine l'imposition par le Canada d'un système de licenciement fixe des volumes importés, barrière non tarifaire aussi appelée quotas à l'importation, pour chacun des secteurs agricoles concernés, avec l'aval du GATT (article XI.....).

Ils ont par ailleurs mis en place toute une série d'institutions, par exemple la CCL, et de mécanismes à responsabilités provinciales partagées, par exemple le Comité canadien de Gestion des Approvisionnements du Lait, pour organiser une mise en marché ordonnée sur le territoire canadien, pour régulariser des situations de déséquilibre saisonnier des approvisionnements, par exemple le stockage déstockage du beurre par la CCL, et pour utiliser le marché international comme soupape à des sur-approvisionnements du marché canadien pour quelques sous-produits à faible valeur intrinsèque, en regard des potentiels de ventes estimés sur le marché domestique et sur les marchés internationaux.

Or voilà que la renégociation des règles du commerce international dans le cadre du cycle de l'Uruguay du GATT (1986-1994) a conduit à la mise en application, à compter de janvier 1995 de toute une série de nouvelles règles régissant le commerce agricole et agroalimentaire sous

l'égide de l'OMC. Deux de ces nouvelles règles, à savoir : le bannissement de l'usage des barrières non tarifaires en agriculture et son remplacement par des systèmes de tarifs à deux paliers avec concession d'accès minimum et la diminution graduelle de l'usage des subventions à l'exportation semblent avoir entraîné la perte d'une partie de la flexibilité d'opération des systèmes de gestion de l'offre des produits agricoles au Québec et dans le reste du Canada, mais sans avoir sapé les fondements de leur existence et les ambitions des producteurs agricoles concernés de les maintenir en opération en apportant les ajustements nécessaires à leurs modalités de fonctionnement.

En fait, les producteurs concernés semblent avoir resserré les rangs en procédant aux démarches suivantes:

(i) instauration de systèmes à prix souples (notamment dans le lait) pour mieux harmoniser la relation entre les prix domestiques et internationaux,

(ii) ajustements des modalités d'opération des systèmes de partage du marché domestique entre les provinces et/ ou les pools régionaux),

(iii) renforcement des démarches de défense des intérêts des groupes de producteurs concernés pour que les négociateurs chargés du dossier agricole dans le cadre de la nouvelle ronde de négociations de l'OMC, qui vient d'être lancée à Doha, ainsi que dans le cadre de l'élaboration de la ZLÉA, feraient le moins de concessions possibles en ce qui concerne surtout les accès minima et les tarifs douaniers hors contingents tarifaires qui protègent actuellement et continueront de protéger jusqu'en 2005 ces systèmes de gestion de l'offre.

Ajoutons que ces récents ajustements que les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada ont apportés à leur plan de commercialisation ont fait l'objet de récriminations de la part de pays étrangers concurrents notamment en ce qui concerne les nouveaux systèmes de prix internes à paliers multiples. En bref, l'objet des plus récentes contestations a porté de moins en moins sur l'existence même de systèmes internationaux à prix multiples, non régis directement par l'OMC, suite aux jugements rendus en cascade au cours des dernières années. La nouvelle cible des pays qui contestent devient de plus en plus les mécanismes mêmes ou les règles gouvernementales qui viennent en soutien institutionnel de tels systèmes ce qui est régi par l'OMC.

Soulignons au passage le fait que le plus récent Organe d'Appel de l'OMC a rendu le 3 décembre 2001 une décision favorable au Canada concernant le secteur laitier en statuant que le système canadien, tel qu'il opère actuellement, ne vient pas en aide directement et indûment selon les règles actuelles de l'OMC à l'industrie canadienne par le biais du sous-système de mise en marché du lait d'exportation, selon les éléments de preuve mis en cause par les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande.

Nous concluons donc ici que les secteurs agricoles contingentés, tant au Québec que dans le reste du Canada, se retrouvent présentement placés en plein cœur d'un contexte où les règles du jeu se redéploient tant au plan international qu'au plan domestique. Or ces bouleversements donnent aussi lieu à des prises de position qui commencent à confronter des entreprises de la transformation à des groupes spécifiques de producteurs sur l'objectif primordial même de ces systèmes avec gestion de l'offre, à savoir la meilleure desserte du marché domestique avant toute autre considération, du moins tant et aussi longtemps que des marchés internationaux sans distorsion ne pourront faire vraiment la preuve qu'on y paiera des prix raisonnables pour les produits dérivés du lait.

Le scénario d'un Québec souverain et les systèmes agricoles avec gestion de l'offre

L'existence des systèmes de gestion de l'offre agricole, tels qu'ils se déploient actuellement dans les contextes international et institutionnel canadien, pourrait, à notre avis, être maintenue mais à un certain nombre de conditions dont certaines sont en relation directe avec le statut constitutionnel du Québec au sein du Canada. Ces conditions concernent : (i) le niveau de protectionnisme que voudrait préconiser un Québec souverain pour son secteur agricole dans le contexte international actuel, (ii) le type de liens institutionnels et commerciaux qu'un Québec souverain voudrait maintenir avec le reste du Canada notamment pour préserver ou améliorer le fonctionnement des mécanismes de prix internes actuels dans les secteurs avec gestion de l'offre, et, (iii) la marge de manœuvre plus grande dont pourrait vraisemblablement disposer un Québec souverain pour élaborer une stratégie agroalimentaire originale axée sur une plus grande valorisation de ses produits de la ferme.

Concernant d'abord sa politique à la frontière, il faut souligner que les tarifs agricoles moyens du Québec, lorsque calculés pour un Québec comme entité politique à part entière, placeraient présentement (2000) le Québec dans la même catégorie que l'Islande, la Suisse et la Norvège, c'est-à-dire au rang des pays à hauts niveaux de tarifs "moyens". Cette situation est d'abord et avant tout mathématique et découle du fait que les secteurs agricoles contingentés pèsent pour près de 38% des recettes totales agricoles au Québec et que ces mêmes secteurs sont protégés de la concurrence étrangère par un système de contingents tarifaires où les livraisons internationales entrant en deçà de l'accès minimum sont susceptibles d'être grevées de crêtes tarifaires élevées. Cette situation dépend aussi, il faut le dire, du mode de pondération utilisé pour le calcul du tarif moyen. Quoiqu'il en soit, le même type de calcul effectué à l'échelle canadienne, le Québec inclus, conduit à conclure à un favorable effet de dilution de la situation québécoise à cet égard, notamment à cause de l'importance relative plus faible des secteurs agricoles contingentés dans l'ensemble de l'agriculture canadienne. Mais cet effet de dilution ne devrait pas faire oublier aux négociateurs de la position du Québec et du Canada dans le cadre du nouveau cycle de négociations de l'OMC (2001 à 2004) que les secteurs agricoles avec gestion de l'offre opèrent dans un cadre réglementaire interne et externe de plus en plus contraignant et de plus en plus vulnérable, peut-on dire, à des modifications sensibles de la politique "internationale" concernant les produits laitiers, les oeufs, le poulet le dindon et leurs produits dérivés. Il nous paraît important de souligner au passage le fait que la réduction ou l'élimination des "crêtes tarifaires" sont directement citées dans la liste des priorités de négociations (item 16), telle qu'énoncée dans la Déclaration Ministérielle officielle de l'OMC de novembre 2001.

Concernant le type de liens institutionnels et commerciaux qu'un Québec souverain voudrait maintenir avec le reste du Canada, notamment pour préserver ou améliorer le fonctionnement des mécanismes de prix internes actuels dans les secteurs agricoles contingentés, la libre circulation des produits, actuellement assujettie à de règles de partage des marchés domestiques sous le parapluie de plans de commercialisation multi-provinciaux, nous apparaît absolument essentielle au futur développement de l'industrie agroalimentaire du Québec, quel que soit le futur statut politique du Québec. Pour ce qui est des règles, elles-mêmes, permettant le partage des marchés sur le territoire canadien, elles nous semblent en train de se fragiliser graduellement. La raison principale de cette fragilisation nous semble très directement liée au fait que les marges commerciales que les entreprises concernées touchent sur le marché intérieur demeurent la plupart du temps plus intéressantes que celles qu'ils touchent sur les marchés extérieurs. Donc, le degré de concurrence pour s'accaparer des plus grands marchés alimentaires urbains du Canada s'intensifie, et ce à tous les paliers de la chaîne agroalimentaire. Il appartiendrait donc au gouvernement d'un Québec souverain de tenter de négocier des conditions de continuation de ces règles du partage du marché intérieur selon les avantages économiques et stratégiques qui seraient perceptibles au moment où ces éléments de détails pourraient être mis en cause.

Finalement, en ce qui concerne la marge de manœuvre plus grande dont pourrait éventuellement disposer pour élaborer une stratégie agroalimentaire originale axée sur une plus grande valorisation des produits de la ferme, notamment pour les produits des secteurs avec gestion de l'offre, il nous paraît important de dissiper l'espèce de "légende urbaine" à l'effet que les Traités internationaux en sont venus à paralyser complètement les gouvernements nationaux quand vient le temps d'élaborer des politiques spécifiques sectorielles. Par exemple, les méthodes d'allocation des permis d'importation des produits agricoles qui entreraient au Québec en vertu de la règle de l'accès minimal, comme c'est présentement le cas pour les produits importés concurrençant ceux des secteurs avec gestion de l'offre, pourraient être analysées et élaborées en fonction des objectifs économiques et sociaux du Québec parce que l'OMC ne régit pas encore directement ces modalités du commerce international agroalimentaire. Notons que présentement une majorité d'importateurs canadiens se dit satisfaite par les modes d'attribution ayant cours en cette matière au Canada alors que les quantités importées demeurent marginales. Mais des analyses économiques récentes et fort crédibles indiquent que les modes d'allocation de ces permis ont des degrés d'avantages économiques et sociaux différents selon le niveau d'accès minimum spécifique à chaque produit. Autrement dit, ces méthodes peuvent encore faire l'objet d'une stratégie différenciée de gouvernance publique selon un état de situation précis. Mais il y a lieu de prévoir que l'OMC pourrait vouloir, à moyen terme, régir les pratiques commerciales nationales qui ont cours en cette matière.

LISTE DES ABBRÉVIATIONS ET SIGLES

AAAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ALENA	Accord de Libre Échange Nord-Américain
CCGAL	Comité Canadien de Gestion des Approvisionnements de Lait
CCL	Commission Canadienne du Lait
GATT	Accord Général sur les Tarifs et le Commerce
kg	Kilogramme
LMIC	Liste des Marchandises d'Importation Contrôlée
MAECI	Ministère des Affaires Extérieures et du Commerce International
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MGS	Mesure Globale de Soutien
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PPC	Producteurs de Poulets du Canada
SPS	Système de Normes Sanitaires et Phytosanitaires
UE	Union Européenne
UPA	Union des Producteurs Agricoles
US	États-Unis
USDA	United States Department of Agriculture
ZLEA	Zone de Libre Échange des Amériques

1. Mandat de l'étude et organisation du rapport

A. Mandat de l'étude

Le Ministère du Conseil Exécutif du Gouvernement du Québec a sollicité cette expertise pour remettre à jour et, si nécessaire, pour procéder à une vérification de la validité des conclusions d'une étude que nous avons réalisée en 1992, dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions relatives à l'accession du Québec à la souveraineté, et publiée sous le titre "Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire".

Le cadre général de la remise à jour de toutes les études de 1992 circonscrit l'ampleur de cette mise à jour et la manière de présenter l'analyse à effectuer.

Plus précisément, la présente étude comporte trois parties traitées successivement. La première constitue essentiellement un rappel succinct des éléments principaux et des conclusions de l'étude de 1992. La deuxième traite des principaux faits, ainsi que des principaux éléments de tendance et de contexte qui ont affecté l'évolution des secteurs agricoles contingentés, particulièrement entre 1992 et 2001, et qui ont un rapport direct ou indirect avec la gouvernance politique domestique et/ou internationale de ces segments importants de l'industrie agroalimentaire québécoise. Finalement la troisième partie formule les conclusions nouvelles qui paraissent justifiées à la lumière des changements survenus depuis 1992.

B. Organisation du rapport

Ce rapport est donc divisé en trois sections, consécutives à ces considérations introductives. La section 1 porte sur le mandat de la présente étude. La section 2 présente un condensé du rapport de 1992, brièvement remis en contexte. La section 3 traite d'éléments nouveaux survenus entre 1992 et 2001 et qui concernent de manière significative la problématique du développement futur du secteur agroalimentaire du Québec, tant au plan domestique qu'au plan international, et plus particulièrement celle des secteurs sous gestion de l'offre (lait, oeufs, volaille et dindons). Finalement, la section 4 tire les conclusions qui s'imposent suite à ces analyses comparées.

Un résumé administratif du rapport précède le texte du document lui-même et résume à la fois les faits saillants analysés et les conclusions principales qui s'en dégagent.

Finalement, précisons que nous nous sommes efforcés de n'incorporer au texte principal que les tableaux chiffrés et les graphiques qui s'avèrent essentiels pour appuyer l'argumentation. Mais pour ce faire, nous avons dû transférer en annexes de ce rapport plusieurs données factuelles utiles à la compréhension des faits analysés. Nous demandons donc aux lecteur(trice)s de ce

document de faire preuve de tolérance s'il (elle) juge que cette méthode de présentation lui complique la tâche de bien comprendre les faits et tendances exposées.

2. Éléments essentiels et conclusion du rapport de 1992.

A Concernant la portée de l'analyse

Le rapport de 1992 traitait uniquement des productions agricoles du Québec sous régime de gestion de l'offre, à savoir celles du lait, des oeufs, du poulet et du dindon. C'était, avait-t-on affirmé alors, les secteurs agricoles québécois les plus concernés à la fois par les débats en cours à l'Assemblée Nationale du Québec concernant le dossier constitutionnel et ceux qui se déroulaient à Genève et concernant le volet agricole (Traité agricole) de la négociation multilatérale du cycle de l'Uruguay du GATT (négociation qui avait été amorcée en 1986).

On y faisait état ensuite de l'importance dominante de ces secteurs agricoles sous gestion de l'offre dans l'économie agroalimentaire du Québec au début de la décennie '90. Le secteur du lait comprenait alors 14 657 exploitations, touchant des recettes monétaires pour une valeur à la ferme de 1,167 milliards \$ et contrôlant des actifs de 7,4 milliards \$. Le secteur des oeufs, pour sa part, comptait 1 418 exploitations, dont 175 détenteurs de quotas de production, rapportant des recettes monétaires pour une valeur à la ferme de 90 millions \$. Ce montant se scindait alors en 59 millions \$ pour les oeufs de consommation et 31 millions pour les oeufs d'incubation. Finalement, les secteurs confondus de la volaille et du dindon étaient constitués de 1 167 entreprises, dont 806 détenteurs de quotas de volaille, produisant des recettes monétaires de 290 millions \$. Ensemble, les secteurs des oeufs et de la volaille disposaient de facteurs de production valant près de 7,3 milliards.

En fait, la valeur des recettes monétaires de 1990 de tous ces secteurs confondus équivalait à 40,9% de la valeur des recettes monétaires totales de tous les secteurs agricoles du Québec à ce moment là. Ajoutons que, puisque ces secteurs sous gestion de l'offre étaient les principaux fournisseurs d'intrants agricoles à l'industrie de la transformation agroalimentaire du Québec, la compétitivité de l'ensemble de l'industrie québécoise des aliments et boissons était fortement tributaire du dynamisme de l'évolution de ces secteurs agricoles sous gestion de l'offre. Précisons finalement que les secteurs agricoles sous gestion de l'offre, et le secteur du lait en particulier, étaient alors fortement présents dans toutes les régions agricoles du Québec, d'où un enjeu crucial au niveau du développement régional.

B. Concernant la gouvernance internationale des règles du commerce, retour en arrière au scénario GATT-Dunkel de décembre 1991.

Au plan international, les négociations du Cycle de l'Uruguay du GATT (dont le Canada était membre) qui portaient entre autres sur le volet agricole et qui s'étaient amorcées en 1986, menaçaient de plus en plus de s'enliser jusqu'à ce que les autorités du GATT mettent de l'avant,

de leur propre chef, une audacieuse et complexe proposition de Traité Agricole annoncée le 20 décembre 1991. Cette proposition, que nous appellerons ici le scénario GATT-Dunkel de 1991, nous apparut donc, en 1992, d'une importance capitale au moment où nous nous apprêtions justement à analyser les implications de la souveraineté du Québec sur la gouverne du secteur agroalimentaire du Québec dans ce nouveau contexte international que laissait présager ce scénario qui était alors sur toutes les lèvres du milieu agricole et rural.

Résumons ici brièvement les conclusions que nous pouvions alors en tirer :

1) en gros, le scénario Dunkel proposait un remplacement intégral de toutes les barrières non tarifaires, omniprésentes dans toutes les économies agroalimentaires des pays industrialisés, par des tarifs plus transparents, une réduction graduelle de la protection tarifaire, tous les types de tarifs douaniers confondus, une réduction graduelle des subventions à l'exportation, le tout accompagné d'une réduction graduelle de la portée et des niveaux d'aide domestique résultant des politiques nationales de soutien des revenus et des prix agricoles. Ces clauses devaient prendre effet durant la période 1995-2001.

2) en vertu de cette proposition, la fameuse partie 2 de l'Article XI de l'ancien Traité du GATT (voir annexe 1) devenait donc caduque. Etant donné que les systèmes agricoles nationaux de contrôle de la production domestique ou de gestion de l'offre se trouvaient justement légalement protégés par cette clause au plan international, la proposition Dunkel portait grandement à conséquences dans l'économie agroalimentaire du Québec ainsi que dans celle du reste du Canada, compte tenu des modalités de gestion pan canadien des plans conjoints et marketing boards.

3) en supposant que le Québec aurait pu devenir souverain dans ce nouveau contexte, nous avons supposé que celui-ci serait devenu signataire-membre du GATT-OMC. Donc, il aurait placé son secteur agroalimentaire dans l'obligation d'opérer sur des marchés domestiques et étrangers où seuls les tarifs douaniers et les règles d'accès minimum pouvaient être utilisés pour protéger, si nécessaire, ses secteurs agricoles de la concurrence internationale. Par ailleurs, que le Québec soit devenu à ce moment là souverain ou pas, la proposition Dunkel n'impliquait pas directement qu'il aurait fallu procéder rapidement à des changements majeurs dans les structures internes des marchés agricoles au Québec et dans le reste du Canada quant à leurs relations économiques réciproques en matière d'agriculture.

4) au plan économique, il apparaissait assez clair, en 1991, qu'on pouvait conclure presque n'importe quoi en ce qui concerne les dangers d'une libéralisation des marchés à la manière Dunkel pour les secteurs agricoles du Québec, et en particulier pour les secteurs sous gestion de l'offre pour la simple et bonne raison qu'on ne connaissait pas encore la proposition de systèmes de tarifs douaniers à deux paliers qui fut finalement mise sur la table par les autorités du GATT en 1994 et à laquelle le Canada a fini par se rallier. Les partisans du scénario du pire craignaient alors qu'on ne leur impose un niveau de faible protection tarifaire dans un contexte de taux de change élevé pour le dollar canadien. Se basant sur des calculs de coûts de production comparatifs entre les producteurs américains et les producteurs québécois de quelques denrées parmi les plus vulnérables, ils en concluaient qu'il faudrait s'attendre à des baisses sensibles des recettes monétaires agricoles qui risquaient d'affecter le plus sévèrement les secteurs du lait, du

dindon, de la volaille et des oeufs. Pour leur part, les partisans du scénario du "pas si pire", si on peut s'exprimer ainsi, envisageaient plutôt la possibilité d'invoquer un principe d'équivalence tarifaire pour justifier une protection tarifaire relativement élevée pour ces secteurs vulnérables et anticipaient que le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain, notamment, allait chuter très significativement à long terme. Ils y voyaient là deux coussins permettant d'amortir les conséquences à moyen et long termes d'un accord du type Dunkel pour le secteur agricole d'ici.

5) la valeur totale des actifs agricoles des agriculteur(trice)s opérant dans ces secteurs agricoles contingentés, dont une portion significative est constituée de la valeur "imputée" (et transigeable entre agriculteur(trice)s) des quotas de production en vertu desquelles la production domestique est répartie entre les entreprises de chaque secteur concerné, était potentiellement mise à risque dans la première proposition de Dunkel. A cet égard, les partisans du scénario du pire craignaient des baisses sensibles de la valeur des actifs dans les secteurs contingentés, les actifs les plus vulnérables paraissant être les actifs non-fonciers et les entreprises les plus vulnérables paraissant être celles qui s'adonnaient à l'élevage hors-sol dans les secteurs du dindon, du poulet et des oeufs.

6) en ce qui concerne les aides directes à la production domestique, les secteurs contingentés étaient peu concernés puisque qu'ils ne bénéficiaient alors que très marginalement de diverses formes d'aide gouvernementale. Seules des subventions directes de 267 \$ millions/an que touchaient les producteurs canadiens de lait industriel, sous régie de la Commission Canadienne du Lait (CCL) dont près de 100 \$ millions étaient touchés par des agriculteur(rice)s du Québec seraient ajustables à la baisse selon le premier scénario Dunkel.

Toutes considérations confondues, et étant donné la complexité et le caractère plutôt vague des éléments majeurs des nouvelles règles internationales que tentait d'imposer la première proposition Dunkel, telle que révélée en décembre 1991, nous en tirions alors la conclusion qu'il était trop tôt et trop hasardeux de prédire que celle-ci allait saper tous les fondements des mécanismes de mise en marché spécifiques qui permettaient à ces secteurs contingentés d'opérer de manière relativement harmonieuse à la fois au Québec et dans le reste du Canada. En fait, la proposition Dunkel originale était encore beaucoup trop vague pour qu'un analyste sérieux en arrive à simuler de manière crédible les volumes de production, les prix agricoles, les revenus des producteur(trice)s, la valeur de leurs actifs et les niveaux d'importation et d'exportation qui en résulteraient à court et moyen termes dans les secteurs agricoles les plus concernés.

C. Concernant les implications du scénario "accession du Québec à la souveraineté" sur les secteurs agricoles contingentés telles qu'envisageables en 1992.

En 1992, le seul Traité international nouveau qui était en voie de modifier des règles du commerce transfrontalier agroalimentaire qui concernaient notamment le Québec était l'Accord de Libre Échange Canada-États-Unis, initialement convenu pour s'appliquer pour la période 1989-1998 (voir annexe 2 pour un résumé condensé des clauses principales de cet accord). Dans notre étude du scénario de la souveraineté du Québec, nous avons alors émis l'hypothèse que le Québec demeurerait partie prenante de cet accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis. Nous avons, par ailleurs, fait l'hypothèse que le statu quo serait maintenu au GATT, du

moins en ce qui concernait le fameux article XI qui régissait, au plan international, les secteurs agricoles domestiques avec gestion de l'offre. Or les événements qui sont survenus par la suite dans le cadre des négociations internationales du cycle de l'Uruguay du GATT-OMC finirent par aboutir à un Traité Agricole qui invalida notre deuxième hypothèse ci-haut, les quotas à l'importation étant remplacés par un système de contingents tarifaires (ou tarifs à deux paliers) avec accès minimum.

Les conclusions auxquelles nous arrivions à l'époque, mais qui doivent maintenant être réexaminées à la lumière de ces faits nouveaux étaient les suivantes :

- 1) la question du partage des marchés, sur le territoire canadien, pour les secteurs agricoles contingentés demeurait cruciale et pour le Québec et pour le reste du Canada, advenant l'accession du Québec à la souveraineté politique;
- 2) au début des années 1990, à titre d'importateur net de produits agricoles et alimentaires avec l'étranger, le Québec aurait été dans une position de négociation stratégique favorable pour défendre des acquis en matière de structures d'accès aux marchés pour lesquelles ses productions pourraient s'avérer compétitives;
- 3) si toutefois le Québec s'était retrouvé devant l'obligation d'ouvrir complètement ses marchés agricoles en secteurs contingentés, une façon logique d'y parvenir graduellement aurait été de mettre en place un marché ouvert pour les quotas de production de ces denrées entre le Québec et le reste du Canada. Nous suggérions alors de mener une analyse très pointue sur cette stratégie, tout en partant de l'hypothèse (non encore documentée à l'époque) que cette option, de partage des quotas de production aux plus offrants sur l'ensemble du territoire pan canadien ne serait vraisemblablement ni très avantageuse ni très désavantageuse pour le Québec au plan économique et stratégique.

Telles étaient donc là les principales considérations que nous avons mises en lumière dans l'étude de 1992 concernant les impacts prévisibles de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'évolution de ses secteurs agricoles contingentés, probablement les plus vulnérables, non seulement dans le contexte de ce scénario mais aussi, parallèlement, dans la mouvance des Traités agricoles que le Canada venait de signer (Accord de Libre Echange Canada-États-Unis) ou s'apprêtait à négocier au plan multilatéral (Accord du Cycle de l'Uruguay du GATT-OMC).

3. Décennie de changements dans l'encadrement international de politiques agricoles domestiques et internationales, 1991-2001

A. Faits marquants

Le premier fait marquant de la décennie 1991-2001 du point de vue de la gouvernance publique de l'industrie agroalimentaire a certes été la signature, en 1994, du Traité Agricole multilatéral issu du cycle de l'Uruguay du GATT-OMC par le Canada, qui avait été, soit dit en passant, un

des pays membres fondateurs du GATT en 1945. Ce nouveau Traité multilatéral agricole, qui est en fait d'une grande complexité au plan de l'interprétation, régit à la fois les obstacles qu'un pays peut mettre à l'entrée de denrées étrangères sur son territoire, les aides qu'il peut fournir à ses entreprises exportatrices, le soutien interne qu'il peut offrir à ses productions domestiques ainsi que certaines modalités des contrôles de qualité des aliments et boissons qu'un pays applique sur son territoire et aux points d'entrée des importations sur celui-ci.

Pour bien comprendre les impact significatifs sur l'évolution des secteurs agricoles sous gestion de l'offre au Québec et dans le reste du Canada que ces nouvelles règles du jeu imposées au plan international auront eues entre 1995 et 2001 il n'est pas superflu de bien mettre en lumière les principales clauses de ce Traité Agricole issu du Cycle de l'Uruguay et quelques modalités de leur application (tableau 1).

Tableau 1. Principales Clauses du Traité Agricole du Cycle de l'Uruguay (1995-2001) et remarques de mise en contexte au Québec et dans le reste du Canada

Narratif des clauses	Incidences réglementaires ou circonstanciées
NOUVEAUX TARIFS DOUANIERS*	
Conversion de tous les obstacles non-tarifaires au commerce entre pays membres en frais de douanes ordinaires et consolidation des équivalents tarifaires ainsi obtenus.	- 37 pays, dont le Canada, ont décidé de se prévaloir de la possibilité d'instaurer des contingents tarifaires, - ceux-ci s'appliquent, au Canada, aux produits suivants : blé et produits, orge et produits, margarine, bœuf, lait, volaille, dindon et oeufs. - ils ont pris effet en août 1995 et s'articulent sous la forme de tarifs douaniers à deux paliers, ie. tarif-intra, accès minimum et tarif-extra, accès minimum.
TARIFS PRÉEXISTANTS ET NOUVEAUX TARIFS	
Tous les tarifs déjà en place et nouveaux tarifs devront être réduits, entre 1995 et 2000, par échelonnement égal, d'une moyenne de 36% (pays développés membres) et d'un minimum de 15% pour chaque ligne tarifaire dans un même pays.	

ACCÈS MINIMUM

Concerne les denrées de base notifiées dans le cadre de l'établissement de contingents tarifaires

Si le volume des importations d'une telle denrée ne dépassait pas déjà 5% du volume de la consommation intérieure enregistré durant la moyenne des années 1986-1988, le pays concerné s'engage à assurer un niveau minimal d'accès de 3% de ce volume total de référence à compter de 1995 puis de hausser graduellement celui-ci à 5% en l'an 2000.

Les niveaux de tarifs appliqués au volume importé et couvert par l'accès minimum doivent être sensiblement plus faibles que ceux appliqués sur les volumes extra accès minimum (donc ouvrant la porte à des systèmes de tarifs à deux paliers).

- Le secteur de la fabrication du beurre était le plus concerné, comme on le précisera plus loin, par cette clause, au Québec.

MESURE GLOBALE DE SOUTIEN (MGS)

Toutes les mesures de soutien interne domestique doivent être classées en catégories verte, bleue et ambre

Seules les aides "non vertes" entrent dans la MGS d'un pays pour fin des engagements de réduction graduelle du niveau de soutien interne

Les aides vertes n'entrent pas dans la MGS et seront protégées, quels que soient leurs niveaux, contre toute mesure de rétorsion durant la période 1995-2004

Réduction de 20%, en six étapes égales, entre 1995 et 2001, de la MGS de chaque pays développé, par rapport à la période de référence 1986-1988.

- Tous secteurs concernés confondus, le Canada partait avec un niveau de MGS de référence de \$5.4 milliards. Cette situation lui conférait une marge non négligeable pour respecter cet engagement.

CONCURRENCE À L'EXPORT ET MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES (SPS)

Réduction, entre 1995 et 2001, des subventions à l'exportation à des niveaux ne dépassant pas 64% des moyennes annuelles de la période 1986-1990.

Réduction, entre 1996 et 2001, des volumes d'exportations subventionnées à des niveaux ne dépassant pas 79% des moyennes correspondantes de 1986-1990. Interdiction d'introduire de nouvelles subventions à l'exportation sur des denrées n'ayant pas bénéficié de telles aides entre 1986 et 1990.

Nécessité que les mesures SPS reposent sur des critères strictement scientifiques et permission allouée à chaque pays membre de maintenir des normes basées sur des données scientifiques plus élevées que les normes internationales prévalant. **

- Cette clause comportait des implications pour le secteur laitier du Québec et du reste du Canada car des exportations de beurre équivalent à 9 800 tonnes, soutenues par un système de "retenues" des producteurs, se trouvaient indirectement mises en cause.

NOTA BENE

- * Les nouveaux tarifs pour les produits dérivés de ces denrées sont directement liés aux tarifs appliqués aux produits de base dont ils dérivent et à la quantité de produits de base qu'ils contiennent par unité de poids.
- ** La nouvelle "philosophie" du contrôle SPS aux frontières se traduit en une obligation pour l'expéditeur de prouver que la denrée expédiée est "saine" plutôt que pour l'importateur de prouver qu'elle n'est pas "saine". Elle met donc plus de poids juridico-administratif sur le pays à l'origine de l'exportation.

Les pages qui suivent visent à mettre en lumière les évolutions respectives des secteurs agricoles sous gestion de l'offre au Québec dans le contexte de cet accord multilatéral. Au passage, nous signalerons les items particuliers de ces évolutions dans le cadre desquels l'éventualité pour le Québec d'être un pays souverain aurait pu porter le plus à conséquence. Puis nous traiterons brièvement du contexte actuel de renégociation du Traité Agricole du Cycle de l'Uruguay et de son importance capitale pour l'évolution future de ces secteurs agricoles contingentés.

B. LE POINT SUR LE SECTEUR LAITIER

Au cours des trois dernières décennies, le Canada s'est contenté de jouer un rôle mineur sur le marché international des produits laitiers, les exportations canadiennes de produits dérivés du lait n'ayant jamais excédé 4,5% des volumes mondiaux transigés (voir annexe 3). Ceci est explicable en bonne partie par l'ensemble des moyens que les deux paliers de gouvernement concernés (provincial et fédéral) se sont historiquement donnés pour appuyer l'évolution de cette industrie, lesquels accordèrent une importance dominante à établir un corpus cohérent de politiques laitières domestiques, à l'abri le plus possible des concurrents internationaux potentiels. En fait, le Canada exporte surtout du beurre et des poudres de lait à destination des pays en voie de développement et des produits comme le cheddar vieilli et le lait évaporé vers quelques marchés traditionnels. Le secteur laitier prive exporte une grande variété de produits dans au-delà de 30 pays à travers le monde.

En fait, en répondant prioritairement aux besoins intérieurs de matière grasse en ce qui concerne le lait de transformation, l'industrie canadienne fait aussi face à un surplus structurel de solides non gras. Ce surplus structurel en est donc graduellement venu à être exporté selon des programmes de mise en marché spécifiquement conçus à cette fin.

Durant les deux décennies qui ont précédé la fin des négociations du Traité Agricole du Cycle de l'Uruguay (1994), le Canada s'est aussi doté d'un éventail de mesures pour contrôler les importations de produits laitiers afin d'administrer son régime national de gestion des approvisionnements de lait et d'en assurer la stabilité. Dans ce cadre là, on a donc mis place un système de quotas à l'importation des produits laitiers au Canada sous l'article XI.2(c) du GATT. Ce système de quotas à l'importation, alors parfaitement légal parmi les pays membres du GATT, permettait d'établir des niveaux de prix domestiques qui pouvaient excéder les niveaux des prix mondiaux, mais à condition de bien ajuster sa production domestique aux besoins domestiques et de contrôler indirectement son niveau d'importations nettes.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral soutient le prix cible du lait de transformation au niveau du marché grâce à deux programmes administrés par la CCL. Premièrement, il assure le financement pour les paiements de subsides qui atténuent le prix à la consommation des produits laitiers de transformation en réduisant le prix que doivent toucher les producteurs sur les marchés. En raison des restrictions budgétaires fédérales, ce subside a été abaissé de 15% en août 1986 et est en voie d'être progressivement éliminé au cours des cinq (5) années commençant en février 1998 (1998-2003). Deuxièmement, la CCL fixe aussi les prix de soutien pour le beurre et la poudre de lait écrémé. Ces interventions constituent les principaux éléments du mécanisme permettant aux producteurs de toucher le prix cible pour leur lait.

Le Canada a donc ébauché son plan de participation à la négociation du cycle de l'Uruguay, en 1986, avec l'appui non équivoque du Gouvernement du Québec, en demandant un renforcement du fameux article XI.2(c) du GATT, notamment pour préserver le plus possible toutes ses grappes de politiques agricoles, de réglementations et d'institutions que les deux paliers de gouvernement avaient réussies avec le temps à mettre conjointement en place dans les secteurs

agricoles contingentés, y inclus bien sûr le secteur laitier. Cependant, à la fin de ces longues et pénibles négociations qui perdurèrent de 1986 à 1994, le Canada accepta finalement le principe du remplacement des barrières non tarifaires par des équivalents tarifaires et décida de s'en prévaloir notamment pour ses secteurs agricoles contingentés. Le document de notification canadienne proposa donc l'instauration des équivalents tarifaires pour le secteur laitier (tableau 2), lesquels tombaient par ailleurs sous la coupe de l'engagement global de réduction de 36% en moyenne sur six ans et d'engagement minimum par secteur de 15%.

Tableau 2. Offre du Canada relativement aux équivalents tarifaires (Tarifs hors Quota)*, 1995 et 2000

Produit	Tarif ad valorem et spécifique	
	1995	2000
Beurre	351,4% (pas moins de 4.71 \$/kg)	298,7% (pas moins de 4.00 \$/kg)
Poudre de lait écrémé	237,2% (pas moins de 2.36 \$/kg)	201,6% (pas moins de 2.01 \$/kg)
Cheddar	289,0% (pas moins de 4.15 \$/kg)	245,7% (pas moins de 3.53 \$/kg)

et Accès minimum

- (i) **Fromage** : Dans le cas de l'ensemble des fromages, l'accès historique concédé par le Canada était déjà plus élevé que l'accès minimal proposé par les modalités de l'Accord Agricole. Donc le niveau d'accès actuel a été maintenu et se situe, tant pour 1995 que pour 2000, à 20 412 tonnes ou 8,2% de la consommation historique.
- (ii) **Beurre** : Le Canada a proposé un nouvel accès initial de 1,964 tonnes et un accès final (an 2000) de 3 274 tonnes, ce qui représente respectivement de 1,9% à 3,2% de la consommation historique (99 800 tonnes). Un accès de 5% aurait représenté 4 990 tonnes en l'an 2000.
- (iii) **Poudre de lait écrémé** : Le Canada n'a pas proposé d'accès minimum pour la poudre de lait écrémé. Un accès de 5% par rapport à la consommation historique (51 600) tonnes, aurait représenté 2 580 tonnes de ce produit en 2000.

***NOTA BENE** Ces équivalents tarifaires sont réduits de 15% au cours de la période de mise en oeuvre.

Finalement, les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada, qui s'étaient très fortement opposés à la disparition de l'ancien article XI:2(c) du GATT, se rallièrent, mais non sans peine, à ce nouveau système de contingentements tarifaires quand il leur apparut clair que les tarifs extra-contingents qui s'appliqueraient aux volumes importés dépassant l'accès minimum leur offrirait quand même une protection complète contre la concurrence des importations, et permettait donc un maintien quasi intact de la politique laitière domestique.

Par ailleurs, suite à la disparition de l'article XI:2(c) et des exigences qu'elle posait à un pays qui s'en prévalait et suite aux ouvertures anticipées de petits marchés d'exportation potentiels consécutives à l'application de la clause d'accès minimum dans un certain nombre de pays importateurs de produits laitiers, l'industrie laitière québécoise et canadienne commença à envisager plus sérieusement que dans le passé la possibilité d'exporter davantage de produits laitiers dans ce nouveau contexte. Il faut dire que le mouvement de consolidation des entreprises s'était rapidement poursuivi dans ce secteur au cours des années '90, notamment au Québec. Par exemple, le nombre de producteurs de lait et de crème avait chuté à 9 273 durant l'année laitière 1999/2000 au Québec, soit une diminution de plus du tiers (-36%) depuis 1991. Il faut dire aussi que le Traité Agricole de l'Uruguay a réduit sensiblement la marge de manœuvre du Canada en ce qui a trait à l'utilisation de subventions à l'exportation pour stimuler ses exportations de produits dérivés du lait (tableau 3).

Dans ce contexte là, quand les clauses du Traité Agricole de l'Uruguay qui concernaient directement les secteurs laitiers du Québec et du reste du Canada au plan des instruments de la politique laitière internationale, les producteurs laitiers concernés décidèrent de modifier leurs systèmes internes d'établissement des prix à la ferme. Plus précisément, ils créèrent deux classes spéciales de lait (appelées 5d et 5e), payées à des prix inférieurs à ceux en vigueur pour les autres classes, et qui étaient réservées strictement à des quantités de lait transformées en produits laitiers destinés à l'exportation. Cette modification au système de prix intérieur du lait stimula sensiblement les exportations québécoises et canadiennes de fromage ainsi que, dans une moindre mesure, les exportations de beurre. À titre d'exemple, soulignons que les exportations de fromage en pourcentage de la production canadienne passèrent de 3% en 1994 à 8% en 1998.

**Tableau 3. Engagements en matière de subventions à l'exportation, Canada
1995/1996 à 2000/2001.**

Produits laitiers.(en valeur et en quantités)

EN VALEUR

Unités : millions de \$C

Moyenne	1986-91	1990-92	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Beurre								
	17,2	44,4	38,9	33,3	27,7	22,2	16,6	11,0
Lait écrémé en poudre								
	48,7		45,8	42,8	39,9	37,0	34,1	31,1
Fromage								
	25,4	31,4	28,9	26,3	23,8	21,3	18,8	16,2
Autres produits laitiers								
	35,2		33,1	30,9	28,8	26,7	24,6	22,5

EN QUANTITÉS

Unités : milliers de tonnes

Moyenne	1986-91	1990-92	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Beurre								
	4,4		9,5	8,3	7,1	5,9	4,7	3,5
Lait écrémé en poudre								
	56,9		54,9	52,9	50,9	48,9	45,0	
Fromage								
	11,5	13,1	12,4	11,8	11,1	10,4	9,8	9,1
Autres produits laitiers								
	38,		37,0	35,6	34,3	33,0	31,6	30,3

Puis voilà que, en 1998, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande décidèrent de contester ces ajustements du système de prix intérieur du lait au Canada comme étant incompatibles avec les obligations internationales imposées au Canada en vertu du Traité Agricole de l'Uruguay. Ce différend portait en fait sur deux plaintes distinctes. La première, déposée par ces deux pays, concernait précisément la fourniture de lait, destiné à être exporté après transformation, aux transformateurs ou aux exportateurs de lait du Québec et du reste du Canada à des prix inférieurs à ceux du lait destiné à la consommation intérieure. Les mesures du Canada ainsi visées, connues sous le nom de classes spéciales de lait 5d) et 5e), impliquent un cadre réglementaire complexe, en vertu duquel le lait transformé est uniquement offert pour l'exportation après des interventions et avec l'approbation de la Commission Canadienne du Lait (CCL, une Société paragouvernementale), des offices provinciaux de commercialisation du lait dont celui du Québec et du Comité Canadien de Gestion des Approvisionnements de Lait (composé de représentants de certains offices provinciaux ou des gouvernements provinciaux, et présidé par la CCL).

La Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis faisaient surtout valoir que la fourniture de lait à des prix réduits aux transformateurs travaillant pour l'exportation constituait en fait des "subventions à l'exportation" au titre des articles 9.1a) et 9.1c) de l'Accord de l'Uruguay sur l'Agriculture et que ces subventions excédaient les engagements en matière de subventions à l'exportation que le Canada avait inscrits sur sa Liste (tableau 3).

La deuxième plainte, déposée par les Etats-Unis, concernait pour sa part certaines conditions imposées par le Canada à l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation prévu dans sa liste d'engagements. Dans sa Liste, le Canada avait effectivement établi un contingent tarifaire de 64,500 tonnes pour le lait de consommation. Cette clause est assortie de la précision suivante "Cette quantité (64,500 tonnes) représente un estimé des achats annuels outre-frontière importés par les consommateurs canadiens". On doit ajouter que, au titre de la Licence générale d'importation en cause, le Canada restreint par ailleurs les entrées de lait de consommation, dans les limites du contingent tarifaire, aux importations effectuées par des consommateurs de lait canadiens, pour leur consommation personnelle, à hauteur de 20 \$C par transaction. Cependant, il faut dire que, pour ces importations, il n'est pas nécessaire d'obtenir un permis individuel ni de faire une déclaration de douane et aucun droit de douane n'est imposé, même dans le cas des importations effectuées dans le cadre du contingent. Le Canada a affirmé que ces conditions étaient justifiables aux termes du libellé de la note figurant expressément dans sa Liste.

Les Etats-Unis ont fait valoir pour leur part que les limitations imposées par la Licence d'importation concernée étaient incompatibles avec l'article 11.1b) du GATT de 1994 puisqu'elles rendaient le marché canadien accessible à des conditions moins favorables que celles qui étaient énoncées dans la Liste du Canada. Leurs représentants ont également fait valoir que ces restrictions constituaient une violation sur les procédures de Licences d'importation.

Le 25 mars 1998, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a donc établi un seul groupe spécial chargé d'examiner les deux plaintes en même temps. L'Australie et le Japon s'étaient inscrits comme tierces parties au différend. Dans son rapport distribué le 17 mai 1999, le Groupe Spécial a constaté que, en fournissant du lait à des prix réduits aux transformateurs travaillant pour l'exportation, par le biais des classes de lait 5d) et 5e), le Canada octroyait des

subventions à l'exportation énumérées à l'article 9.1a) et 9.1 c) de l'Accord sur l'Agriculture. Plus précisément, l'article 9.1a) vise les "subventions directes" y compris des versements en nature" accordées par "les pouvoirs publics ou leurs organismes". Le Groupe Spécial a indiqué qu'une détermination "de l'existence de "versements en nature" serait aussi une détermination de l'existence d'une subvention directe". Il a considéré que les transformateurs ou les exportateurs qui achetaient du lait à des prix réduits recevaient "des versements en nature" correspondant à la portion déduite du prix, parce qu'un "avantage" leur était conféré. Selon le Groupe Spécial, les arrangements en matière de fourniture faisaient que les transformateurs ou les exportateurs concernés payaient le lait au prix fort et bénéficiaient d'une remise équivalant à la portion déduite du prix. Même si les "versements en nature" ne représentaient pas dans ce cas une charge pour les Trésors publics du Québec et du reste du Canada, le Groupe Spécial a considéré que, compte tenu du cadre réglementaire canadien, ils étaient octroyés par "les pouvoirs publics canadiens et leurs organismes" et constituaient donc des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9.1c) de l'Accord sur l'Agriculture. L'article 9.1c) de cet Accord vise expressément les "versements à l'exportation" d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". Le Groupe Spécial a dit avoir constaté, pour ces mêmes raisons, que les mesures du Canada représentaient des "versements" et que ces "versements" étaient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

Sans entrer ici dans plus de détails, disons que le Groupe Spécial en concluait, en mai 1999, que le Canada avait agi dans ce dossier laitier d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombaient au titre des articles 3.3 et 8 de l'Accord sur l'Agriculture en octroyant des subventions à l'exportation énumérées aux articles 9.1a) et 9.1c) dudit accord dépassant le niveau de ses engagements en la matière spécifiés dans sa Liste.

Face à ces constats du Groupe Spécial de l'OMC, les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada ont entrepris deux démarches parallèles de concert avec leurs deux paliers de gouvernement. La première de ces démarches visait à modifier quelques modalités de fonctionnement des systèmes de prix du lait concernés par ce jugement. La deuxième, entreprise officiellement le 15 juillet 1999, amena le Canada, avec l'appui du Québec, à notifier aux instances du Mécanisme de Règlement des Différends de l'OMC son intention de faire appel d'un certain nombre de constatations du Groupe Spécial.

Il s'agit là de l'appel en vertu de laquelle les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande viennent tout juste (décembre 2001) d'être déboutés par l'Organe d'appel de l'OMC

Rappelons brièvement ici quelques péripéties de ces deux démarches.

Tout d'abord, le Comité Canadien de Gestion des Approvisionnements de Lait a élaboré, suite à des recommandations de ses experts techniques, une liste de neuf (9) principes en vertu desquels le système laitier canadien (Plan Conjoint National) devrait pouvoir être géré de manière plus serrée que dans le passé et devenir, de ce fait, hors de portée des récriminations de pays concurrents (voir annexe 4). Puis l'appel du Canada fut entendu par l'Organe d'Appel de l'OMC qui, tout en faisant état de quelques erreurs d'interprétation du Groupe Spécial, re confirma, le 13

octobre 1999, la constatation du Groupe Spécial à l'effet que les mesures du Canada constituaient des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1c) de l'Accord sur l'Agriculture.

Soulignons, en terminant cette section sur le secteur laitier, que la décision finale qui a été rendue le 3 décembre 2001 par l'Organe d'Appel de l'OMC était cruciale à plusieurs égards pour l'économie laitière du Québec et du reste du Canada. Qu'il suffise de rappeler ici qu'une décision défavorable au Canada dans ce dossier aurait impliqué de limiter les exportations totales de fromage à 9 700 tonnes en 2001/2002, comparativement à 20 433 tonnes en 2000/2001 pour ces classes de lait, à moins bien sûr qu'un nouvel Accord Agricole de l'OMC ne vienne d'ici 2005 modifier les règles du jeu, ce qui apparaît de moins en moins probable à ce stade-ci des négociations du Cycle du Millénaire (Seattle-Doha) de l'OMC.

C) LE POINT SUR LE SECTEUR DU POULET

De tous les secteurs agricoles contingentés au Québec, le secteur de la volaille est celui qui a bénéficié d'une augmentation relative des recettes à la ferme la plus élevée au cours de la décennie 1990-2000, celles-ci ayant passé de 290\$ à 383\$ millions (+31%). C'est donc un secteur particulièrement dynamique au sein duquel les quotas de production sont détenus et par des producteurs indépendants et par des entreprises d'amont et d'aval. En 1990, 641 producteurs indépendants réalisant 64,6% de la production détenaient des quotas, comparativement à 165 intégrateurs qui réalisaient 35,3% de la production. En 1999, le nombre de producteurs indépendants détenteurs de quotas a augmenté à 680 pour représenter 67,5% de la production alors que le nombre d'entreprises d'amont et d'aval chutait à 129, mais tout en représentant 32,4% de la production. C'est donc aussi un secteur qui a progressé mais sans bouleversements significatifs des structures physiques de ses entreprises d'élevage.

Le secteur du poulet d'élevage du Québec et du reste du Canada bénéficie du même système général de protection contre la concurrence étrangère que le secteur laitier mais les paramètres de cette politique régissant les importations et négociée dans le cadre du cycle de l'Uruguay de l'OMC lui sont propres. Les offres du Canada relativement aux équivalents tarifaires dans les lignes tarifaires du poulet entier et du poulet en morceaux pour 1995 et 2000 apparaissent au tableau 4. Ces offres étaient accompagnées, d'autre part, le Canada a proposé le même accès minimum pour 1995 que pour 2000, à savoir 39 844 tonnes, soit 7,5% de la consommation historique de 1986 à 1988.

**Tableau 4. Offre du Canada relativement aux équivalents tarifaires. (Tarifs hors quotas)
Volaille. 1995 et 2000*.**

Produit	Tarif ad valorem et spécifique	
	1995	2000
Poulet entier	280,4% (pas moins de 1.96 \$/kg)	238,3% (pas moins de 1.67 \$/kg)
Poulet en morceaux	292,9% (pas moins de 7.92 \$/kg)	249,0% (pas moins de 6.74 \$/kg)

* Les équivalents tarifaires sont réduits de 15% au cours de la période de mise en oeuvre.

Le secteur domestique du poulet canadien n'a pas fait l'objet de contestations majeures de la part d'autres pays membres de l'OMC au cours des dernières années, du moins pas de contestations ouvertes de l'ampleur de celles qu'a connues le secteur laitier.

Ce qu'il faut souligner par ailleurs c'est que, à l'instar du secteur laitier, l'allocation des permis d'importation de poulet étranger constitue maintenant et risque de constituer encore plus dans l'avenir immédiat une pièce maîtresse dans l'arsenal des politiques internes des pays qui gèrent des accès minima. Actuellement, le cadre opérationnel de l'OMC (article XIII du GATT) permet aux gouvernements concernés d'allouer les permis d'importation de manière discrétionnaire, c'est-à-dire de choisir eux-mêmes leur méthode d'allocation de ces permis.

Au Canada, les restrictions sur les importations de poulet ont débuté en 1979. De 1979 à 1994, le Canada disposait en effet d'un système de quotas à l'importation dans ce secteur. Suite à l'Accord de l'Uruguay, le Canada se prévalut donc de la possibilité d'implanter, le 1er janvier 1995, un système de contingents tarifaires pour le poulet. Au départ les quotas à l'importation furent attribués aux entreprises ayant importé du poulet durant la période de 1976 à 1978. Le niveau global du quota d'importation de 1979, 1980 et 1981 avait été fixé alors par une négociation bilatérale avec les États-Unis. Puis de 1982 à 1988, le quota global d'importation de poulet a été fixé à 6,3% de la production intérieure de poulet de l'année précédente. En 1989, suite à l'Accord de Libre Echange avec les États-Unis, le quota d'importation avait alors été porté à 7,5% de la production intérieure de poulet de l'année précédente telle qu'évaluée par Statistique Canada. Les augmentations des permis d'importation ont alors été attribuées aux sur-transformateurs qui fabriquaient des produits qui n'étaient pas sur la liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC).

Précisons au passage le fait que des restrictions sont imposées au Canada à la répartition des importations de poulet durant chaque calendrier annuel d'opération. Par exemple, en 1991 les détenteurs de contingents d'importation de plus de 100 000 kg de poulet ne devaient pas utiliser

plus de 30% de leur portefeuille de permis au cours du premier trimestre de l'année, 60% au cours du premier semestre et 90% au cours des trois premiers trimestres de l'année. Actuellement, les entreprises qui importent plus de 100 000 kg doivent encore respecter cette contrainte. De plus, chaque importateur doit utiliser 90% de son allocation annuelle s'il veut en conserver l'allocation.

Depuis 1995, suite au Traité Agricole de l'Uruguay, le système de contrôle des importations de poulet au Canada a évolué. Le gouvernement fédéral a donc remplacé le système de quota à l'importation par un contingent tarifaire. Les importations sont soumises à un faible tarif douanier à l'intérieur de l'engagement d'accès minimum, jusqu'à concurrence d'une limite prédéterminée. Les importations qui excèdent cette limite sont frappées d'un tarif douanier nettement plus élevé (tableau 4). Les produits du poulet qui figurent sur la liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC) sont soumis au contingent tarifaire.

Des licences d'importation sont nécessaires pour chacun des achats à l'étranger de poulet et de produits de poulet visés par les différentes positions tarifaires. Toutefois, le gouvernement canadien peut émettre des permis d'importation supplémentaires en cas de pénurie pour des produits spécifiques de poulet ne pouvant pas être comblés par la production domestique. Précisons au passage qu'aucun recours à cette situation d'exception n'est survenu au Canada au cours de la dernière décennie.

Il importe par ailleurs de souligner que les importations de produits sur-transformés de poulet (mets préparés à base de poulet) ne sont pas contrôlées par le gouvernement canadien. Cette situation permet donc aux sur-transformateurs, grossistes et distributeurs canadiens d'importer ces produits spécifiques sans les entraves de la tarification élevée s'appliquant aux produits de la LMIC. Cette exclusion vise pour sa part à permettre aux sur-transformateurs domestiques de demeurer concurrentiels face aux produits sur-transformés d'importation. Il ne faut donc guère se surprendre du fait que le volume des importations canadiennes de poulet soit présentement plus élevé que le niveau du contingent fixé par l'ALENA ou l'OMC (voir annexe 5). Rappelons au passage que le contingent fixé par l'ALENA correspond à 7,5% de la production domestique de l'année précédente alors que celui de l'OMC est de 39,8 millions de kg.

Il importe aussi de préciser au passage comment s'effectue actuellement la répartition du contingent tarifaire du poulet au Canada. Premièrement, une partie du contingent global est attribuée aux transformateurs qui importent les produits contrôlés dans le but de concurrencer les produits qui ne figurent pas sur la LMIC (voir annexe 6). Dans le jargon du milieu, on définit ces importateurs comme les détenteurs du contingent de libre échange. Les produits qui n'apparaissent pas sur la LMIC proviennent presque exclusivement des États-Unis et ne sont soumis à aucun tarif douanier en vertu de l'ALENA.. On privilégie en fait ces transformateurs dans le but d'encourager l'industrie domestique à fabriquer des produits à forte valeur ajoutée. Puis, une partie du contingent global est allouée aux importateurs traditionnels, c'est-à-dire les firmes qui importaient du poulet avant l'introduction des contrôles à l'importation en 1979. Ces importateurs traditionnels peuvent faire le choix entre leurs parts historiques ou les parts déterminées par les nouvelles méthodes de calcul décrites dans le schéma à l'annexe 6. En troisième lieu, les entreprises du secteur de la restauration obtiennent 5,6% du contingent global moins la quantité pour les demandes de produits servant à concurrencer ceux qui ne figurent pas

sur la LMIC. Ce pourcentage est valide pour 2001 et pourrait être modifié ultérieurement. Toutefois, l'attribution aux restaurateurs est fixée à un niveau minimum de 2,5 millions de kg. L'attribution de cette réserve est basée sur les parts de marché des restaurateurs calculées en fonction du volume des achats de poulet et sur d'autres considérations techniques qu'il serait fastidieux de décrire ici.

Ajoutons que le privilège de détenir une licence à l'importation dans une industrie protégée par un système de contingents tarifaires peut s'accompagner d'une rente positive touchée par l'importateur si le niveau des prix domestiques est sensiblement plus élevé que le niveau du prix international. C'est le cas présentement dans l'industrie du poulet au Québec et dans le reste du Canada.

La question qui mérite maintenant d'être examinée est la suivante; Est-ce qu'un Québec souverain pourrait et aurait avantage à choisir une méthode d'allocation de ces contingents tarifaires qui serait différente de celle qui est présentement utilisée au Canada?

La réponse à la première partie de cette question s'avère en fait très facile. En effet, comme précisé antérieurement, le cadre actuel de l'OMC permet encore aux gouvernements des pays membres d'allouer les permis d'importation de manière discrétionnaire, c'est-à-dire de choisir eux-mêmes la méthode d'allocation qu'ils privilégient pour un secteur spécifique. Soulignons toutefois au passage la possibilité que la Ronde de Négociation du Millénaire puisse donner lieu à des restrictions éventuelles à cette flexibilité dont disposent présentement les pays en cette matière.

Il est intéressant de souligner, par ailleurs, qu'au plan international on retrouve trois groupes de méthodes nationales d'administration des contingents tarifaires, à savoir: (1) les méthodes d'allocation par le marché; (2) les méthodes d'allocation par quasi-marché et (3) les méthodes d'allocation discrétionnaires. La première catégorie comprend surtout les systèmes dits de mise aux enchères des permis d'importation. Du point de vue de l'OMC, ce mode d'allocation devrait prédominer parce qu'il entraîne le moins de risque de sous-utilisation des contingents à l'importation et de diversion sur le commerce des denrées concernées. La deuxième catégorie comprend trois principaux types de systèmes d'allocation, à savoir: les licences sur demande, l'allocation suivant le principe "premier arrivé-premier servi" ainsi que l'allocation historique. Finalement, la troisième catégorie est constituée de méthodes discrétionnaires qui décernent le pouvoir et le privilège d'importer à des groupes spéciaux dans un pays, tels que des entreprises commerciales d'État (exemple: la CCL pour le beurre importé au Canada) ou des groupes de producteurs désignés.

Un Québec souverain pourrait donc encore choisir, disons en principe et jusqu'à avis contraire suite possiblement au cycle de négociation de l'OMC qui s'enclenche actuellement, un mode d'allocation des contingents tarifaires dans le secteur du poulet qui serait différent de celui qui régit actuellement ses importations de poulet.

La question la plus importante ici, il nous semble, serait de savoir quels avantages économiques et sociaux le Québec voudrait poursuivre en choisissant un autre mode d'allocation de ces contingents tarifaires que la méthode historique actuellement utilisée par l'ensemble du Canada. Par exemple, si l'objectif d'allocation de ces permis dans un Québec souverain était de compenser éventuellement des pertes de bien-être économique des éleveurs de poulet québécois résultant d'une plus grande libéralisation du commerce dans ce secteur, une méthode d'allocation optimale au plan collectif pourrait être celle qui générerait un revenu plus élevé relié à la détention des contingents mais taxé dans une optique de redistribution de la rente. Mais ceci supposerait que le Gouvernement du Québec s'attend à un accroissement significatif des accès minima dans le secteur du poulet à brève échéance, ce qui nous semblerait par ailleurs non cohérent avec les positions actuelles de négociation qu'il défend à l'échelle canadienne concernant les secteurs agricoles contingentés.

En fait, l'analyse économique qu'il faut effectuer pour déterminer le plus objectivement possible quelle méthode d'allocation des contingents tarifaires dessert le mieux les intérêts collectifs et privés d'un secteur d'activités économiques spécifiques dans un contexte national précis, à un moment donné, s'avère toujours excessivement complexe et forcément farcie d'hypothèses hautement spéculatives dans la mouvance internationale de ce tournant de siècle.

En fait, les études les plus récentes sur la dynamique des contingents tarifaires dans le secteur du poulet au Canada révèlent surtout deux choses. Elles révèlent d'une part qu'il n'y a probablement pas de méthode d'allocation de ces contingents qui est "inconditionnellement" plus avantageuse que toute autre, notamment et surtout parce que le niveau des avantages relatifs de chacune se modifie selon qu'il s'agit d'un accès minimum de 5%, 10%, 20% etc.

Autrement dit, le mode d'allocation à privilégier dans un secteur marginalement ouvert à la concurrence étrangère ne serait pas nécessairement le même que celui à privilégier dans un secteur plus que marginalement ouvert. Elles révèlent d'autre part que les importateurs qui opèrent actuellement sur le marché canadien du poulet considèrent que les procédures administratives actuelles sont satisfaisantes, avec un taux de satisfaction de 65,5%. Par ailleurs, les éleveurs de poulet exigent le maintien du niveau d'accès minimal actuel.

D) LE POINT SUR LES SECTEURS DES OEUF, DU DINDON ET DES OEUF D'INCUBATION.

Les recettes monétaires combinées touchées par les producteurs regroupés dans ces plans conjoints au Québec s'élevaient à 151 \$ millions en 2000. Les quotas de production des oeufs de consommation étaient alors détenus par 93 producteurs indépendants (pour 70,0% de la production), par 17 entreprises d'amont ou d'aval (pour 29,7% de la production) et par 2 producteurs à forfait sous contrat d'intégration (avec 0,3% de la production). Dans le secteur des oeufs d'incubation, il faut distinguer trois catégories d'entreprises. La première comprend les oeufs d'incubation de pondeuses d'œufs de consommation qui englobe 4 producteurs à forfait sous contrat d'intégration (avec 47% de la production) et deux couvoirs indépendants (pour 53% de la production). La seconde comprend les oeufs d'intégration de poulet et regroupe 33 producteurs indépendants (avec 30% de la production) et 23 couvoirs (avec 70% de la production). Finalement, la troisième comprend les oeufs d'incubation de dindons et réunit 4 producteurs indépendants (avec 50% de la production) et 1 couvoir (avec 50% de la production).

Ces secteurs d'élevage du Québec et du reste du Canada bénéficient, depuis 1995, du même système général de protection contre la concurrence étrangère que les secteurs du lait et du poulet, mais opérationnalisé avec ses paramètres propres. Plus précisément, les offres du Canada relativement aux équivalents tarifaires dans les lignes tarifaires du dindon entier, du dindon en morceaux désossés, des oeufs en coquille, des oeufs entiers liquides, des jaunes d'œufs liquides, de l'albumine liquide et des oeufs d'incubation apparaissent au tableau 5. Ces offres étaient accompagnées, d'autre part, de restrictions spécifiques concernant les accès minima. Plus précisément, dans le secteur du dindon, le Canada a proposé un accès minimal initial de 4 467 tonnes (1995) et un accès final (2000) de 5 588 tonnes, correspondant respectivement à 4% et 5% de la consommation historique (111 800 tonnes). En ce qui concerne les oeufs de consommation, c'est l'accès le plus élevé entre les engagements en vertu de l'OMC et ceux de l'ALENA (maintenus) qui l'emporte. Le Canada a donc proposé un accès initial de 12 822 milliers de douzaines d'œufs en 1995 et de 21 370 milliers de douzaines en 2000, à savoir respectivement 3% et 5% de la consommation historique (427 400 milliers de douzaines). Le Canada s'est par ailleurs réservé le droit de répartir l'accès aux oeufs et aux produits dérivés entre les oeufs en coquille (sauf les oeufs d'incubation), les oeufs congelés, les oeufs liquides et les oeufs en poudre. Cette répartition est effectuée une fois l'an par le MAECI. Finalement, en ce qui concerne les oeufs d'incubation, le Canada a proposé le même accès en 1995 et en 2000, à savoir 7 949 milliers de douzaines d'œufs ou 17,4% de la consommation historique (45 684 milliers de douzaines), Il importe de souligner que l'accès courant correspond à 21% de la consommation courante.

**Tableau 5. Offre du Canada relativement aux équivalents tarifaires (Tarifs hors quotas)
Secteurs des Œufs et Dindons. 1995 et 2000***

Produit	Tarif ad valorem et spécifique	
	1995	2000
-Dindon entier	182% (pas moins de 2.48 \$/kg)	154,7% (pas moins de 2.11 \$/kg)
-Dindon en morceaux désossés	194,5 % (pas moins de 5.67 \$/kg)	165,3% (pas moins de 4.82 \$ /kg)
-Oeufs en coquille	192,3 % (pas moins de 0.94 \$ / douz.)	163,5% (pas moins de 0.80 \$ / douz.)
-Oeufs entiers liquides	1.79 \$/kg	1.52 \$/kg
-jaunes d'oeufs liquides	1.79 \$/kg	1.52 \$/kg
-Albumine liquide	1.79 \$/kg	1.52 \$/kg
-Oeufs d'incubation	280,4%	238,3%

* Ces équivalents tarifaires sont réduits de 15% au cours de la période de mise en oeuvre.

Pour cette gamme de produits, il sera impératif que le prochain cycle de négociations qui s'est finalement amorcé à Doha débouche sur des mécanismes de mise en oeuvre des politiques, tels ceux concernant l'accès minimum, qui soient encore plus clairs et précis, et fondés sur des règles applicables à tous les pays membres.

4. Souveraineté du Québec et gouvernance internationale et domestique des secteurs agricoles contingentés.

Jusqu'à tout récemment, tout indiquait que le prochain cycle des négociations multilatérales de l'OMC, notamment et en particulier celles qui concerneront le volet agricole, procéderont des résultats et utiliseront les mesures issues du Cycle de l'Uruguay. C'est l'hypothèse que nous faisons ici et qui semble devoir se concrétiser maintenant suite à la session de l'OMC tenue en novembre 2001 à Doha, au Qatar.

Si au plan international, les secteurs agricoles sous gestion de l'offre du Québec et du reste du Canada sont donc destinés à continuer à être régis par le même cadre d'engagements d'ajustements aux niveaux d'accès minima, de tarifs douaniers et de niveau de soutien gouvernemental global, on peut mettre en lumière ici trois aspects des relations institutionnelles et commerciales entre le Québec et le reste du Canada qui devraient vraisemblablement faire l'objet d'accommodements concernant la politique domestique et la politique aux frontières. Ces éléments concernent (i) l'effet de dilution de la protection tarifaire des systèmes agricoles

contingentés dans le cadre canadien actuel, (2) le partage plus ou moins formel des marchés canadiens entre les groupes de producteurs provinciaux, et (3) le choix de politiques de régie des importations.

Concernant la protection tarifaire dont bénéficient présentement les secteurs agricoles contingentés, nous avons noté antérieurement que ce sont des méga-tarifs douaniers (ou crêtes de tarifs) qui demeurent, pour le moment, tous supérieurs à 180%. Or un analyste qui tenterait de s'adonner au calcul d'un tarif douanier "moyen" pour l'ensemble des produits agricoles du Québec en utilisant comme mode de pondération de chaque ligne tarifaire le pourcentage des recettes annuelles agricoles enregistrées par les producteurs québécois dans chacune de ces catégories de produits (calcul qui s'avèrerait forcément hasardeux compte tenu de la masse de statistiques dont il faudrait pouvoir disposer pour le calculer), serait forcément amené à conclure que ce tarif "moyen" est au moins supérieur à 70%, ce chiffre étant égal à 180% multiplié par 38,4% (importance relative des recettes agricoles dans les secteurs agricoles contingentés au Québec). Le même analyste qui tenterait de réaliser le même calcul à l'échelle canadienne, secteurs agricoles contingentés et tous secteurs confondus, en arriverait dans ces conditions à conclure que le tarif "moyen" canadien est au moins supérieur à 33,8%, ce chiffre étant égal à 180% multiplié par 18,8% (importance relative des recettes agricoles dans les secteurs agricoles contingentés pour l'ensemble du Canada). Ceci nous amène à conclure que, pour les secteurs agricoles contingentés du Québec, il y a forcément un effet de "dilution" du niveau de protection dont ils jouissent quand celui-ci est considéré comme étant partagé avec l'ensemble des autres agriculteurs du territoire canadien. Et ceci n'a rien à voir avec la politique en soi. C'est de la simple mathématique des faits, la dualité de l'agriculture canadienne avec ses secteurs sous gestion de l'offre et sans gestion de l'offre créant ainsi un effet de dilution de certains paramètres macroéconomiques importants de l'une et l'autre de ces catégories d'agriculteurs.

Dans un Québec souverain cet effet de dilution ne jouerait plus, ce qui devrait forcément avoir des conséquences sur des points de vue que le Québec devrait défendre dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC. Par exemple, une hypothèse de réductions des tarifs douaniers pour 2001-2006 qui serait explicitement axée sur des coupures très très majeures de ces crêtes de douaniers agricoles en particuliers pourrait s'avérer catastrophique pour toute l'économie agroalimentaire du Québec compte tenu de l'importance relative des secteurs agricoles contingentés dans celle-ci.

Concernant le partage plus ou moins formel des marchés canadiens entre les groupes de producteurs provinciaux concernés, il y a lieu de rappeler que les systèmes de prix internes qui régissent la quasi-totalité des ventes des produits de la ferme au plan domestique s'appuient sur des lois et institutions multiples, à divers niveaux de responsabilités partagées. Par exemple, l'entente actuelle sur l'allocation nationale dans le secteur du poulet au Canada définit les principes directeurs permettant d'établir les allocations provinciales de production. L'allocation annuelle de la production nationale est divisée en six périodes d'allocation de huit semaines. La méthode utilisée pour répondre aux besoins des marchés, aux exigences des transformateurs et pour assurer un prix équitable est de type "ascendant". Les transformateurs déterminent la quantité de poulet nécessaire pour desservir leurs marchés. Puis ils en font part aux autorités des offices provinciaux. Les offices provinciaux présentent leurs demandes d'allocation simultanément aux Producteurs de poulet du Canada (PPC), 15 semaines avant le début d'une

période. Toutefois, afin de s'assurer que chaque demande d'allocation de chaque province ne dépasse pas son plafond provincial, plusieurs balises et mesures de sauvegarde, qu'il serait fastidieux de décrire ici, ont été mises en place. Par exemple, la croissance de la production dans chacune des provinces est plafonnée à 8% de la base réajustée (mécanisme qui permet aux provinces de déplacer jusqu'à 5% de la production parmi les périodes de l'année) alors que la croissance au niveau canadien est plafonnée à 5% de la base rajustée.

Dans la perspective d'un Québec souverain, il faudrait accorder une très grande attention à la réingénierie de ces institutions et de ces mécanismes partagés de prix et d'allocation des marchés sur les territoires du Québec et du reste du Canada, surtout dans les secteurs contingentés tels que le lait et le poulet où le Québec compte présentement (2000) pour 38,4% et 28,3% respectivement des recettes agricoles canadiennes totales dans ces secteurs spécifiques sous gestion de l'offre. Les difficultés qu'on pourrait rencontrer dans cette opération pourraient forcément ne pas être qu'internes. Par exemple, dans une optique de libéralisation accrue des échanges au plan international, il ne faut pas exclure la possibilité que les offices de commercialisation du poulet, tant aux niveaux canadien que provincial veuillent conserver leurs parts actuelles de marché afin d'éviter l'érosion des quotas de production canadien et provinciaux et le retrait d'un bon nombre de producteurs de ce secteur sous gestion de l'offre. Prévoir à l'avance les difficultés de cette réingénierie s'avère donc une tâche hautement spéculative dans la mesure où d'éventuelles modifications à ces systèmes de prix pourraient être intimement liées à d'éventuels changements des règles internationales régissant les modes d'opération de ces systèmes dans le cadre de l'OMC, et vice versa.

Finalement, en ce qui concerne le choix de politiques de régie des importations, un Québec souverain pourrait peut-être se démarquer en cette matière, du moins tant et aussi longtemps que l'OMC continuera de permettre aux gouvernements de ses pays membres d'allouer les permis d'importation de manière discrétionnaire, c'est-à-dire de choisir eux-mêmes leurs méthodes d'allocation privilégiées. S'il advenait, par exemple, que des concessions majeures doivent être consenties par les 32 pays membres de l'OMC concernés au chapitre de l'accès minimum dans les systèmes de tarifs à deux paliers (comme c'est le cas au Canada pour les secteurs agricoles contingentés), ces politiques de gestion des permis d'importation pourraient devenir stratégiquement cruciales ne serait-ce que parce que les importateurs qui disposent de ces permis continueront à toucher des rentes de situation tant et aussi longtemps que des distorsions entre les prix mondiaux et les prix domestiques prévaudront dans ces secteurs. Il y a donc là une question de gouvernance publique importante.

Signalons enfin le fait qu'il existe actuellement de profondes divergences d'opinions entre les entreprises et les individus concernés par ces questions de régie des importations, et ce tant au Québec que dans le reste du Canada. Par exemple, il existe un point de divergence entre les associations de producteurs de poulet et les importateurs canadiens de poulet sur l'augmentation de l'accès au marché canadien. Dans le contexte des négociations commerciales qui ont été amorcés à Doa, au Qatar, 40,5% des importateurs souhaitent que les représentants canadiens négocient purement et simplement une augmentation de l'accès minimum au-dessus de 7,5% mais sans toutefois libéraliser entièrement les échanges. Toutefois, 25,2% disent préférer le statu quo. Mais dans ce dossier, la position du Groupe des Cinq de la Gestion de l'Offre au Canada (GO5) est claire. Les représentants de ces groupes de producteurs des secteurs contingentés

exigent le maintien du niveau d'accès actuel, assortie d'une régie des permis d'importation qui soit le plus rigide possible.

ANNEXES

Annexe 1

ARTICLE XI DU GATT

1) Aucune interdiction ou restriction autre que les droits de douane, taxes ou autres charges ne devrait être instituée ou maintenue par aucune des parties contractantes sur l'importation de tout produit;

2) Les dispositions du paragraphe 1 de cet article ne devraient pas être étendues aux points suivants:

.....

c) Les restrictions à l'importation sur les produits agricoles et des pêcheries, importés sous n'importe quelle forme*, nécessaires au renforcement de mesures gouvernementales qui:

(i) limitent les quantités d'un produit domestique similaire qui peut être produit ou mis en marché ou, s'il n'y a pas de production domestique importante du produit similaire, d'un produit domestique auquel le produit importé peut être directement substitué. Toute partie contractante qui applique des restrictions sur l'importation de n'importe lequel produit selon les dispositions du sous-paragraphe (2)c doit rendre publique la quantité totale de ce produit qui pourra être importée à l'avenir. Toute restriction appliquée selon (i) ci-dessus ne doit pas réduire la proportion du total des importations par rapport à la production domestique totale sous ce qu'elle aurait raisonnablement été espérée en l'absence des restrictions. Dans la détermination de cette proportion, les parties contractantes devraient porter attention à la proportion des importations qui prévalait durant une période antérieure représentative...

* N'importe quelle forme signifie le même produit à un premier stade de transformation et encore périssable lequel concurrence directement le produit frais et si sa libre importation a pour effet de rendre inefficace la restriction sur le produit frais.

(Traduction libre, tirée de GATT 1986, "The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade", Genève, pp. 17 et 66).

Annexe 2

SOMMAIRE DES PRINCIPALES CLAUSES CONCERNANT LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE DU TRAITÉ BILATÉRAL DE LIBRE ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS (1989-1999)

Plusieurs clauses du Traité bilatéral initial concernaient directement les produits agricoles traditionnels alors que d'autres concernaient le commerce des vins et produits forestiers. La plupart de ces clauses concernent des réductions de tarifs douaniers ou des restrictions quantitatives au commerce (barrières non-tarifaires). Plusieurs clauses s'appliquent strictement à des denrées spécifiques. D'autres clauses à portée plus générale traitent notamment des mesures d'aide à l'agriculture et des barrières techniques (ou non-tarifaires) au commerce. Le contenu des clauses les plus importantes peut se résumer comme suit :

1) On s'est entendu pour éliminer graduellement, sauf exceptions spécifiques (tels que les produits sous gestion de l'offre au Canada) tous les tarifs douaniers sur les produits agricoles au cours de la période 1989-1999.

Même si on reconnaissait que les barrières non-tarifaires constituaient alors le principal obstacle au commerce transfrontalier des produits agricoles entre le Canada et les États-Unis à la fin des années '80, des tarifs douaniers relativement élevés existaient aussi. Par exemple, les fruits et légumes, les huiles végétales, certains produits transformés dérivés des oeufs, le poulet, les cigarettes et la bière en provenance des États-Unis étaient assujettis à des tarifs douaniers canadiens plutôt élevés. En contrepartie, l'huile et les tourteaux de colza, quelques légumes, le tabac et le vin en provenance du Canada étaient assujettis à des tarifs douaniers américains plutôt élevés. Par ailleurs, étant donné que dans ces deux pays les tarifs douaniers en cause étaient significativement plus élevés sur les produits agroalimentaires transformés que sur les produits agricoles primaires, on a convenu, en principe du moins, que le commerce transfrontalier des produits transformés risquait d'être le plus fortement stimulé par les réductions de barrière tarifaires concernées par cette élimination graduelle des tarifs.

2) En ce qui concerne les fruits et légumes, la réduction des tarifs, modulée sur dix ans, est conditionnelle à une clause de sauvegarde permettant la réactivation temporaire et sélective de tarifs jusqu'en 2009.

Le principe général retenu spécifie que ces réductions graduelles des tarifs s'effectueront entre 1990 et 2000, donc sur dix ans. Mais on a par ailleurs convenu que chacun des deux partenaires pourrait continuer jusqu'en 2009 à appliquer épisodiquement des tarifs temporaires sur ces produits lorsque deux circonstances précises surviendraient, à savoir (i) le prix à l'importation dûment répertorié durant 5 jours ouvrables consécutifs pour un produit s'établit à plus de 90% sous la moyenne mensuelle des prix de cette denrée répertoriés au cours des 5 dernières années, excluant les deux années au cours desquelles ces prix furent les plus élevés et les plus faibles, et

(ii) la superficie cultivée pour ce fruit ou ce légume en cause n'est pas supérieure à la moyenne des superficies cultivées au cours des 5 dernières années, excluant les années de la plus grande et de la plus faible emblavure dévolue à la culture du produit en cause. Le tarif temporaire imposé dans les circonstances ne devrait pas être supérieur au tarif le plus bas qui aura été en vigueur auparavant et ne pourra être appliqué qu'en une seule occasion par période de 12 mois consécutifs.

3) Les États-Unis consentent à éliminer toutes restrictions quantitatives sur les importations de produits canadiens contenant 10% ou moins de sucre par unité de poids sec équivalent.

Les États-Unis imposaient, depuis 1985, un système de licences à l'importation sur quelques produits transformés contenant du sucre. Même si elle ne remettait pas fondamentalement en cause le système protectionniste américain de la filière sucrière, cette clause du Traité bilatéral assurait que le Canada pourrait avoir un accès plus ouvert au marché américain pour quelques produits contenant du sucre.

4) Le Canada a convenu de supprimer son système de licenciement sur les importations de blé, d'orge, d'avoine et de leurs produits dérivés en provenance des États-Unis, mais conditionnellement et seulement à partir du moment où il serait démontrable que les niveaux de soutien gouvernemental accordé à ces productions sont égaux dans chacun des deux pays.

Du côté des États-Unis, on s'attendait à ce que les produits américains concernés jouiraient ainsi d'un accès plus systématique au Canada si ces licences étaient supprimées. La méthode de calcul à utiliser pour calculer ces niveaux d'aide respectifs est formulée explicitement dans le Traité et s'apparente à celle applicable au concept d'Équivalent-Subvention à la Production (ESP). Notons que le Traité comporte une clause corollaire en vertu de laquelle chacun des deux pays se réserve le droit d'imposer ou, mieux, de réimposer des restrictions quantitatives sur un produit céréalier spécifique ou sur ses produits dérivés si les importations dudit ou desdits produits augmentent de manière significative à la suite de modifications substantielles des mesures d'aide gouvernementale dans l'un ou l'autre des deux pays.

5) Le Canada a convenu d'éliminer les subventions au transport pour les livraisons de ces denrées à partir des sites portuaires de l'Ouest et destinés au marché américain.

Rappelons que les grains et produits oléagineux des Prairies canadiennes avaient bénéficié de tarifs ferroviaires subventionnés depuis fort longtemps au Canada. Puis, en 1984, la portion de ces tarifs qui devint à la charge des céréaliculteurs augmenta et une clause précise du système modifié spécifiait que ces expéditions à destination des États-Unis devenaient cependant éligibles au nouveau système d'aide au transport. Il en serait résulté une augmentation des exportations canadiennes de grains de provende et de tourteaux de colza vers la région Nord-Côte du Pacifique des États-Unis. Notons par ailleurs que les céréales exportées aux États-Unis via le port de Thunder Bay, sur le Lac Supérieur, qui étaient éligibles à l'aide au transport avant 1984, ne sont pas incluses dans cette clause du Traité Canada-États-Unis, ces aides

gouvernementales s'étant vus accorder une extension à l'ensemble des céréales transitant par ce port, qu'elles soient destinées au marché domestique ou étranger.

6) Le Canada a convenu d'augmenter son quota global d'importation de poulet et de produits dérivés du poulet ainsi que celui des oeufs jusqu'à un niveau équivalant à la moyenne des expéditions ayant été enregistré à partir des États-Unis vers le Canada au cours des cinq dernières années.

Les importations de poulet et de produits dérivés excédaient alors le volume global du contingent statutaire et cette situation avait prévalu depuis quelques années. Les États-Unis avaient exporté ces volumes supplémentaires parce que la demande globale canadienne excédait alors l'offre domestique. S'il advenait donc que, après 1989, le Canada juge opportun de réduire son contingent global, les États-Unis s'assuraient par cette clause de pouvoir garder leur accès assuré sur le marché canadien pour au moins l'équivalent de ce volume spécifié dans cette clause du Traité.

7) Les deux pays ont convenu de s'exempter mutuellement de l'application de leurs législations respectives en matière d'importation des produits carnés.

Plus précisément, le Canada et les États-Unis avaient tous les deux pris l'habitude d'adopter des mesures gouvernementales contra-cycliques en vertu desquelles les importations de viandes et de produits carnés pouvaient être assujetties à des restrictions périodiques. Soulignons par ailleurs le fait que le bœuf et ses produits dérivés circulaient déjà très librement entre les deux pays à ce moment là. Pour les éleveurs de chaque côté de la frontière, cette clause offrait un élément d'assurance additionnel à l'effet que ce commerce transfrontalier ne risquait plus de se heurter à des restrictions quantitatives entre les deux pays.

8) Autres clauses à portée "agroalimentaire".

Les deux partenaires se sont entendus sur le principe de ne plus verser de subventions à l'exportation sur leurs commerces agricoles respectifs, gelant ainsi une situation qui prévalait au moment de la signature du Traité. Les deux pays se sont aussi entendus sur le principe général de travailler conjointement à l'élimination éventuelle de toutes les barrières techniques pouvant freiner le commerce des aliments et boissons entre eux.

Notons finalement le fait que, au moment de parapher ce Traité, tant le Canada que les États-Unis disposaient d'un vaste assortiment de politiques agricoles et de politiques générales pour aider les producteurs agricoles. À cause du contexte plus large dans le cadre duquel s'amorçaient par ailleurs les négociations multilatérales du GATT, concernant notamment des réductions de subventions à l'agriculture, les États-Unis et le Canada ont décidé de ne pas pousser plus à fond ce sujet à l'occasion du Traité Canada-États-Unis. En effet, les négociations du cycle de l'Uruguay du GATT s'amorcèrent en décembre 1986.

Ajoutons que d'autres clauses du Traité Canada-États-Unis concernaient le commerce des vins et spiritueux. Plus précisément, le Canada a convenu d'accorder aux produits américains concernés un traitement plus égal à celui qui est réservé aux produits domestiques canadiens, ce qui serait susceptible d'améliorer les conditions d'accès des produits américains au marché canadien.. Les États-Unis prétendaient alors que leurs produits faisaient l'objet de pratiques de prix, de méthodes de distribution et de pratiques de vente au détail qui auraient été discriminatoires pour leurs produits, ce qui aurait affecté négativement le taux de pénétration de ces produits américains sur les marchés canadiens. On prévoyait donc une éventuelle abolition de certaines de ces pratiques dans le cadre du Traité.

Finalement, précisons que chacun des deux pays gardait inchangées ses législations propres en matière de dumping et de tarifs compensatoires. Ces exclusions portaient à conséquences car elles trouvaient de nombreuses applications potentielles en secteur agricole. Par ailleurs, on a créé un panel dont les fonctions allaient consister à servir de tribunal d'appel lorsque des litiges allaient survenir concernant l'application des clauses légales propres au Traité. Les tarifs compensatoires qui avaient déjà été décrétés par l'un et l'autre pays avant la signature de ce Traité, et ce en vertu de législations nationales, restaient en place mais on n'excluait pas la possibilité que le panel binational nouvellement institué participe à la révision de ces tarifs compensatoires en vigueur sur des lignes de commerce spécifiques entre les deux pays.

Annexe 3

PART DU CANADA DANS LE COMMERCE DES EXPORTATIONS DE QUELQUES PRODUITS LAITIERS 1999 ET 2000*

Produits

	Unité	Année	Canada(C)	Monde(M)	%C/ M
Fromage	000 tonnes	1999	20	739	2.7%
		2000	21	775	2.7%
Poudre de lait écrémé	idem	1999	40	910	4.4%
		2000	33	902	3.6%
Poudre de lait entier	idem	1999	3	1141	0.3%
		2000	nd	1148	- - -

*Estimation préliminaire

Annexe 4

PRINCIPES DE GESTION DU SYSTÈME LAITIER ADOPTÉS EN 2000 PAR LE COMITÉ CANADIEN DE GESTION DES APPROVISIONNEMENTS DE LAIT

1. Développement d'une classe pour le lait "marginal" (petite marge incorporée au quota national)

Une classe pour les marchés "marginaux" domestiques (par exemple les produits laitiers pour l'alimentation animale et autres lignes de marchés similaires) devrait être ajoutée aux catégories de classes actuelles du système de classification. Une telle classe serait utilisée pour la production de marge non utilisée, pour les surplus structurels et pour la production excédentaire au quota de production et serait accessible après obtention d'un permis.

2. Retrait des surplus. En plus des mesures prises en regard du niveau global de production, les déséquilibres saisonniers et de très court terme entre les quantités offertes et les quantités écoulées devraient être parés par des acquisitions ou des sorties des stocks prévus sous la coupe des Plans A et B du système.

3. Les engagements du Canada auprès de l'OMC. Toute exportation bénéficiant d'une subvention à l'exportation devrait se faire sous l'égide de permis émis par la Commission Canadienne du Lait (CCL) et se restreindre aux niveaux des engagements pris par le Canada dans le cadre du Traité Agricole de l'OMC.

4. Disposition des Surplus Laitiers. Au moment où la décision du Panel de l'OMC devra être mise en application, le système de gestion des produits laitiers devrait opérer de telle manière que les surplus extra quota et intra quota soient acheminés ou bien vers les stocks de la CCL, pour constituer une classe marginale de lait lorsqu'ainsi pointée par le Comité de Disposition des Surplus ou vers les marchés d'exportation impartis à la CCL sous la coupe des engagements de subvention pris par le Canada envers l'OMC. Chaque province et ou pool sera responsable de sa production excédentaire à ces quotas alloués.

5. Exportations de la Classe 5(d). Les exportations effectuées en référence à la classe 5(d) seront limitées de manière à préserver la flexibilité nécessaire à la gestion du système (par exemple, les exportations de cheddar au Royaume Uni).

6. Détermination du Niveau du Quota Global de Partage des Marchés. Le niveau du quota global sera déterminé sur la base des besoins du marché domestique pour les classes 2-5(d), avec une marge suffisante pour satisfaire la croissance de la demande sur les marchés domestiques.

7. Responsabilité des Provinces et/ ou Pools en Regard de la Production Excédentaire. Si le niveau du quota global d'une province et/ou d'un pool dépasse d' un pourcentage spécifique les

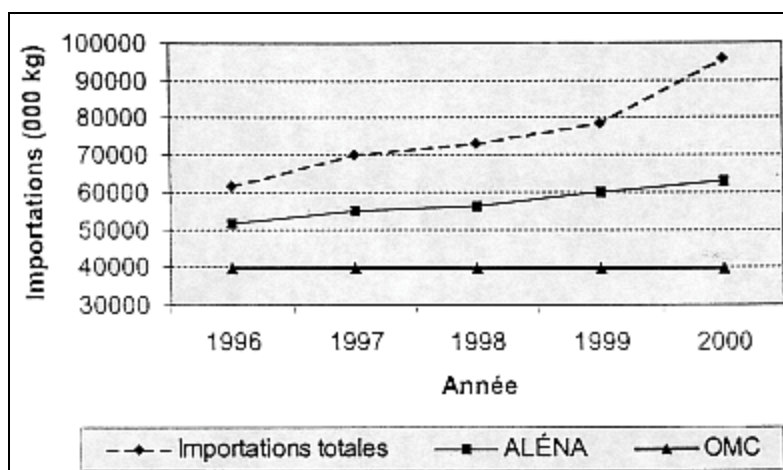
allocations nationales, le volume lait désigné comme production excédentaire devra être soustrait de l'allocation de quotas pour la période subséquente.

8. Harmonisation des Procédures d'Audit. Les procédures provinciales pour fournir les rapports d'activités, et pour effectuer les vérifications et audits seront harmonisées.

9. Responsabilités du Pool National. Les recettes découlant des ventes intra-quotas seront poolées. Les recettes découlant des ventes de lait hors-quota seront exclues du pool et devront être comptabilisées d'une manière appropriée.

Annexe 5

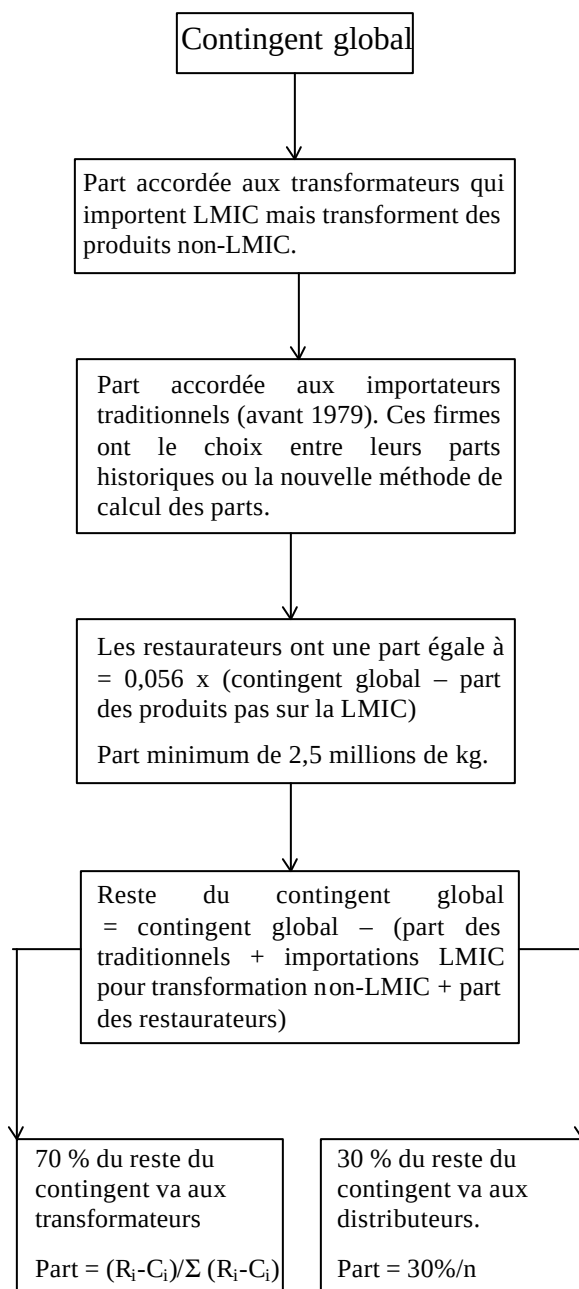
EVOLUTION DES EXPORTATIONS CANADIENNES DE POULET, 1996 A 2000



Source : Cansim 2001 et MAECI, 2000.

Annexe 6

SYSTÈME D'ALLOCATION DES LICENCES À L'IMPORTATION POUR LE POULET AU CANADA



Bibliographie

- (1) Saint-Louis, Robert, "Impacts de l'Accession du Québec à la Souveraineté sur les Conditions de Développement du Secteur Agroalimentaire", Commission d'Etude des Questions Afférentes à l'Accession du Québec à la Souveraineté, février 1992.
- (2) Surprenant, David, "Impact de Systèmes d'Allocation des Contingents Tarifaires dans le Secteur du Poulet au Canada", Mémoire de Maîtrise, Université Laval, août 2001.
- (3) Normice, Mary Anne et Carol A. Goodloe, "U.S.-Canadian Trade Issues: Implications for the Bilateral Trade Agreement", USDA, ERS, March 1988.
- (4) Gouin, D.M., M. Frigon, M. Doyon, Y. Proulx et M. Morisset, "Etude sur les Structures des Exploitations Agricoles et de l'Environnement Économique et Réglementaire Québécois", UPA-GREPA, 2001.
- (5) Gervais, J.P., K. Huff, B. Kerr, K. Meilke, P. Phillips, J. Rude et R. Saint-Louis, "La Ronde de Négociations Multilatérales du Millénaire (Seattle): Guide du Volet Agricole", Réseau Canadien de Recherche en Commerce International Agroalimentaire, Université Laval, décembre 1999.
- (6) Core, John, "Chair Address to the Annual Meeting of Dairy Farmers of Ontario", JANVIER 12, 2000.
- (7) Diao, Xinshen et als., "The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO: Summary Report", USDA, ERS, No. 797, janvier 2001.
- (8) Organisation Mondiale du Commerce,
- (9) Meilke, Karl, Sylvain Larivière et Craig Martin, "Trade Liberalization in the Dairy Sector: An Overview", Conférence, Réseau Canadien de Recherche en Commerce Agroalimentaire International, Québec, octobre 2000.
- (10) Organisation Mondiale du Commerce, "Rapport Annuel 2000", Genève, 2000.
- (11) Organisation Mondiale du Commerce, "Déclaration Ministérielle, Quatrième Session, Doha, 9-14 novembre 2001.
- (12) Les Producteurs Laitiers du Canada, Office Canadien de Commercialisation des Oeufs d'incubation de Poulet de Chair, L'Office Canadien de Commercialisation des Oeufs, L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon et Les Producteurs de Poulet du Canada, "Position des Producteurs d'Oeufs, de Lait et de Volaille sur la Prochaine Ronde de Négociations de l'OMC sur l'Agriculture: Manuel de Référence", 23 mars 1999.

(13) Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, "Commerce International du Québec et du Canada, Produits Bioalimentaires: Bilan Statistique 1999-2000", Direction des Politiques Commerciales et Intergouvernementales, 2000.

(14) OCDE, "Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implementation in OECD Countries", décembre 2000.

(15) OCDE, "Le Cycle d'Uruguay: Evaluation Préliminaire des Conséquences de l'Accord sur l'Agriculture dans les Pays de l'OCDE", Paris, décembre 1994.

(16) WTO, "Report of the Appellate Body: CANADA; Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products: Recourse to Article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States", 3 décembre 2001 (texte original).

(17) Commission Canadienne du Lait, "Structure de la Politique Laitière Nationale du Canada", 1998.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 241 à 249

Auteur : Armand de Mestral

Titre : Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT

MISE À JOUR

Auteur : Armand de Mestral

Titre : La mise à jour de mon avis du 24 avril 1992 sur l'article XI du GATT

2001-12-19

ARMAND de MESTRAL
Membre du Barreau du Québec
Professeur de droit

MEMOIRE DE DROIT

La mise à jour de mon avis du 24 avril, 1992 sur l'Article XI du GATT

1. Méthode de travail

Pour effectuer ce travail j'ai revu l'ensemble du GATT 1994 de même que l'Accord de libre échange nord-américain entre le Canada les Etats-Unis et le Mexique (l'ALENA). J'ai également étudié les rapports d'un certain nombre de différends survenus sous l'égide de l'OMC et de l'ALENA touchant le commerce des produits agricoles.

2. Nouveaux accords internationaux depuis 1992

A. Depuis 1992 le Canada a ratifié de nouveaux textes internationaux touchant le commerce international des produits et des services.

Le GATT 1994, entré en vigueur le 1 janvier 1995, reprend l'Article XI du GATT 1947 mais comporte aussi plusieurs nouveaux textes importants concernant le commerce international des produits agricoles et des services. Il s'agit en particulier de *l'Accord sur l'agriculture*; *l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*; *l'Accord sur les mesures de sauvegarde*; *l'Accord sur le règlement des différends*; *l'Accord sur les aspects du droit de la propriété industrielle qui touchent le commerce (TRIPS)*. Egaleme nt applicables à l'agriculture mais moins pertinents sont *l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires* et *l'Accord général sur le commerce des services*. Tous ces accords, de même qu'un ensemble de déclarations, décisions et de mémorandums d'interprétation font partie intégrante du GATT 1994. Ils sont applicables globalement et sans réserves à tous les Membres de l'Organisation Mondial du Commerce (OMC).

GATT art. XI – Cet article reste formellement en vigueur, mais son application est subordonnée aux exigences des nouveaux accords, en particulier *l'Accord sur l'agriculture* qui oblige les Membres de l'OMC à muter leurs barrières qantitatives applicables aux produits agricoles

étrangers (auparavant justifiées par l'Article XI) en tarifs douaniers équivalents. Cet article n'est donc plus la justification des barrières quantitatives agricoles applicables aux produits importés.

L'Accord sur l'agriculture – Cet accord constitue une des innovations importantes du Cycle d'Uruguay. L'accord exige la conversion des quotas agricoles en équivalents tarifaires. Par exemple l'équivalent tarifaire de l'ancien quota sur le lait est fixé à 285% de la valeur du lait importé. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté le tarif douanier du Canada sur le lait resterait à 285% et le nouveau tarif douanier du Québec sur le lait serait vraisemblablement fixé à 285%. L'accord requiert l'ouverture de 3% du marché national aux produits agricoles importés. En cas de difficultés imprévus l'accord prévoit des mesures de sauvegarde spéciales. Le troisième aspect de l'accord à retenir l'attention est l'importance accordée à la nécessité de limiter les subventions accordées aux produits agricoles. Ces dispositions font déjà l'objet de plusieurs décisions touchant les subventions du Canada et d'autres membres de l'OMC. L'objet ultime de *L'Accord sur l'agriculture* est de soumettre le commerce international des produits agricoles aux mêmes disciplines que les autres produits.

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires – Cet accord constitue un code général régissant l'octroi des subventions aux produits destinés aux marchés internationaux. Les subventions à l'exportation sont interdites et les subventions spécifiques octroyées aux produits exportés peuvent être l'objet de mesures compensatoires si leur exportation cause des dommages à la production dans les pays d'importation. L'organe d'appel de l'OMC a déjà indiqué que cet accord s'ajoute aux dispositions de *L'Accord sur l'agriculture* touchant les subventions.

L'Accord sur les mesures de sauvegarde – Cet accord a obligé les Membres de l'OMC à mettre fin aux mesures non-conformes au GATT tels les accords dites de « restriction volontaire des exportations », et de les convertir en tarifs douaniers. Les Membres de l'OMC s'engagent également de ne plus adopter de mesures de restriction volontaire des exportations .

L'Accord sur le règlement des différends – Cet accord constitue un des changements majeurs du GATT 1994 par rapport au GATT 1947. Tous les

Membres de l'OMC sont liés par cet accord qui crée un système intégré de règlement des différends, applicable à l'ensemble des textes du GATT 1994 et à tous les différends entre les Membres touchant son interprétation et son application. Il est interdit aux Membres de se soustraire à l'application de cet accord. Le Canada s'en est servi de l'accord et le Canada a également été l'objet de plusieurs poursuites en vertu de l'accord touchant le commerce international des produits agricoles. Ces différends visaient les subventions à la production et les mesures sanitaires et phytosanitaires. D'autres procédures ont pour objet la question de la légalité de certaines mesures prises dans le cadre d'un accord de libre échange.

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires – Cet accord renforce les disciplines déjà existantes sur l'abus des mesures sanitaires et phytosanitaires qui s'appliquent particulièrement dans le domaine agricole.

L'Accord général sur le commerce des services – Cet accord étend les disciplines du droit du GATT à certains services. Un problème soulevé dans plusieurs litiges est celui de distinguer les différentes disciplines applicables respectivement aux produits et aux services. A plusieurs reprises l'Organe d'Appel a déterminé que les deux régimes peuvent s'appliquer à la même situation.

L'Accord de libre échange nord-américain entre le Canada les Etats-Unis et le Mexique est entré en vigueur le 1 janvier 1994. Cet accord a renforcé les disciplines de l'ALE de 1988 entre Canada et les Etats Unis. Les chapitres sur le commerce des produits lèvent de nombreuses barrières sur le commerce entre les trois Etats. On y trouve également de nouvelles disciplines en matière de services et d'investissements et de propriété intellectuelle.

Le régime touchant les produits agricoles de l'ALENA est resté presque inchangé par rapport à l'ALE de 1988 entre le Canada et les Etats Unis, les deux Gouvernements ayant décidé de s'en remettre aux négociations multilatérales. Pour cette raison le texte qui gouverne les rapports canado-américains est essentiellement l'*Accord sur l'agriculture*. Cependant, l'ALENA contient de nouvelles dispositions concernant le commerce des produits agricoles entre le Canada et le Mexique. Advenant l'accession à la souveraineté, un moyen de justifier le maintien des rapports spéciaux entre le Québec et le Canada dans le domaine agricole serait l'adhésion du Québec à l'ALENA. Mais l'adhésion à l'ALENA ne suffirait pas : il serait donc

essentiel que le chapitre 7 de l'ALENA soit amendé afin de clarifier les règles particulières gouvernant le commerce des produits agricoles entre le Québec et le Canada. Encore plus sûr serait un accord pour maintenir l'union économique entre le Québec et le Canada. L'ALENA renouvelé, ou une union économique devraient être conforme à l'article XXIV du GATT.

3. La signification des nouveaux accords pour l'accèsion du Québec à la souveraineté

Les accords ici énumérés constituent des disciplines et des contraintes additionnelles par rapport à la situation existante en 1992. Ces accords créent de nouvelles disciplines et de nouvelles voies de recours contre la violation de ces disciplines. Les nouvelles dispositions touchant le commerce international des produits agricoles n'empêchent pas aux Membres existants et futurs de l'OMC ou aux Parties de l'ALENA de maintenir un système de réglementation de l'offre et de la demande des produits agricoles sur le plan interne comparable au système existant au Québec. Par contre les nouvelles disciplines touchant les mesures quantitatives et les subventions à la production des produits exportés, qui ne sont pas applicables au commerce inter provincial à l'intérieur du Canada en tant que fédération deviendront applicables au commerce international entre le Québec et le Canada.

Puisque on peut présumer que le Gouvernement du Québec, et probablement celui du Canada, auraient envie de maintenir le régime actuel de réglementation de l'offre et de la demande des produits agricoles sans changement après l'accèsion à la souveraineté du Québec, il faudrait chercher des moyens pour justifier ces mesures qui, au regard des autres Membres de l'OMC et des Parties à l'ALENA, seraient des mesures discriminatoires. Pour cette raison le Gouvernement du Québec ferait face toujours aux difficultés évoquées dans mon avis de 1992 . Ces difficultés seraient accentuées par l'existence des nouveaux accords du GATT 1994 et de l'ALENA. En plus, il faut se souvenir que sans un accord de libre échange ou une union économique Québec – Canada, le Canada aurait le droit a) de ne pas acheter le lait ou d'autres produits agricoles du Québec, b) d'imposer ses tarifs douaniers au produits agricoles du Québec ou c) d'imposer des mesures compensatoires contre les subventions du Québec. Le Québec aurait exactement le même droit vis à vis les produits agricoles du Canada.

Advenant l'accèsion du Québec à la souveraineté, il faudrait que le Québec négocie *de novo* son adhésion au GATT 1994 et à l'ALENA.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, page 251

Auteur : Robert A. Jenness (Informetrica)

Titre : L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie agroalimentaire

MISE À JOUR

Auteur : Robert A. Jenness (Informetrica)

Titre : Quebec's Supply-Managed Agricultural Sectors : Recent Developments and Prospects

2001-12-19

Quebec's Supply-Managed Agricultural Sectors: Recent Developments and Prospects

a study prepared for:

The Quebec Ministere du Conseil executive

R.A. Jenness
Informetrica Limited
November 2001

ABSTRACT

In a study ten years ago of the supply-managed industries – dairy, poultry and eggs – in the context of a possible separation of Quebec from Canada, Informetrica indicated that there would likely be considerable disruption for producers in Quebec and elsewhere. For Quebec, which risked losing its market for processed milk products in the rest of Canada, the potential cost to dairy producers in the form of lost sales, a foregone subsidy from taxpayers outside Quebec, and reduced quota value for their output, could be sizeable. The same situation confronted poultry producers, although not on the same scale. On the other hand, separation would provide an opportunity for Quebec's egg producers to expand production.

In the intervening years Canada's dairy and registered egg production industries have become much leaner, with fewer, larger and more productive farms. While Quebec chicken producers no longer produce the same proportion of chicken that is surplus to that province's consumption, they are selling into an expanding market and their output per producer is significantly higher than their competitors in Ontario. The food processing and retailing industry in Canada has become more concentrated, with the largest firms active in all parts of Canada. But most important has been the change in the exchange rate, with the Canadian dollar dropping from about \$.86 U.S. in the early 1990s to its current rate of less than \$.65 U.S. today. As a result Canadian dairy products and eggs now retail for less than the corresponding U.S. products, and the U.S. price advantage for chicken has shrunk significantly.

Thus this study reaches a different conclusion than that of a decade ago. Separation by Quebec from Canada, in whatever form, and with a spirit of mutual cooperation and support on both sides, is not likely to significantly change the production and marketing arrangements or the asset values of supply-managed producers of either country.

Table of Contents

Introduction	1
Background	1
Dairy	1
Poultry and Eggs	4
Recent Developments	7
Dairy	7
Poultry and Eggs	8
General	9
Future Consequences	10

Quebec's Supply-Managed Agriculture Sectors: Recent Developments and Prospects

Introduction

A decade ago Informetrica undertook two studies of Canada's supply-managed agricultural sectors as part of its Economics of Confederation series, a sector by sector examination of the possible consequences for Quebec and for the rest of Canada of Quebec separation, including sovereignty association. One study dealt with dairy, the other with poultry and eggs. These sectors form a vital part of Canada's domestic agri-food business and in adopting supply-management Canadian governments have opted for a policy of domestic self-sufficiency in production and consumption. This has entailed national agencies that set overall provincial production quotas, provincial agencies that allocate quotas to individual farmers, and tariff and non-tariff barriers to control imports. Farm prices are determined either by the national agency or the provincial agency based on cost of production formulae. Thus farmers are assured of a relatively stable market for their output.

Not a great deal has changed in the markets or marketing structure of these farm products in the intervening years. The original U.S.-Canada and the subsequent North American Free Trade Agreement provided that the parties would agree to GATT rights and responsibilities, including those under Article XI which accommodated import restrictions on supply-managed commodities. And while, following the Uruguay Round Agreement, most of the quantitatively based import quotas were replaced by Tariff Rate Quotas (TRQs) these were set high enough to control external purchases to the limited amounts necessary to give processors flexibility in handling periodic or seasonal shortages. Overall, the domestic demand for milk has remained flat, the demand for chicken continues to grow and the demand for eggs, which fell off in the earlier period on worries of cholesterol, has been recovering since the mid 1990s.

This study takes the following form. First, it reports on the individual industries as they were regulated a decade ago, and our conjectures at that time on the possible outcomes for Quebec and other farmers of a positive vote for Quebec separation. Second, we report on changes that have occurred in the respective industries and the economy at large, including world markets, since that time. Finally, we speculate on what the consequences might be for dairy, poultry and egg producers should Quebec elect to separate sometime in the future.

Background

Dairy

In 1990 dairy products accounted for about 16 per cent of consumer food and beverage store purchases. Dairy farming generated more than \$3 billion in farm cash receipts while dairy products shipped from processing plants were valued at over \$7 billion. Canadian milk producers sell to either the "fluid" market, such as table milk and cream, or the "industrial"

market, milk used in butter, cheese, yoghurt, ice cream and other products. Of the 7.3 million kilolitres of milk produced, 2.7 million went to the "fluid" market, 4.6 million to the "industrial" market. Between them, Quebec and Ontario accounted for 72 % of the milk produced and sold in Canada. Quebec was the dominant producer of "industrial" milk, with 75% of its production going to manufactured use. Ontario was the largest producer of "fluid" milk, even though 60 per cent of its milk went to "industrial" use. In terms of net farm cash receipts Quebec producers received over 37%, Ontario producers 34% and western producers close to 23% (See Table 1).

Table 1
Dairy Farm Net Cash Receipts 1990
(millions of dollars)

	Fluid	%	Industrial	%	Total	%
Atlantic*	109.6	7.5	72.2	4.4	181.8	5.8
Quebec	366.0	25.1	801.5	48.5	1,167.5	37.5
Ontario	557.4	38.2	499.2	30.2	1,056.6	34.0
West	425.5	29.2	280.5	17.0	706.0	22.7
Canada	1,458.4	100.0	1,653.4	100.0	3,111.9	100.0

*excludes Newfoundland

Source: Statistics Canada, cat. 23-001, The Dairy Review, January 1991.

Government regulation and subsidization of the Canadian dairy industry extends as far back as the 1930s. Following the war dairy farmers pressed for more orderly dairy support measures and this resulted in the provinces establishing milk marketing boards, and the federal government setting up the Canadian Dairy Commission (CDC) in 1967. It subsequently introduced a quota system for the industrial milk market. An integral part of the system was an import control list on virtually all dairy products, administered by External Affairs and International Trade Canada. In 1991 the prices in C\$ of U.S. milk and butter were almost half, and skim milk powder two-thirds, the corresponding Canadian price. This posed a number of problems at the time. First, since the U.S.-Canada FTA was eliminating tariff protection for processed foods using dairy products, Canadian food producers were under a severe competitive disadvantage against their U.S. counterparts. Second, while GATT accommodated import restrictions on milk as a commodity it was questioning their use for milk in processed form, and a GATT panel ruling went against Canada's restrictions on ice cream and yoghurt. And third, as a Task Force on National Dairy Policy noted at the time, large numbers of Canadian consumers were crossing the border to buy dairy products on a regular basis.

The CDC, among other things, calculates the target price for industrial milk; directs support payments for industrial milk shipments; provides market support for the target price by offering to purchase butter and skim milk powder; and undertakes international marketing of surplus dairy products. Through a Committee it allocates the Market Share Quotas (MSQ) for industrial milk to the provinces. They in turn operate their own supply-managed system for fluid milk. But because the two types of milk are indistinguishable at source, the federal and provincial systems are inextricably interlocked. In 1991, we estimated that the federal direct cash contribution of over \$6 per hl. for industrial milk in the form of direct support payments to the industry worked out to about \$7500 per farm, with the subsidy related to output and therefore benefiting the larger producers.

In addition, producers enjoy economic rents resulting from the import restrictions, quotas and prices set for milk by the CDC and provincial marketing boards, which tend to become embodied in the value of each dairy farmer's quota. In Quebec these quota are determined by la Federation des producteurs de lait du Quebec, which is responsible for milk marketing, with agreements with the Quebec milk producers syndicate and with private processing plants and cooperatives. In 1991 we estimated that for the average Quebec dairy farmer the additional rents embodied in the quota were probably worth another \$7500 per year. Noting at the time that the average cash earnings of individual producers in Quebec were between \$40-50,000 annually, we concluded that in an internationally competitive and admittedly less stable market with no trade barriers and no federal subsidy, that income would likely be lower by about \$15,000.

It must be emphasized that these estimated rents and subsidy benefits were available to all dairy farmers in Canada, varying with their herd size, and not confined to Quebec producers alone. But in the context of a possible separation of Quebec from Canada one other phenomenon was important, - the very large proportion of Quebec milk going to industrial use, and consequently the large proportion that represented of Canada's processed dairy products. (See Table 2.) In our earlier study we observed that "assuming that Quebec's consumption is roughly in line with its share of the Canadian population, i.e., one-quarter, Quebec's surplus...turns out to be 12% of all butter produced in Canada, 19% cheddar, 25% variety cheeses, 57% concentrated milk and 28% skim milk powder. Taken altogether, in volume terms, Quebec's surplus on processed dairy items amounts to 25% or about \$1 billion of all Canadian production. Add in a modest multiplier effect for those serving and served by the industry, i.e., feed suppliers, wholesalers and distributors, and that translates into roughly \$1.75 billion worth of dairy related products and services annually. That, at the extreme, is the potential loss to the Quebec industry if it can no longer access the Canadian market or find other outlets for its domestic surplus."

Table 2
Processed Dairy Production, 1991 and 2000
(per cent of total output)

	Quebec		Ontario	
	1991	2000	1991	2000
Butter	37.8	40.8	32.9	32.7
Cheddar	44.4	49.9	32.1	31.1
Variety cheeses	50.8	58.0	35.6	30.3
Concentrated milk	82.3	n.a.	n.a.	n.a.
Skim milk powder	53.9	n.a.	15.5	n.a.

Source: Statistics Canada, cat. 23-001, The Dairy Review, January 1991 and July-Sept 2000.

But this was not the end of the story. "Quebec producers would no longer qualify for the industrial milk subsidy from the CDC...if after achieving independence Quebec chose to maintain the same income support for its dairy farmers...the additional cost to Quebec taxpayers would be about \$67 million." Indeed, the report noted, "For the producers of industrial milk this worst-case scenario is even more dismal. Many have made heavy investments to modernize

their equipment and to upgrade their herds, sure in the knowledge that upon retirement their industrial milk quotas have very substantial sales value. But if their milk has no market because processors cannot gain entry into the new diminished Canada, roughly half their industrial milk quota becomes redundant, their overall value diminished. So not only might they lose their CDC subsidy, they would see either the amount or the value of their industrial milk quota cut in half...Thus for the average dairy farmer this translates into an asset loss of between \$55-60,000."

Were the prospects really that bleak for Quebec's dairy farmers in 1991? Probably not. "The best alternative...would have a sovereign Quebec government negotiate successfully with Canada to preserve its historic market entry in dairy products, as part of a common market or free trade deal...But" we cautioned "this is not likely to be a stable arrangement. Canadian producers and processors themselves will press hard to expand their share of the market. For its part, the United States has already GATT support for its challenge of Canada's import restrictions on yoghurt and ice cream, and it is not likely to look kindly upon an apparently cosy and discriminatory deal at its expense. And consumers in the diminished Canada are bound to query the continued purchase of high-price Quebec processed dairy products when the same products can be bought much less expensively from the U.S. and world markets."

Poultry and Eggs

In 1990 the combined production of eggs, chicken and turkey generated farm receipts of close to \$1.7 billion. At retail they commanded a value of roughly \$3.5 billion. There were about 4,500 regulated poultry farms in Canada. About 1,600 were egg producers and the rest were producers of chickens and turkeys. There were, and are, also farms with small flocks that produce outside the supply-managed system. For example, unregulated egg producers with less than the minimum 500 laying hens have traditionally outnumbered regulated producers by three to one, but their share of industry production and farm receipts is minimal. Within the industry, broiler chicken production and egg production are quite different and separate activities. The only overlap is where egg producers sell off their redundant hens as stewing hens to soup and other processed food manufacturers. Stewing hens account for less than 3 per cent of the farm-gate value of chicken meat sold in Canada.

Since 1972 the poultry industry has been regulated by the National Farm Products Marketing Council (NFPMC), which oversees poultry and egg production in Canada through the four national marketing agencies that set global and provincial quotas. These are:

- Canadian Egg Marketing Agency (CEMA)
- Canadian Chicken Marketing Agency (CCMA)
- Canadian Turkey Marketing Agency (CTMA)
- Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency (CBHEMA)

These, in turn, are supported by corresponding provincial marketing boards which allocate quotas among individual producers, regulate quality standards, etc. Here we deal only with the practices of the first two federal agencies, CEMA and CCMA, and their provincial counterparts.

CEMA determines regulated egg production and sets provincial allocations in line with federal-provincial agreements. It establishes the price of Grade A large eggs which the provincial boards follow, using a cost of production formula. While there is inter-provincial trade in table eggs, mainly from eastern Ontario into Quebec, and Manitoba into Ontario, the aim originally was for each province to be more or less self-sufficient. Those that are surplus to consumer requirements are bought by CEMA and resold to egg processors, i.e., the breaker industry, at a formula price related to the producer price. CEMA imposes penalties on provincial boards that exceed quotas, and licences persons engaged in inter-provincial or export trade.

CCMA similarly determines global production quotas for broilers and allocates them among the provinces. Unlike the situation with eggs, CCMA does not set or regulate the farm price of broiler chicken. That is done by provincial boards. CCMA authorizes the inter-provincial or export marketing of chicken, and recommends to External Affairs the issuing of supplementary import licences when requests cannot be filled by domestic sources. The federal government does not provide a direct subsidy to poultry and egg producers. But in 1991 the complex set of production quotas, cost-of-production formulae and tight import restrictions had led to poultry and egg prices in Canada considerably higher than in the United States, encouraging cross-border shopping and putting Canadian food processors at a substantial disadvantage against their U.S. competitors.

In 1990 Ontario was the dominant egg-producing province in Canada, with 40% of registered producers and 38% of allocated laying hens. Quebec had 11% of registered producers and 17% of allocated layers thanks to larger flock sizes. In Quebec there is relatively free trade of production quotas under the overall surveillance of the provincial board, le Federation des producteurs d'oeufs de consommation du Quebec (FEDCO). FEDCO has a sales agency to market all the eggs under its jurisdiction and it controls about half the egg-grading stations in the province. While Quebec is a deficit-producing province in eggs there is some cross-border flow with Ontario. In 1990, for instance, of the 180 million dozen eggs produced in Ontario 20 million dozen, or 11%, were exported to Quebec. And of the 82 million dozen eggs produced in Quebec 3 million dozen, or almost 4%, were exported to Ontario.

In the decade leading up to 1990 there was a consolidation of chicken production in Quebec that saw a drop in the number of regulated producers by 22 %, while elsewhere, in Ontario and the West, the number of producers rose. La Federation des Producteurs de Volailles du Quebec (VOLBEQ) is responsible for the marketing of chicken and turkeys in Quebec. It sets the prices to producers based on a cost of production formula, allocates quotas and sees to the marketing of poultry through agreements with L'Association des abattoirs avicoles du Quebec. Quebec is traditionally a net exporter of chicken, much of it in processed form, principally to Ontario.

As with dairy products, supply management, with its accompanying global and supplementary import quotas has given a value to the production quotas held by producers. In 1986, an Agriculture Canada source put the average quota value per egg producer at somewhat over \$288,000 and in the order of \$264,000 per average chicken producer. We used a 10% discount rate - the same as for dairy - to impute an annual rent from the supply-managed system to the average egg producer of \$28,800, and to the average chicken producer of \$26,400, with larger or more efficient producers earning more, and smaller or less efficient producers less. We

cautioned however that the use of a "higher discount rate would yield a higher figure, a lower rate a lower figure. Whatever the "correct" rate chosen for estimating the imputed rents of egg and chicken producers, it is not crucial to the main thrust of our analysis."

We also noted that "quota values should be recognized for what they are: the capitalized value of the rents accruing as a result of production quotas, administered pricing and trade restrictions common to cartels and monopolies, paid for by consumers through prices higher than those in truly competitive markets. Using the estimates of imputed rent adopted earlier, these higher prices work out to about an extra \$.09 for a dozen of eggs and \$.10 a kilogram for chicken." Nonetheless, we also observed that "supply management in the poultry and eggs industries has brought order, stability and a measure of income security for their producers. Canadians generally appear supportive of the system, albeit they recognize that it results in higher food costs."

As to the possible separation of Quebec we said "This by itself would have little disruptive effect since the industries in Quebec are viable, and FEDCO and VOLBEQ already administer the system of allocating quotas to producers, setting producer prices, ensuring that quality standards are met, and arranging for expeditious transport to processors. But because Quebec is a net importer of eggs from and a net exporter of poultry to the rest of Canada, separation would likely alter the rules of the game for the amounts of eggs and poultry meat that would be produced in Quebec, and in Canada (Ontario in particular)."

Taking the extreme case, that each country chooses to pursue domestic self-sufficiency, that would mean that Quebec, through FEDCO, would encourage its producers to increase egg production by 21%. Ontario producers would face a corresponding reduction of sales and a loss of over 9% of their quota. With chickens it would be the other way round. Quebec, through VOLBEQ would see a reduction in sales, and its producers would see a 10% cut in quota. CCMA would increase the global quota for the remaining provinces by over 5%.

We added that "Among individual producers it is not clear how the gains and losses would be distributed. If the quota increases are distributed without charge on a pro rata basis to existing producers there should be a corresponding percentage increase in the average value of the quotas they hold. If given to new entrants, they alone benefit. Or, if sold at going rates or at auction the marketing board could pocket the gains. Similarly the production and therefore the quota losses could be widely disbursed, narrowly focused (as, for instance, on mainly Eastern Ontario egg producers), or, most likely, absorbed by the marketing boards by buying up the quota at full face value. At any rate, however distributed, we seem to be talking the equivalent of windfall gains to quota values held by Quebec egg producers on the order of about \$55,000 per producer, and to the quota values of chicken producers across Canada of close to \$15,000 per producer. The respective losses in quota values look to be the equivalent of close to \$25,000 each for Ontario egg producers and Quebec chicken producers."

Parenthetically we raised the interesting question of whether, with encouragement, some Quebec chicken producers might convert to egg production, and, similarly, some Ontario producers convert to chicken production.

Of course, a less extreme alternative would have an independent Quebec and Canada negotiating with each other to preserve traditional trade in poultry and eggs, with import restrictions applied only against third countries. But as in the case of dairy, and for the same reasons, we suggested that this would not likely be a stable arrangement. Political pressures from producers for domestic self-sufficiency might prove seductive. The United States would undoubtedly strongly oppose it. And consumers in each country would likely query the purchase of each other's surplus when the same could be bought so much less expensively from the United States.

Recent Developments

Dairy

As noted earlier, there has been virtually no expansion in the domestic consumption of milk, which has remained at about 7.5 million kilolitres annually over the decade 1990-2000. The respective shares of fluid and industrial milk have also remained the same at about 40:60. However, over the course of that decade the sector has seen a 38 per cent reduction of dairy farms from 34,620 in 1990 to 21,320 in 1998/99. Over 13,000 dairy farmers left the business. Their disappearance occurred in all regions, but more than proportionately in the west. However the shares of production in all regions remained roughly the same, which reflected productivity gains of two-thirds in milk output per farm as measured in kilolitres (See Table 3). And the shares of dairy farm net cash receipts for each region remained roughly as they were a decade earlier.

Table 3
Milk Produced and Sold, 1990 and 1998/1999

	Dairy farms number		Fluid		Industrial 000 kilolitres		Total		Output/farm kilolitres	
	1990	1998/99	1990	1998/99	1990	1998/99	1990	1998/99	1990	1998/99
Atlantic	1,923	1,111	191.7	219.4	214.9	215.7	406.6	435.1	211.4	391.6
Quebec	14,903	10,266	704.7	640.3	2,124.0	2,180.5	2,828.7	2,820.8	189.8	274.8
Ontario	10,976	7,027	1,017.5	1,014.7	1,453.9	1,528.5	2,471.4	2,543.2	225.2	361.9
West	7,796	2,916	797.5	855.9	813.9	847.1	1,611.4	1,703.0	206.7	584.0
Canada	34,620	21,320	2,711.3	2,733.6	4,606.7	4,760.6	7,318.0	7,502.2	211.4	351.9

Source: Statistics Canada, cat. 23-001, The Dairy Review, January 1991 and the Dairy Farmers of Canada, Dairy Facts and Figures at a glance 1999.

The increase in productivity reflects both the economies of larger herd size and significant increases in milk output per cow. Canadian cows, on average, have generally produced more than cows in the European Union, but less than those in the United States. In 1992 the average Canadian cow produced 5.5 thousand litres of milk annually, 78% the milk output of U.S. cows. By 1998 the average Canadian cow was producing 6.6 thousand litres of milk annually, or 85% the average of U.S. cows. Of the two main producing provinces Quebec dairy farms are still more numerous than in Ontario (48% to 33% of the total, but they are smaller on average and are

about one-quarter less productive. Nonetheless, over the decade 1990-2000 Quebec's dairy farm cash receipts rose by 40%, Ontario's by 31% (See Tables 1 and 4).

Table 4
Dairy Farm Net Cash Receipts 1999/2000

	\$mn	%
Atlantic	252.3	5.9
Quebec	1,626.2	38.3
Ontario	1,382.2	32.6
West	983.1	23.2
Canada	4,245.3	100.0

Source: Statistics Canada, cat. 23-001, The Dairy Review, July-Sept 2000.

Poultry and Eggs

The domestic market for chicken continues to expand. Over the decade 1990-2000, per capita chicken consumption grew from 22 to 29 kg per year, and production from about 545 to 875 million kg per year. The number of registered producers increased from about 2,300 to over 2,800. Roughly three quarters of the additional 490 producers were located in Ontario. But most of the output gain has been in the western provinces. In British Columbia output per producer increased from 260 to 472 thousand kg of eviscerated chicken, or growth of close to 80%. Output per producer in the Prairies increased by 50%, the Atlantic by 66% and Quebec by 40%. In Ontario, by contrast, there was no significant increase in producer productivity, perhaps because of the spate of new producers (See Table 5).

Table 5
Registered Chicken Producers and Quota Allocations, 1990 and 2000

	Producers				Output allocation				Output/producer	
			per cent		eviscerated 000,000 kg.		percent		eviscerated 000 kg.	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Atlantic	144	137	8.1	4.9	43.9	69.1	6.2	7.9	304.8	504.4
Quebec	721	729	31.0	25.9	169.2	243.3	31.1	27.8	234.7	333.7
Ontario	786	1,150	33.8	40.8	191.6	284.6	35.2	32.5	243.7	247.5
Prairies	449	511	19.3	18.1	81.1	140.4	14.9	16.0	180.6	274.8
B.C.	227	290	9.7	10.3	58.9	137.0	10.8	15.7	259.5	472.4
Canada	2,327	2,817	100.0	100.0	544.8	874.4	100.0	100.0	234.1	310.4

Source: Canadian Chicken Marketing Agency, Annual report 1990 and Chicken Farmers of Canada, Chicken Data Handbook 2000.

On the other hand, the decade 1990-2000 saw a drop in the number of registered egg producers from 1,626 to 1,142, and only modest growth in sales (See Table 6). Most of that growth was in "breaker" eggs for processors. Over half of the 484 producers that left the industry were located in Ontario, suggesting that at least some of the new entrants among registered chicken farmers

converted from egg production. While productivity in the industry has increased, it is unclear how much is due to the increase in flock size, which has occurred in every region, and to output per laying hen.

Although eggs are perishable and most provinces strive for self-sufficiency there are still considerable inter-provincial flows of eggs. Manitoba is still a major producer and exporter to Ontario and the other western provinces. Ontario still sells to egg-deficient Quebec. In 2000, for instance, Ontario producers sold 772 thousand boxes of 15 dozen eggs to Quebec and Ontario buyers imported about half that amount from Quebec suppliers.

Table 6
Registered Egg Producers and Quota Allocations, 1990 and 2000

	Producers				Layer allocation				Layers/producer	
	1990	2000	per cent 1990	per cent 2000	thousands 1990	thousands 2000	percent 1990	percent 2000	thousands 1990	thousands 2000
Atlantic	111	76	6.8	6.7	1,743	1,581	9.5	7.9	15.7	20.8
Quebec	171	111	10.5	9.7	3,053	3,308	16.6	16.5	17.9	29.8
Ontario	652	407	40.1	35.6	6,885	7,529	37.5	37.5	10.6	18.5
Prairies	538	416	33.1	36.4	4,408	5,283	24.0	26.3	8.2	12.7
B.C.	154	132	9.5	11.6	2,260	2,350	12.3	11.7	14.7	17.8
Canada	1,626	1,142	100.0	100.0	18,349	20,100	100.0	100.0	11.3	17.6

Source: Canadian Egg Marketing Agency, Annual reports 1990 and 2000.

General

During the early 1990s GATT members at the Uruguay round of negotiations concluded that agricultural products should be treated the same as other traded goods and services, and that tariffs should be the only legitimate form of border protection. Canada agreed, and beyond the limited amounts traditionally allocated to dairy, poultry and eggs (e.g. milk cross border purchases only, cheese 8.2% of domestic production, chicken 7.5%, and eggs under 3% of domestic production) the federal government substituted for its earlier import controls tariffs ranging from 182% to 352% depending on the product. And while these have since been reduced by about 15%, they are effectively as prohibitive a barrier to entry as the earlier quantitative restrictions.

Canada also took steps to eliminate another alleged trade irritant. In the mid-1990s as part of the budget tightening process it reduced the industrial milk subsidy. In 1998 it formally commenced the phasing out of the subsidy, which will be complete in 2003.

However, a major change has occurred since the early 1990s in the relative prices of supply-managed commodities compared with those south of the border. Whereas, as noted earlier, lower U.S. prices for dairy products, poultry and eggs were very enticing to Canadian cross-border shoppers and a distinct source of worry for Canadian food processors, and U.S. producers were anxious to have GATT condemn supply-managed agriculture in order to gain access to the Canadian market, these conditions no longer apply. That is because, for the most part, Canadian

producers now wield the price advantage. A basket of dairy products, for instance, is 29% or 36% cheaper in Canada than in the United States, depending on the content and measure. Eggs in Canada's main cities retail for 10-30% less than eggs in the U.S. Only chicken is still cheaper in the United States than in Canada, and that is because Canada's processors take a much larger margin than their U.S. counterparts. The farm gate price per kilo in C\$ is much the same in both countries.

The reason for this dramatic change in competitive advantage was not that Canadian producers became much more, or U.S. producers much less, productive, although the evidence suggests a measurable improvement in physical output and farm productivity in Canada. The prime reason for the change was the exchange rate and the deterioration of the Canadian versus the U.S. dollar. In the early 1990s the Canadian dollar was exchanging at roughly \$.86 U.S. Today the corresponding exchange rate is less than \$.65 U.S., making U.S. commodities much more expensive or Canadian commodities much cheaper depending on which side of the border one is on.

Future Consequences

Ten years ago our study of the supply-managed industries in the context of a possible separation of Quebec from Canada indicated that there would likely be considerable disruption for producers in Quebec and elsewhere. For Quebec, which risked losing its market for processed milk products in the rest of Canada, we estimated that the potential cost to dairy producers in the form of lost sales, a foregone subsidy and reduced quota value for their output, could be sizeable. The same situation confronted poultry producers, although not on the same scale. On the other hand Quebec had for some time been a net importer of eggs, mostly from Ontario. Separation would provide an opportunity for Quebec's egg producers to expand production.

At the same time, we saw a less extreme situation, one in which the new Quebec and Canada negotiated an arrangement to more or less maintain their supply-managed production and marketing arrangements but with import controls against third countries, as a potentially unstable solution. Dairy and poultry producers in the rest of Canada would likely press for increased quota to substitute for imports from Quebec. The United States would not take kindly to special arrangements that discriminated against its producers, and Canadian consumers would question why they should continue to pay the higher Quebec prices instead of the lower U.S. prices. And all the while there was the possibility of additional GATT condemnation of the import restrictions and explicit or implicit subsidies within the dairy, poultry and egg regulatory regimes.

A decade has passed, and while the supply-managed regulatory arrangements remain much the same, there have been significant changes within the industries and in the outside world. Certainly Canada's dairy and registered egg production industries are much leaner, with fewer, larger and more productive farms than ten years ago. While Quebec chicken producers no longer produce the same proportion of chicken that is surplus to that province's consumption, they are selling into an expanding market and their output per producer is significantly higher than their competitors in Ontario. The food processing and retailing industry in Canada has become more

concentrated, with the largest firms active in all parts of Canada. Thus while at the production level supply-management still focuses on provincial self-sufficiency, there is a wider and more inter-woven perspective as one moves up the food chain. It seems much more likely now than it did ten years ago that the producer-processor-retailer marketing arrangements now in place could hold in the event of Quebec separation. This would mean, conceivably, no loss of sales and no loss of quota values for Quebec producers, and no major change in the present inter-provincial trade in supply-managed items. And by 2003 Quebec dairy farmers will have lost whatever industrial milk subsidy they had anyway.

This view is buttressed by the fact that at today's exchange rate, and perhaps even at rates over \$.70 U.S., Canadian dairy and egg producers are probably the low cost producers of quality products in North America, and do not have to rely on import restrictions or sky-high tariffs to resist an onslaught of U.S. imports. With chicken it is a slightly different story at the retail level, but even there, if processing costs can be effectively reduced, marketing developments and prices are moving in the same direction.

Thus today we reach a different conclusion than we reached a decade ago. Separation by Quebec from Canada, in whatever form, and with a spirit of mutual cooperation and support on both sides, is not likely to significantly change the production and marketing arrangements or the asset values of supply-managed producers of either country.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 255 à 304

Auteur : André Côté (Stradeco)

Titre : Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : D'une part, il n'a pas été possible de rejoindre l'auteur pour connaître son avis sur l'opportunité de procéder à une mise à jour, non plus que son intérêt à le faire. D'autre part, l'auteur a publié une étude sur le même sujet en 1995 intitulée *Impact de la souveraineté sur les industries du textile et de l'habillement* (ISBN-2-551-16542-3). Pour ces raisons, le Bureau de coordination des études a jugé qu'il n'était pas nécessaire de procéder à une mise à jour.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 307 à 355

Auteur : Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive consultants)

Titre : The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec

MISE À JOUR

Auteur : Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive consultants)

Titre : The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec

2001-12-19

Table Of Contents

Executive Summary	3
1.The Impact of Quebec’s Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec	9
1.1 Summary of key issues and conclusions from previous study	9
2.The Automotive Industry in Quebec / Canada	15
2.1 Introduction.....	15
2.2 Canada / Quebec’s Position in the N.A. Automotive Manufacturing Sector	15
2.3 Canada / Quebec’s Position in the North American Market.....	24
2.4 Outlook for Canada / Quebec Market.....	29
3.Quebec’s Accession to Sovereignty: Issues for the Automotive Sector.....	36
3.1 Introduction.....	36
3.2 Automotive Specific Issues with Accessions to Sovereignty	36
3.3 Conclusions & Policy Issues.....	45

List of Tables

Table 1: North American Vehicle Production 1991 – 2000	16
Table 2: North American Vehicle Production 1991 – 2000	18
Table 3: North American Production to Sales Ratio	19
Table 4: Motor Vehicle Parts Manufacturing	20
Table 5: Canadian Parts Production Relative to North American OE Parts Market	21
Table 6: Canadian Productivity Value-Added per Production Employee	22
Table 7: Capital Expenditures in the Automotive Sector - \$ Million	22
Table 8: New Capital Expenditure Canada and U.S.	23
Table 9: Vehicle Production and Exports in Canada - Units	25
Table 10: Vehicle Sales and Imports in Canada – Units	25
Table 11: Canada - United States - Mexico Automotive Trade.....	26
Table 12: Canadian Light Vehicle Sales - Autopact Vs. Non-Autopact - Units	28
Table 13: North American Sales of Vehicles - Units	30
Table 14: Vehicle Ownership – Canada vs. U.S.....	31
Table 15: North American Vehicle Sales, Usage & Durability	32
Table 16: Peak to Peak Increases in North American Vehicle Sales.....	33
Table 17: Long-Term Vehicle Production Forecast	34
Table 18: Parts Production.....	35
Table 19: Vehicle Price Differentials – Canada – U.S.	44

Executive Summary

- Summary of key findings from the previous study undertaken in the early 1990's are outlined in section one of this report. These issues include:
 - Economic Performances
 - Cost of Capital
 - Currency
 - Training/Education/Labour Pool
 - Government Grants
 - St. Lawrence Seaway
 - Duplication
 - Regulatory Standards
 - Border Problems/Paperwork
 - Legal Issues/System
 - Language
 - Dealer Distribution Network
 - Advertising and Promotion
 - Unions and Associations
 - Social Policy
 - Intervention/Nationalization
 - Trade Policy
 - Conclusions
- The automotive sector in North America over the decade of the 1990s achieved record success. Some have called it the "Golden Age" of the automotive sector. Virtually every variable monitoring the industry was at record levels; sales, production, employment, productivity, capital expenditures, etc.
- Over the last four decades production of vehicles in Canada has steadily increased. During the 1960s, Canada accounted for only 7.7 percent of North American production. This increased to 12.0 percent in the 1970s, 13.8 percent in the 1980s and 15.9 percent in the 1990s. During the last decade Canada's share of North American production has been consistently 15 to 17 percent with relatively minor changes year over year. Indeed, there has been a slight increase in our share of vehicle production over the last ten years.
- GM's Ste. Therese plant was established in 1965 as a result of the Autopact provisions requiring GM to produce one vehicle for every one they sell. In its 35 years of operation it was never able to reach its full potential. Indeed, production averaged only 127,000 units per year during the 1980s and only 104,000 units per year during the 1990s. In only

three years, 1985 to 1987 did the plant exceed 200,000 units of production or operate close to capacity. The plant was scaled back in the late 1980s to 170,000 units of capacity and for most of the last decade did not operate near capacity. In September 2001, GM announced the plant will close in September 2002.

- Canadian production is also increasing relative to the size of our market. For most of this past decade Canada has produced about two vehicles for every vehicle that was sold in the country. Although somewhat volatile, the production-to-sales ratio has been very stable for the last eight years. Mexico has shown very strong growth in production relative to the size of their market and produces well over two vehicles for every vehicle sold. This is due to the combination of strong vehicle production in Mexico as well as a relatively weak market.
- Quebec in its best years during the 1990s (1994-95) only produced about one half vehicle for every vehicle purchased in Quebec. And during the last five years Quebec produced only about one fifth a vehicle for each one purchased in the province.
- The Canadian automotive parts sector accounts for about 10 percent of Canada/U.S. employment and about 9 percent of the value of shipments. Using the classic one-in-ten formula for Canada/U.S. comparisons it appears the automotive parts sector is barely attracting its fair share of Canada/U.S. activity.
- There are about 50 dedicated OE parts suppliers in Quebec. Most specialize in light metals castings technology and rubber components. Woodbridge Foam and Thuna Industry would be two good examples. There also are a number of lower tier suppliers tied to the Ste. Therese plant, which will become vulnerable as a result of the closing of this plant.
- Productivity growth in both the vehicle assembly sector and the automotive parts sector has shown significant improvement over the last decade. Value-added per production worker in the assembly sector has almost tripled growing from a low of \$97 thousand per worker in 1991 to \$287 thousand per worker in 1998.
- Capital expenditures in all aspects of the automotive sector have been exceptionally strong over the last five years. Total investment has averaged \$4.4 billion per year over the last five years, up from \$2.9 billion per year during the early 1990s.
- Quebec did not participate in this investment boom in the vehicle assembly sector and only partially participated in the OE parts sector. No Quebec data is available but with some exceptions in the OE parts sector, Quebec has not received any significant investments for more than a decade.
- By most accounts, Canada's automotive sector is sound from a structural point of view. But almost all of Canada's strength is in Ontario not Quebec. If there is a weakness it is in the automotive parts sector, which appears to be losing ground relative to Mexico.

- The Canada, United States and Mexican automotive markets are almost totally integrated. The Canadian and U.S. automotive industry began this integration process in 1965 with the signing of the Autopact.
- This integration of our markets means that our production system has also become integrated to the extent that any production system can become integrated. It also means that any assessment of the outlook for employment in Canada and indeed Quebec has to examine the North American market for vehicles and not any individual country's market.
- The "Big Three" have exported close to 90 percent of their Canadian vehicle production each year over the last decade.
- The degree of integration of our markets and production systems is also clearly evident in automotive trade patterns. Both Canada and Mexico are highly dependant on the U.S. market for their vehicle exports. Canada exports \$69 billion in vehicles to the U.S. while importing only \$23 billion from the U.S. for a trade surplus of \$46 billion in the year 2000. Mexico exports \$31 billion in vehicles to the U.S. while importing only \$6 billion from the U.S. for a trade surplus of \$25 billion in the year 2000.
- The Canadian-U.S.-Mexico markets are highly integrated on a North American basis. This has resulted in a very high integration of our vehicle assembly and automotive parts sector with 90 percent of Canadian production annually exported.
- Although there has been an unprecedented cyclical upturn in sales over the last nine years, new vehicle markets in North America are considered to be mature, growing less than 1 percent per year over the last two decades.
- Another factor behind slower peak-to-peak growth is increased vehicle durability or expected useful life and consumer rejection of planned obsolescence. Over the past few decades, there has been a continuous trend in both Canada and the United States to greater distances traveled in a given year, and higher mileage on vehicles being scrapped.
- Our production and sales forecasts call for a continuation of recent trends toward slow long-term growth. In the first decade of the Millennium, North American (including Mexico) sales are expected to be 8.3 percent higher than in the 1990s, averaging 18.1 million units per year.
- Our North American vehicle production forecast is directly related to our sales forecast. About 90 percent of vehicles sold in North America are manufactured here and we believe this should stay at the 90 percent level over the next decade.
- North American vehicle production is expected to average 16.3 million units per year over the next decade, an increase of 10.5 percent over the 1990s.

- Canadian production is expected to continue to be stable at 2.69 million per annum between 2000 and 2009, and account for 16.5 percent of the North American total.
- Canada's share of North American parts market more than doubled from 4.0 percent in the 1960s to 8.4 percent in the 1980s before falling back to 7.6 percent for the 1990s. We forecast Canada's share of parts production will stay the same at 7.5 percent for 2000-2009.
- The market for vehicles in North America is mature and is forecast to grow by only 8.3 percent during the next decade versus the 1990s. The growth however is off of a relatively high base so total sales will average over 18 million units per year, up from 16.7 million units per year during the 1990s.
- The implications of sovereignty from a market perspective would be more negative today than during the early 1990s. This is dependant on Quebec's ability to negotiate itself into the NAFTA and WTO trade regimes.
- Over the last decade Canada's automotive trade policy has undergone a complete transformation. Up to January 1, 1989, Canada's auto sector was governed by the Autopact with the United States. Non autopact trade was governed by WTO rules (GATT at the time). From 1989 to January 1, 1994, Canada's automotive trade policy consisted of both the Autopact rules and FTA rules for North American players as well as WTO rules for the overseas companies. In early 2001, Canada lost a ruling at WTO and was forced to terminate the Autopact. Today North American production and trade falls under NAFTA rules and overseas production and trade falls under WTO rules.
- In the 1950s, automobile production in Canada was protected by a combination of tariffs and domestic content provisions. The resulting Canadian auto industry was characterized by an excess number of models produced, small scale, short production runs and high costs.
- The Autopact required Canada and the United States to accord duty-free treatment to imports from each other of specified motor vehicles and parts for use as original equipment.
- To qualify for duty-free entry into Canada for a given class of motor vehicles and original-equipment parts, a Canadian manufacturer of motor vehicles of that class must meet three criteria as set out in Annex A of the agreement:
 1. The Canadian manufacturer must have produced vehicles of that class, i.e. passenger cars, buses and special commercial vehicles, in each "quarter" of the base year (1964) and in any subsequent model year.
 2. The ratio of net sales value of the vehicles in that class produced including those for export by the manufacturer in Canada to the net sales value of all

vehicles of that class sold in Canada sold by the manufacturer for consumption in Canada (usually referred to as the production-to-sales ratio) must at least be equal to its corresponding ratio for the base year (but no less than 75 to 100); and,

3. The “Canadian valued added” (CVA) in the production of vehicles in that class in Canada must at least be equal to its level in the base year, in most cases, 1964-65.
- The Autopact created a two tier trade regime in Canada. Tier I companies operate under the Autopact and Tier II companies operate under MFN trade rules. The major Tier I companies included GM, Ford, Chrysler, Volvo and AMC but also include dozens of specialty vehicle companies, heavy duty truck producers, buses and off-highway equipment. Many of which are in Quebec. All the other light vehicle importers are considered Tier II companies.
 - In the late 1980s, Honda, Toyota, CAMI and Hyundai each signaled their intention to build a plant in Canada. To accommodate these investments Ottawa negotiated a new series of Remission orders which were commonly referred to as Type I and Type II Remissions.
 - The Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) came into effect on January 1, 1989. The FTA established a duty free zone between Canada and the U.S. for all products provided certain provision were met. Special terms were negotiated for the automotive sector.
 - The FTA took away the Federal Government’s negotiating power under the Autopact. The FTA gives the Autopact producers an option which was not allowed before the FTA. They can operate duty free under the terms of the Autopact and/or under the terms and conditions of the FTA. It was still advantageous to be in the Autopact but much of the Autopact became redundant.
 - Subsequent to the FTA, the U.S. and Canada negotiated the North American Free Trade Agreement (NAFTA) with Mexico to create an integrated North American market. It came into effect on January 1, 1994.
 - NAFTA also introduced a new method for calculating content under the Rule of Origin. Under the FTA, the companies were allowed to “roll-up” their content in vehicles and automotive parts to 100 percent once a vehicle or part achieved 50 percent content. Under NAFTA a “net cost” method for content was established which only allows actual content achieved to be used for NAFTA purposes.
 - In 1999 the Japanese government petitioned the WTO to examine the Autopact as an unfair trade subsidy program. After a two year review the WTO ruled against Canada and on February 16, 2001 Canada cancelled the Autopact. Thus there are now two trade

policy regimes. NAFTA for North America production and WTO for overseas production.

- From a Quebec perspective this is important in that the power of the safeguards provided for with the Autopact is no longer valid. Thus GM could close their assembly plant. NAFTA also focuses much of the new investment in North America on Mexico rather than Canada. Thus Quebec's ability to attract assembly investment is limited and indeed the same can be said for Canada.

1.The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec

The automotive industry in Quebec is a vital piece of Quebec's economy and any success and or failure in this industry is felt throughout the province. This report will attempt to outline the various components of the Quebec automotive industry and the impact that sovereignty would have on the industry. The report will be broken down into three sections with the first section reviewing the previous study, which was completed in the early 90's. The second section will outline structural and cyclical variables affecting the industry on a North American level first and on a provincial level second. The final section will draw conclusions from the initial and current study to help define some of the issues that Quebec would face in the event of accession to sovereignty.

1.1 Summary of key issues and conclusions from previous study

The automotive industry in Canada is a significant force within the Canadian and indeed the North American economy. This importance, combined with the high profile of the industry has led to the development of distinct and complex trade and regulatory environment specific to the industry. Issues that were raised in the previous study included several non-auto specific issues as well as issues specific to the industry. Many of the non-auto issues were raised during interviews with executives from various facets of the industry not just analysis of DesRosiers Automotive Consultants.

Economic Performances

The primary concern of respondents was the short-term outlook for economic performance in the Province. Without a positive economic outlook, the likelihood is low of auto-related companies in and outside Quebec making a major investment or capital expenditure in Quebec. The instability with regard to the future of Quebec and the Republic of Canada (ROC) was seen as greatly contributing to the uncertain economic outlook for the province.

Cost of Capital

Closely related to this issue of the general economic performance of the Quebec economy, is the cost of capital. A number of industry representatives raised concerns as to the ability of a sovereign Quebec to raise capital at reasonable interest rates. Short-term uncertainty, it was felt, would create pressures that would inevitably result in high interest rates in Quebec and in the rest of Canada.

Currency

The introduction of a separate Quebec currency was viewed with concern. Currency fluctuations are already viewed as problematic in the automotive industry. Any further complication of this area would be viewed as additional costs to the industry.

Training/Education/Labour Pool

The Federal and Quebec governments are actively involved in educational and skills development programs in Quebec to meet the industry's needs. Auto and auto-related companies are concerned that these programs are continued by the Quebec government to ensure an adequate base of skilled labour is available.

Companies also expressed concern as to possible net loss in the Quebec labour pool resulting from sovereignty, as to the type of immigration policy Quebec may adopt. Vehicle manufacturers and parts manufacturers currently import into Quebec a number of employees with unique skills, which are essential to their manufacturing operations. The ability to continue this free immigration and to continue to attract employees was both questioned.

Government Grants – Federal Funding

To-date a number of auto-related companies in Quebec have received government funding and assistance. The Quebec and Federal governments have also jointly sponsored some of these government grants.

If Quebec secedes from Canada, companies who are currently operating under funding programs with Quebec and the Federal government are concerned that no adverse reactions will occur. As well, the extent of support that will be available to auto-related companies from the Quebec government is questioned.

St. Lawrence Seaway

A number of companies are concerned as to what restrictions and delays would occur in accessing the St. Lawrence Seaway for the incoming and outgoing flow of raw materials and finished product.

The main issues appear to be who would have jurisdiction over the various parts of the waterway system and what complications would arise that may impede traffic flow? A number of sectors of the automotive industry in Quebec import product from offshore via the seaway.

Duplication

Groups within the automotive industry are concerned with the duplication of activities and resources that may be required to effectively operate in Quebec. For example, will new administration, sales and distribution facilities be required for a sovereign Quebec...down to the establishment of new trade associations or affiliations with new rules and regulations.

Regulatory Standards

What changes to regulatory standards will Quebec introduce that will be unique to Quebec and in turn, what impact will these changes have on automotive related companies in Quebec or companies wishing to sell in Quebec?

Regulations standards can relate to areas such as safety standard requirements for automobiles being sold in Quebec down to regulations affecting factory workers on the shop floor. Concern was expressed as to whether changes to existing standards would add an additional cost burden to companies operating inside Quebec and impact the cost competitiveness of these businesses.

Border Problems/Paperwork

One of the major concerns to vehicle manufacturers and parts manufacturers in Quebec is the potential delays that could be experienced in crossing the border and the additional paperwork problems.

Vehicle assembly operations and parts manufacturers are operating on “Just in Time” manufacturing and delivery systems. Any serious risk to the delay or blockage of product was viewed as having the potential to jeopardize the operations of these businesses in Quebec.

Legal Issues / System

Within Canada the legal system is interwoven on a Provincial and Federal basis. With accession to sovereignty by Quebec there are questions in the automotive industry as to the complexities that will result in defining and implementing a legal system for Quebec.

Language

There is concern with Quebec becoming “uni-lingual” and the impact this will have on communications with Quebec and labelling and packaging legislation.

There were perceptions in the industry that Quebec accession to sovereignty may introduce additional language requirements and add costs for companies currently operating in Quebec or wishing to do business with Quebec.

Dealer Distribution Network

Car dealers in Quebec are continually shifting new and used cars between dealers and with other provinces to get the right balance in vehicle types, colour, etc.

Dealers are concerned that with accession to sovereignty by Quebec, restrictions will be imposed on their ability to move product between provinces to meet the needs of their customers and, in turn, impact on the overall performance and profitability of their operations.

Advertising and Promotion

It was perceived that a number of auto-related companies in Quebec take advantage of national advertising programs and rates.

Under sovereignty, companies are concerned that their advertising and promotional costs will increase. The low national advertising rates will no longer apply and additional costs will be incurred.

Unions / Associations

Within the automotive industry in Quebec, companies belong to associations such as the Automotive Parts Manufacturers Association, Canadian Association of Japanese Auto Dealers etc. as well as the employees of these businesses being affiliated with unions such as the Canadian Auto Workers.

There was a perception that the benefits of these associations may be lost should Quebec secede to sovereignty.

Social Policy

Many auto-related companies view Quebec as being “pro-consumer”. There was concern expressed as to what changes would be made to the social legislation and labour laws in Quebec should the Province secede to sovereignty.

Any changes to social legislation and labour laws (i.e., job security, unemployment insurance, welfare) is viewed as leading to additional indirect taxes and costs that business will have to absorb.

Intervention / Nationalization

A number of respondents expressed concern over what was seen as the interventionist nature of the Quebec government. It was perceived by some respondents that with accession to sovereignty there may be more of a tendency by the Quebec government to be involved in key industry segments including the automotive sector.

In the previous study concern was also expressed within certain automotive specific issues that would be impacted with Quebec’s accession to sovereignty.

The Canada – U.S. Automotive Products Trade Agreement (Autopact)

The Autopact allowed for duty-free entry of new vehicles and original equipment parts, provided certain conditions were met. Canada stipulates that only “qualified manufacturers” are eligible to import vehicles and original equipment parts duty-free. The criteria that had to be met included:

- They must have been a manufacturer in Canada in the base year 1965 and in each subsequent year.
- They had to meet a production-to-sales ratio for passenger cars separate from trucks equal to that achieved in the base year, or a minimum of 75 percent, whichever is greater. In effect, this meant that each of the “Big Three” had to achieve a production-to-sales ratio in dollars of 1:1 for each class of vehicle.
- The level of Canadian Value Added achieved in the base year has to be maintained.

Canada, in contrast to the U.S., made the agreement multilateral and accorded duty-free status to the import of vehicles and OEM parts from any country provided the importing company complied with Autopact safeguards.

Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA)

The Canada – U.S. Free Trade Agreement (FTA) changed the nature of automotive policy in Canada by establishing a two tiered trade structure. The existing Autopact producers together with CAMI were given permanent Autopact membership. All other vehicle companies including the three new assemblers in Canada at the time (Toyota, Honda, and Hyundai) were permanently excluded from operating under the rules of the Autopact. Moreover, existing duty remission schemes, which had been negotiated with the new producers, were rescinded by the FTA over a set period of time. The duty remission schemes allowed the new producers to lower the duties paid on their imported components in exchange for the creation of Canadian value added.

The FTA allowed all producers in North America to eventually operate duty free between Canada and the U.S. provided a new 50 percent North American content rule was achieved. This new content requirement was very different from the Canadian value added requirements in the Autopact. First, it was legally binding and will be vigorously enforced. Second, it was North American based instead of Canadian. Third, it was production based rather than the “market” based safeguards in the Autopact. Fourth, what counted as “content” was narrowly defined.

Government Compliance

Government compliance issues will be a major concern for the auto industry as Quebec examines its options regarding sovereignty. The automotive sector is a highly regulated industry with complex rules in North America governing various facets of the industry including environmental standards, fuel efficiency standards, and occupant safety and inspection programs.

These programs can be expensive to implement and costly to the consumer of vehicles. In this regard, it should be noted that the vehicle companies already have issues related to competitiveness as a result of differences, which currently exist between U.S. and Canadian Standards.

Several policy alternatives were drafted and discussed within the original study with Quebec's accession to sovereignty in mind. These included Quebec operating only under the GATT, Quebec operating under the GATT but with no import tariffs on automotive products and Quebec continuing to operate as part of Canada with regard to APTA/FTA. These alternatives were offered as several options that Quebec could possibly work under and by no means were these the only options.

In the previous study several conclusions were made regarding the industry and implications that accession to sovereignty would have on the province of Quebec.

- Of the various trade regimes considered, all but one would provide significant competitive barriers to Quebec manufacturers of vehicles and parts. These additional costs would, in the automotive environment at the time, likely be sufficient to lead to a relatively short-term decline of the industry, unless offsetting competitive and cost advantages were to be found.
- The only trade regime that would not provide additional costs to the Quebec industry was one where Quebec would continue as part of Canada for APTA/FTA purposes. It should be noted that it was questionable whether such a trade regime was possible. At the time there was growing protectionist elements in the U.S. automotive industry, which would welcome the opportunity to renegotiate or remove the Autopact.
- From a consumption perspective, the benefits of a continuation of the current regime are also positive. Under the current regime, by the end of the decade, tariffs will remain only on those vehicles and parts imported from overseas by non-APTA qualified manufacturers and on products from the U.S. that do not meet FTA content requirements.

2. The Automotive Industry in Quebec / Canada

2.1 Introduction

The automotive sector in North America over the decade of the 1990s achieved record success. Some have called it the “Golden Age” of the automotive sector. Virtually every variable monitoring the industry was at record levels; sales, production, employment, productivity, capital expenditures, etc. Canada was an equal partner in this success. Indeed, Canada’s share of the North American automotive sector increased through much of the decade. However, Quebec did not fully participate in Canada’s success. Production at GM’s assembly plant in Ste. Therese was scaled back and more recently GM has announced its intention to close this plant in September 2002. In addition, the assembly plant built by Hyundai in Bromont never reached its full potential and also eventually closed in 1993. Quebec’s automotive parts sector was much more successful. A number of original equipment parts suppliers have emerged as global suppliers to the vehicle assemblers especially in the area of rubber components and light metals technology.

This section of the report outlines the size and structure of the automotive industry in Quebec, and in Canada as a whole. The Canadian and Quebec automotive sector is part of an integrated North American industry so it is also necessary to review the entire North American industry, Canada, U.S. and Mexico. The report then discusses where Canada fits within this structure and where Quebec’s automotive sector fits within Canada.

2.2 Canada / Quebec’s Position in the N.A. Automotive Manufacturing Sector

The modern era of the automotive sector in Canada began in 1965 with the signing of the Canada/U.S. Automotive Trade Agreement (the Autopact). Before the Autopact, the Canadian automotive sector was very small and inefficient. It also ran large trade deficits with the U.S. Canadians paid substantially more for their vehicles than Americans and investment was very weak.

The exact opposite is true today. The Canadian auto sector produces close to twice as many vehicles relative to the size of the market, productivity is high, there is a substantial trade surplus and investment is strong. The average MSRP of a new vehicle in Canada is close to \$4,000 less than in the U.S. if adjusted for exchange rates. By most economic performance variables the industry is healthy.

Table 1: North American Vehicle Production 1990 – 2000

	United States (Units)	Canada (Units)	Mexico (Units)	Total North American (Units)	Canadian Percentage of Total N.A.	Mexico Percentage of Total N.A.	Quebec Percentage Of Ste. Therese
1990	9,767,439	1,947,410	820,558	12,535,407	15.5%	6.5%	124,728
1991	8,789,840	1,887,573	989,373	11,666,786	16.2%	8.5%	68,978
1992	9,691,443	1,958,236	1,080,863	12,730,542	15.4%	8.5%	15,855
1993	10,855,462	2,246,640	1,080,687	14,182,789	15.8%	7.6%	136,320
1994	12,239,288	2,321,674	1,109,338	15,670,300	14.8%	7.1%	192,054
1995	11,995,248	2,407,155	934,733	15,337,136	15.7%	6.1%	159,838
1996	11,830,157	2,397,211	1,222,711	15,450,079	15.5%	7.9%	88,535
1997	12,130,575	2,567,750	1,356,360	16,054,685	16.0%	8.4%	90,397
1998	12,002,663	2,570,321	1,459,891	16,032,875	16.0%	9.1%	80,173
1999	13,024,978	3,056,616	1,534,160	17,615,754	17.4%	8.7%	81,145
2000	12,770,714	2,961,636	1,922,889	17,655,239	16.8%	10.9%	74,987
2000/1999	-2.0%	-3.1%	25.3%	0.2%			
1960s	92,519,749	7,815,054	990,393	101,325,196	7.7%	1.0%	N/A
1970s	110,377,743	15,489,430	3,058,654	128,925,827	12.0%	2.4%	N/A
1980s	99,095,015	16,592,233	4,552,285	120,239,533	13.8%	3.8%	1,275,895
1990s	112,327,093	23,360,586	11,588,674	147,276,353	15.9%	7.9%	1,038,023
% Change	13.4%	40.8%	154.6%	22.5%			-18.6%

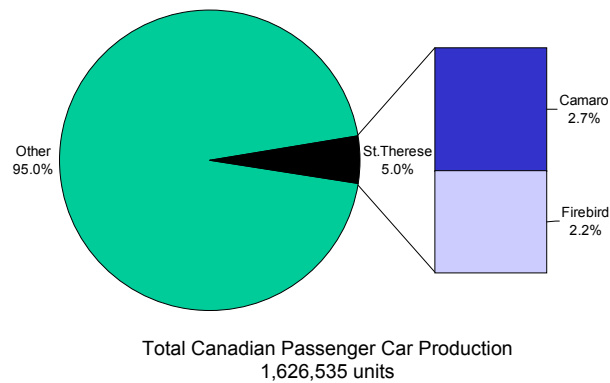
Source: DesRosiers Automotive Consultants

Over the last four decades production of vehicles in Canada has steadily increased. During the 1960s, Canada accounted for only 7.7 percent of North American production. This increased to 12.0 percent in the 1970s, 13.8 percent in the 1980s and 15.9 percent in the 1990s. During the last decade Canada's share of North American production has been consistently 15 to 17 percent with relatively minor changes year over year. Indeed, there has been a slight increase in our share of vehicle production over the last ten years.

Canadian production over the last decade increased from 1.9 million units to 3.0 million units but almost all of this increase was due to the cyclical improvement in sales and thus production. Canada's share of North American production remained relatively stable increasing from 16.2 percent in 1991 to 16.8 percent in the year 2000.

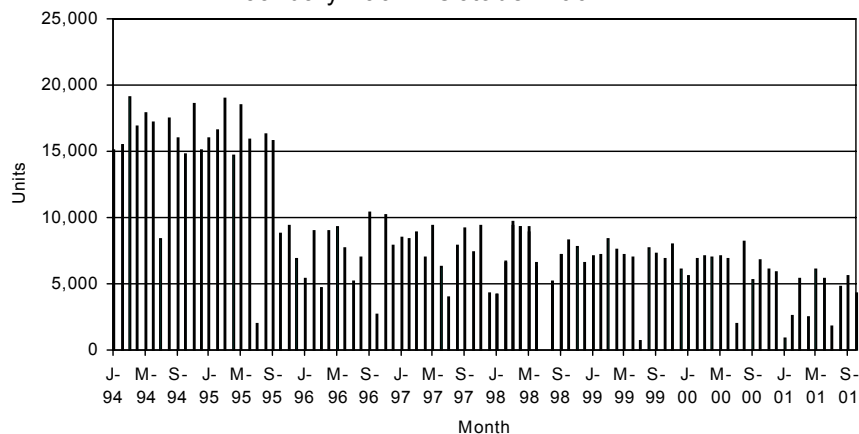
GM's Ste. Therese plant was established in 1965 as a result of the Autopact provisions requiring GM to produce one vehicle for every one they sell. In its 35 years of operation it was never able to reach its full potential. Indeed, production averaged only 127,000 units per year during the 1980s and only 104,000 units per year during the 1990s. In only three years, 1985 to 1987 did the plant exceed 200,000 units of production or operate close to capacity. The plant was scaled back in the late 1980s to 170,000 units of capacity and for most of the last decade did not operate near capacity. In September 2001, GM announced the plant will close in September 2002.

GM's St. Therese Assembly Plant
Share of Canadian Passenger Car Production
1999



GM St. Therese Assembly Plant

Passenger Car Production History January 1994 - October 2001



St. Therese Assembly Plant			
Established:	1965	Employees:	1,500
Location:	2500 Grande Allee Boisbriand, PQ J7E 4K6	Number of Shifts:	1
Plant Size:	1.7 million sq. feet	Current Products:	Chevrolet Camaro Chevrolet Firebird
Investment:	N.A.	Past Products:	Chevrolet Celebrity Oldsmobile Ciera
Capacity:	170,000 units/year	Platform:	CF4

Canada has actually performed very well and has been able to maintain its production share despite Mexico becoming a major producer of vehicles. Mexico has increased its share of North American production from 6.5 percent in 1990 to 10.9 percent in 2000. Mexico almost tripled its production during the 1990s compared to the 1980s. Production increased from just under 1 million units in 1991 to just under 2 million units in the year 2000. But little if any of Mexico's success has been the result of a deterioration of vehicle production in Canada whose share of North American production grew slightly. The outlook for vehicle production will be discussed in a later section of this report but there appears to be no fundamental reason why Canada would not be able to maintain most of its share of North American production over the next decade. Only about 10 percent of assembly capacity is vulnerable to closing including the Ste. Therese plant. Other vulnerable plants would be Chrysler's full size van plant in Windsor and Ford's F-series pick up plant in Oakville.

Table 2: North American Vehicle Production 1991 – 2000

	Total North American Units	Total NNAM Units	NNAM % of Total N.A.	NNAM			
				U.S. (Units)	Mexico (Units)	Canada (Units)	Canada % of NNAM
1991	11,666,786	2,242,740	19.2%	1,548,662	351,725	342,353	15.3%
1992	12,739,784	2,356,109	18.5%	1,687,852	361,050	307,207	13.0%
1993	14,178,335	2,612,165	18.4%	1,827,912	424,925	359,328	13.8%
1994	15,669,029	2,972,785	19.0%	2,153,137	448,802	370,846	12.5%
1995	15,337,136	2,999,468	19.6%	2,312,675	299,426	387,367	12.9%
1996	15,450,034	3,109,769	20.1%	2,367,082	369,634	373,053	12.0%
1997	16,057,288	3,237,965	20.2%	2,394,972	440,100	402,893	12.4%
1998	16,032,875	3,487,433	21.8%	2,509,846	542,753	434,834	12.5%
1999	17,615,754	3,783,283	21.5%	2,562,499	586,804	633,981	16.8%
2000	17,671,323	3,987,492	22.6%	2,609,685	759,594	618,213	15.5%

Note: NNAM are vehicles produced in North America by traditional offshore companies

Source: DesRosiers Automotive Consultants

Over the last two decades a considerable volume of vehicle production has moved into North America by the traditional importers including Hyundai producing vehicles in Quebec between 1989 and 1993. We call these plants New North American Manufacturers (NNAMs). Some analysts refer to these plants as “transplants” but since 100 percent of Canada's assembly sector is foreign owned, all plants in Canada would be considered transplants. We prefer to identify these new assemblers as NNAMs.

NNAM production in North America has increased from 2.2 million units to 4.0 million units over the last ten years. Their share of production has increased from 19.2 percent to 22.6 percent of production over the same period. This is indicative of the globalization of the automotive sector. It is critical for countries like Canada to receive its fair share of these investments. Canada's share of NNAM production began the decade at 15.3 percent, fell back to a low of 12.0

percent in 1996 and then grew again to 15.5 percent in the year 2000. Production by the NNAMs has doubled during the past ten years to over 600 thousand units per year.

NNAM production in Mexico has outpaced NNAM production in Canada over the last decade increasing from 350 thousand units in 1990 to 760 thousand units in the year 2000. While this could be viewed as a concern, Canada over the same timeframe has been able to at least maintain its share of NNAM production and has increased its share over the last few years. Canada appears to have been structurally sound relative to attracting assembly investments from the NNAMs over the last decade even with the loss of the Hyundai plant in Quebec.

Table 3: North American Production-to-Sales Ratio

Year	United States	Canada	Mexico	Total	Quebec
1990	69.0%	148.1%	150.6%	78.3%	0.37%
1991	70.0%	146.7%	153.9%	80.5%	0.20%
1992	74.0%	158.9%	152.9%	84.6%	0.05%
1993	76.6%	188.7%	179.2%	88.9%	0.45%
1994	79.7%	184.9%	185.7%	91.0%	0.62%
1995	79.6%	207.1%	503.3%	93.5%	0.56%
1996	76.8%	199.8%	348.8%	91.2%	0.30%
1997	78.3%	181.0%	269.8%	92.2%	0.26%
1998	75.2%	180.0%	220.9%	88.8%	0.23%
1999	75.1%	198.4%	223.8%	90.1%	0.22%
2000	73.6%	187.0%	235.0%	89.4%	0.20%
1960's	97.2%	107.3%	99.5%	97.9%	
1970's	86.4%	129.4%	104.2%	90.3%	
1980's	73.2%	124.2%	120.1%	78.8%	
1990's	75.6%	179.3%	211.5%	88.1%	

Source: DesRosiers Automotive Consultants

Canadian production is also increasing relative to the size of our market. For most of this past decade Canada has produced about two vehicles for every vehicle that was sold in the country. Although somewhat volatile, the production-to-sales ratio has been very stable for the last eight years. Mexico has shown very strong growth in production relative to the size of their market and produces well over two vehicles for every vehicle sold. This is due to the combination of strong vehicle production in Mexico as well as a relatively weak market.

Quebec in its best years during the 1990s (1994-95) only produced about one half vehicle for every vehicle purchased in Quebec. And during the last five years Quebec produced only about one fifth a vehicle for each one purchased in the province.

The structural integrity of Canada's automotive parts sector is harder to quantify because of the lack of statistical data. However, some information is available from the annual census of manufacturers, which indicates that the original equipment (OE) parts industry has not performed as well as our assembly sector.

Table 4: Motor Vehicle Parts Manufacturing

Year	Employment			Value of Shipments		
	U.S. (000's)	Canada (000's)	Canada %	U.S. (Billions)	Canada (Billions)	Canada %
1990	628.0	75.9	10.8%	110.3	12.7	10.3%
1991	590.7	67.6	10.3%	105.6	11.5	9.8%
1992	645.5	72.3	10.1%	131.2	12.8	8.9%
1993	671.9	73.2	9.8%	158.4	17.7	10.1%
1994	721.4	76.6	9.6%	194.1	17.4	8.2%
1995	750.2	84.9	10.2%	206.1	19.7	8.7%
1996	734.2	86.7	10.6%	212.2	21.1	9.0%
1997	788.2	92.4	10.5%	248.6	24.1	8.8%
1998	802.6	94.3	10.5%	273.5	26.0	8.7%

Source: Statistics Canada

The Canadian automotive parts sector accounts for about 10 percent of Canada/U.S. employment and about 9 percent of the value of shipments. Using the classic one-in-ten formula for Canada/U.S. comparisons it appears the automotive parts sector is barely attracting its fair share of Canada/U.S. activity. However, overall employment growth has been strongly increasing from about 70 thousand workers in the early 1990s to over 94 thousand workers in 1998. Preliminary Statistics Canada data for 1999 and 2000 also indicate continued strong growth in employment in Canada's OE parts sector.

Quebec specific information is not available but secondary information indicates that Quebec's OE parts industry has performed better than Quebec's assembly sector. There are about 50 dedicated OE parts suppliers in Quebec. Most specialize in light metals castings technology and rubber components. Woodbridge Foam and Thuna Industry would be two good examples. There also are a number of lower tier suppliers tied to the Ste. Therese plant which will become vulnerable as a result of the closing of this plant.

On a share basis, the performance of the OE parts sector has been inferior to the assembly sector. One encouraging sign for the OE parts is that Canada is maintaining its position relative to the U.S. There has been no deterioration over the last decade. However, because we don't have Mexican data for the OE parts sector we do not know whether Canada has been able to maintain its relative position within the North American OE parts industry. We know there has been a lot of OE parts investment activity in Mexico, which implies growth in their automotive parts sector. If we factored in Mexico there would appear to be a slight long-term deterioration in Canada's OE parts sector relative to U.S. and Mexican performance.

Table 5: Canadian Parts Production Relative to North American OE Parts Market

	North America OE Parts (\$ '000)	Canadian OE Parts Production (\$ '000)	Canadian Share of OE Parts (Percent)
1982	86,935	5,877	6.8%
1983	110,184	8,358	7.6%
1984	143,210	11,494	8.0%
1985	158,793	12,924	8.1%
1986	160,186	12,922	8.1%
1987	159,535	13,004	8.2%
1988	161,715	14,539	9.0%
1989	158,171	15,447	9.8%
1990	156,949	12,681	8.1%
1991	140,551	11,495	8.2%
1992	176,531	12,833	7.3%
1993	212,214	14,741	6.9%
1994	264,311	17,360	6.6%
1995	268,406	19,750	7.4%
1996	269,714	21,059	7.8%
1997	293,378	24,121	8.2%
1998	348,037	26,045	7.5%
1999 Estimate	404,295	30,420	7.5%
2000 Estimate	433,317	31,110	7.2%

Source: Statistics Canada

For instance, Canadian parts production as a percent of the size of the OE parts market has declined over the past 15 years. In 1989, the Canadian parts industry peaked at 9.8 percent of the OE parts market but by the year 2000 this had dropped to only 7.2 percent and there has been years when it was below 7 percent of the market. Since the Canadian OE parts sector has maintained its position relative to the U.S. this drop in market share must have come at the expense of either Mexico or imports. Indeed, the U.S. now imports considerably more OE parts from Mexico (\$28 billion in 2000) than from Canada (\$23 billion in 2000). This was certainly not the case at the beginning of the decade. Both of these performance variables indicate that the Mexican automotive parts sector has outpaced Canada's automotive parts sector over the last decade.

This is problematic for Quebec. The chances of attracting new assembly investments into Quebec is very low. The same can be said for the rest of Canada. The chances of attracting new OE parts investments is a lot higher but Canada and Quebec are losing market share to Mexico.

Table 6: Canadian Productivity Value-Added per Production Employee

Year	Vehicle	% Change	Truck Body	% Change	Automotive	% Change
	Assembly (\$)		& Trailers (\$)		Parts (\$)	
1990	115,620	-	56,891	-	82,939	-
1991	97,930	-15.3%	57,226	0.6%	85,660	3.3%
1992	121,540	24.1%	58,560	2.3%	84,622	-1.2%
1993	147,673	21.5%	66,161	13.0%	100,255	18.5%
1994	194,563	31.8%	70,504	6.6%	107,777	7.5%
1995	200,297	2.9%	74,216	5.3%	112,582	4.5%
1996	243,160	21.4%	71,774	-3.3%	119,907	6.5%
1997	260,604	7.2%	72,026	0.4%	129,371	7.9%
1998	287,097	10.2%	77,956	8.2%	139,232	7.6%

Source: Statistics Canada

Productivity growth in both the vehicle assembly sector and the automotive parts sector has shown significant improvement over the last decade. Value-added per production worker in the assembly sector has almost tripled growing from a low of \$97 thousand per worker in 1991 to \$287 thousand per worker in 1998. During most of the last decade assembly productivity in Canada has increased by 20 percent plus per year.

The automotive parts sector has also increased value-added per worker by about 7 percent per year during the last decade. In 1990 value added per production worker was \$82 thousand and by 1998 this had increased to \$139 thousand.

The strong productivity growth is another indicator that the Canadian automotive assembly sector is structurally sound. And, again the OE parts sector has not shown the same level of improvement as the vehicle assembly sector although its performance has been respectable.

Table 7: Capital Expenditures in the Automotive Sector - \$ Million

	Vehicle	Truck Body	Automotive	Total	Percent	Percent
	Assembly	& Trailer	Parts	Automotive	New Capital	Repair Capital
1961-65 Avg. Annual	\$58.3	\$0.6	\$59.8	\$118.7	71.7%	28.3%
1966-70 Avg. Annual	\$66.1	\$8.4	\$138.7	\$213.2	74.8%	25.2%
1971-75 Avg. Annual	\$68.3	\$20.2	\$148.3	\$236.8	61.4%	38.6%
1976-80 Avg. Annual	\$152.4	\$36.1	\$433.6	\$622.0	70.2%	29.8%
1981-85 Avg. Annual	\$488.6	\$28.7	\$515.9	\$1,033.2	67.1%	32.9%
1986-90 Avg. Annual	\$1,733.5	\$32.4	\$922.3	\$2,688.2	78.5%	21.5%
1991-95 Avg. Annual	\$1,531.5	\$49.2	\$1,293.6	\$2,874.3	79.8%	20.2%
1996-2000 Avg. Annual	\$2,835.1	\$89.2	\$1,445.1	\$4,369.5	76.0%	24.0%

Includes New & Repair Capital Expenditures

Source: Statistics Canada

One of the most important economic performance variables is capital expenditure. Capital expenditures largely represent the future direction of the industry in that companies invest for the future. Companies would not put hard assets in place if they did not intend to use these assets to increase production and become more efficient.

Capital expenditures in all aspects of the automotive sector have been exceptionally strong over the last five years. Total investment has averaged \$4.4 billion per year over the last five years, up from \$2.9 billion per year during the early 1990s. Investment pre-the-Autopact was relatively weak. There was an initial increase in the years following the Autopact, but then there was little improvement for almost ten years. Investment started to show significant growth during the late 1970s and early 1980s and reached new peaks for the 10-year period 1986 to 1995 exceeding \$2 billion per year for the first time. This was the era when the Japanese began to invest in new plants in Canada and the automotive parts sector was completely reorganizing its production base to meet the new tough standards in the sector. With few exceptions, there has been an entire overhaul of our assembly plants in Canada during the last five years with annual investment of close to \$3 billion per year. The automotive parts sector has also seen long term stable growth in capital expenditure increasing to \$1.45 billion per year during the last half of the 1990s from \$1.29 billion per year during the first half of the 1990s.

Quebec did not participate in this investment boom in the vehicle assembly sector and only partially participated in the OE parts sector. No Quebec data is available but with some exceptions in the OE parts sector, Quebec has not received any significant investments for more than a decade. This fundamentally means that with or without succession Quebec is going to struggle maintaining a presence in the vehicle and OE parts manufacturing sector.

Table 8: New Capital Expenditure Canada and U.S.
(\$ Canadian Millions)

Year	Automotive Parts Manufacturers			Vehicle Assembly Manufacturers		
	U.S.	Canada	Canadian % of N.A.	U.S.	Canada	Canadian % of N.A.
1990	5,704.0	421.0	6.9%	3,622.8	797.4	18.0%
1991	5,330.9	485.8	8.4%	3,927.0	1,154.5	22.7%
1992	5,573.2	424.5	7.1%	3,735.6	1,162.0	23.7%
1993	6,914.5	593.8	7.9%	5,390.5	1,472.8	21.5%
1994	8,351.9	1,674.1	16.7%	6,192.2	1,298.5	17.3%
1995	10,904.0	1,491.3	12.0%	6,553.1	1,522.0	18.8%
1996	10,278.4	729.6	6.6%	6,247.9	2,404.1	27.8%
1997	9,739.0	941.7	8.8%	5,848.4	2,898.0	33.1%
1998	9,476.0	1,330.3	12.3%	5,686.1	2,465.0	30.2%

Source: Statistics Canada

Canada, but not Quebec, has also been receiving a very high percentage of Canada/U.S. new investment in the assembly sector through most of the 1990s. No Mexican data is available. Between 1990 and 1998 the Canadian assembly sector averaged over 20 percent of Canada/U.S. total assembly sector investment and indeed in 1997 and 1998 received over 30 percent of Canada/U.S. new investment. The automotive parts sector has also increased its share of Canada/U.S. parts industry investment through much of the 1990s although the relative weakness

of the parts sector versus the assembly sector is also evident in these capital expenditure statistics. Interestingly, Quebec has received many smaller OE parts investments although no hard data is available.

In conclusion, by most accounts, Canada's automotive sector is sound from a structural point of view. But almost all of Canada's strength is in Ontario not Quebec. If there is a weakness it is in the automotive parts sector, which appears to be losing ground relative to Mexico. Quebec actually has some success in the OE parts sector. Canada's OE parts sector appears to be holding its own relative to the U.S. automotive parts sector. We have a high share of assembly sector activity and at least a representative share of the automotive parts sector. Our performance within the North American automotive assembly sector has been growing or at the very worst remaining stable. Productivity growth has been excellent; indicating the Canadian auto sector, both assembly and OE parts, are efficient. Finally, capital expenditures, particularly in the assembly sector are very strong. This should mean that the assembly sector is very well positioned to continue to grow relative to the U.S. over the next five to ten years. Mexico's assembly and OE parts sector will likely outperform Canada over this time period, but their growth in the assembly sector over the last decade did not accrue at the expense of Canada. Mexico's OE parts sector has outpaced Canada's OE parts sector and this should be a serious concern to policy makers.

Not to discount the seriousness of the current cyclical downturn, which will be discussed later in this report, but the Canadian assembly sector is structurally sound today and will likely remain so in the next five to ten years. Quebec is unlikely to participate in the assembly sector. The OE parts sector is considerably weaker than the assembly sector and is thus more vulnerable during the current cyclical downturn. Although Quebec would appear to have some upside potential in the OE parts sector.

2.3 Canada / Quebec's Position in the North American Market

The Canadian, United States and Mexican automotive markets are almost totally integrated. The Canadian and U.S. automotive industry began this integration process in 1965 with the signing of the Autopact. The Autopact provided for conditional duty free status for our vehicle assembly sector and our OE parts sector. The automotive aftermarket remained dutiable. This was reinforced with the signing of the Canada/U.S. Free Trade Agreement (FTA) in 1989, which provided duty-free treatment for all goods produced in Canada or the U.S. The North American Free Trade Agreement in 1994 brought Mexico into the free trade zone and provided Mexico with a stable trade regime in which to grow its automotive sector. With these trade agreements, the North American automotive sector now operates as a highly integrated market.

This integration of our markets means that our production system has also become integrated to the extent that any production system can become integrated. It also means that any assessment of the outlook for employment in Canada and indeed Quebec has to examine the North American market for vehicles and not any individual country's market.

Table 9: Vehicle Production and Exports in Canada - Units

	"Big Three Manufacturers"			Japanese Manufacturers		
	Production	Exports	Percent Exported	Production	Exports	Percent Exported
1990	1,624,336	1,394,906	85.9%	270,368	208,259	77.0%
1991	1,532,653	1,311,341	85.6%	306,057	257,404	84.1%
1992	1,626,877	1,496,956	92.0%	285,733	254,217	89.0%
1993	1,862,539	1,678,252	90.1%	332,022	295,140	88.9%
1994	1,914,362	1,730,664	90.4%	364,410	310,327	85.2%
1995	1,979,373	1,786,151	90.2%	379,779	281,920	74.2%
1996	1,994,899	1,743,757	87.4%	365,414	330,968	90.6%
1997	2,209,431	1,908,913	86.4%	373,903	295,851	79.1%
1998	2,110,351	1,841,454	87.3%	396,545	299,614	75.6%
1999	2,397,769	2,117,448	88.3%	598,304	424,061	70.9%
2000	2,297,177	2,033,098	88.5%	621,006	442,480	71.3%

Source: DesRosiers Automotive Consultants and Wards Automotive Reports

The "Big Three" have exported close to 90 percent of their Canadian vehicle production each year over the last decade. Most of these exports are to the U.S. and Mexico. Exports to other countries remain very small. During the year 2000, production by the "Big Three" was 2.3 million units and 2.0 million units or 88.5 percent of this production was exported. The Japanese also export a high percentage of their production in Canada. During the year 2000 they produced 621 thousand units and exported 442 thousand units or 71.3 percent of production. Most of these exports were for the U.S. market although a small percentage were also exported to Japan.

Table 10: Vehicle Sales and Imports in Canada – Units

	Big Three Manufacturers			Japanese Manufacturers		
	Sales	Imports	% Imported	Sales	Imports	% Imported
1990	908,101	665,667	73.3%	305,163	297,718	97.6%
1991	870,894	666,799	76.6%	323,649	311,046	96.1%
1992	842,340	584,136	69.3%	299,059	313,752	104.9%
1993	841,798	581,464	69.1%	251,755	226,460	90.0%
1994	930,770	677,319	72.8%	234,300	187,154	79.9%
1995	878,664	574,671	65.4%	204,037	145,900	71.5%
1996	895,169	654,402	73.1%	218,230	156,562	71.7%
1997	1,016,452	690,705	68.0%	297,056	237,750	80.0%
1998	964,710	627,086	65.0%	329,459	246,626	74.9%

Source: DesRosiers Automotive Consultants and Wards Automotive Reports

Because of the Autopact we often forget that vehicles imported from the U.S. are actually imports. Monthly analysis of sales often point to imports in Canada having between 30 and 35 percent of the market. These market share calculations are based on sales by nameplates rather than by country of origin. Actual import penetration in Canada is close to 70 percent. In 1998, the "Big Three" imported 627 thousand vehicles or 65.0 percent of their Canadian sales. The Japanese imported 247 thousand units or 74.9 percent of their Canadian sales. During the last

five years, both the “Big Three” and the Japanese have consistently imported about 70 percent of their vehicle requirements for Canada.

This is very important for Quebec since with the closing of Ste. Therese, Quebec technically will have to import all their vehicles. About 15-20 percent will originate from Ontario, about 60-70 percent will originate from the U.S. and the remainder from overseas, primarily Japan.

Table 11: Canada - United States - Mexico Automotive Trade
(\$ Cdn. Millions)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Avg. Ann Growth
U.S. Imports From Canada								
- Vehicles	43,229.0	47,021.0	46,979.0	50,686.0	57,040.0	70,239.0	68,986.0	6.9%
- Parts	13,193.0	13,212.0	14,825.0	16,208.0	18,922.0	22,248.0	22,969.0	8.2%
- Total	56,422.0	60,223.0	61,804.0	66,894.0	75,962.0	92,487.0	91,955.0	7.2%
From Mexico								
- Vehicles	6,538.6	10,746.1	15,145.5	16,765.1	19,562.1	22,448.3	31,192.2	25.0%
- Parts	13,252.0	14,413.7	15,879.1	18,431.9	21,475.3	24,903.8	27,718.3	11.1%
- Total	19,790.5	25,159.8	31,294.6	35,197.0	41,037.4	48,352.2	58,910.5	16.9%
U.S. Exports To Canada								
- Vehicles	15,717.0	16,009.0	16,865.0	20,347.0	21,146.0	22,757.0	23,167.0	5.7%
- Parts	23,739.0	26,056.0	26,283.0	29,949.0	34,658.0	39,941.0	39,043.0	7.4%
- Total	39,456.0	42,065.0	43,148.0	50,296.0	55,804.0	62,698.0	62,210.0	6.7%
To Mexico								
- Vehicles	896.0	525.7	1,708.6	2,738.3	3,504.6	3,782.8	5,640.8	30.1%
- Parts	10,466.9	9,247.2	9,651.6	13,265.3	14,092.4	13,769.3	18,652.6	8.6%
- Total	11,362.9	9,772.9	11,360.2	16,003.7	17,597.0	17,552.1	24,293.4	11.5%
Balance of Automotive Trade With Canada								
- Vehicles	(27,512.0)	(31,012.0)	(30,114.0)	(30,339.0)	(35,894.0)	(47,482.0)	(45,819.0)	7.6%
- Parts	10,546.0	12,844.0	11,458.0	13,741.0	15,736.0	17,693.0	16,074.0	6.2%
- Total	(16,966.0)	(18,168.0)	(18,656.0)	(16,598.0)	(20,158.0)	(29,789.0)	(29,745.0)	8.4%
With Mexico								
- Vehicles	(5,642.5)	(10,220.4)	(13,436.9)	(14,026.7)	(16,057.5)	(18,665.5)	(25,551.4)	24.1%
- Parts	(2,706.0)	(1,569.7)	(4,421.1)	(4,690.9)	(5,739.3)	(7,210.8)	(11,644.3)	18.4%
- Total	(8,348.5)	(11,790.1)	(17,858.0)	(18,717.6)	(21,796.8)	(25,876.4)	(37,195.7)	22.4%
Total Automotive Trade Balance								
	(25,314.5)	(29,958.1)	(36,514.0)	(35,315.6)	(41,954.8)	(55,665.4)	(66,940.7)	14.2%

Source: DesRosiers Automotive Consultants and Wards Automotive Reports

The degree of integration of our markets and production systems is also clearly evident in automotive trade patterns. Both Canada and Mexico are highly dependant on the U.S. market for their vehicle exports. Canada exports \$69 billion in vehicles to the U.S. while importing only \$23 billion from the U.S. for a trade surplus of \$46 billion in the year 2000. Mexico exports \$31 billion in vehicles to the U.S. while importing only \$6 billion from the U.S. for a trade surplus of \$25 billion in the year 2000.

Canada and Mexico are the exact opposites when it comes to OE parts trade. Canada runs a large deficit in OE parts trade while Mexico runs a large surplus in OE parts trade with the U.S. Once again this reflects the weakness of Canada's OE parts sector relative to Canada's assembly sector and Mexico's OE parts sector. During the year 2000 Canada exported \$23 billion in OE parts to the U.S. while importing \$39 billion for a trade deficit of \$16 billion. Mexico exported \$27 billion in OE parts to the U.S. while importing \$19 billion for a trade surplus of \$9 billion.

Table 12: Canadian Light Vehicle Sales - Autopact Vs. Non-Autopact – Units

	Auto Pact	Percent Change	Market Share	Non Autopact	Percent Change	Market Share	Total All Vehicles	Percent Change
1991	891,668		70.4%	374,845		29.6%	1,266,513	
1992	860,719	-3.5%	71.5%	343,684	-8.3%	28.5%	1,204,403	-4.9%
1993	869,156	1.0%	72.4%	331,149	-3.6%	27.6%	1,200,305	-0.3%
1994	940,170	8.2%	76.8%	284,598	-14.1%	23.2%	1,224,768	2.0%
1995	879,861	-6.4%	77.8%	250,350	-12.0%	22.2%	1,130,211	-7.7%
1996	907,176	3.1%	77.2%	268,448	7.2%	22.8%	1,175,624	4.0%
1997	1,036,766	14.3%	74.7%	351,180	30.8%	25.3%	1,387,946	18.1%
1998	985,517	-4.9%	70.9%	404,328	15.1%	29.1%	1,389,845	0.1%
1999	1,055,022	7.1%	70.3%	446,169	10.3%	29.7%	1,501,191	8.0%
2000	1,058,983	0.4%	68.3%	490,556	9.9%	31.7%	1,549,539	3.2%
2000/1999	0.4%			9.9%			3.2%	

	Non-Autopact By Origin Of Vehicle				Non-Autopact By Origin Of Vehicle			
	From Canada <i>Note #2</i>	From U.S./Mexico	From Japan	From Overseas	From Canada <i>Note #2</i>	From U.S./Mexico	From Japan	From Other Overseas
1991	5,159	60,624	248,934	60,128	1.4%	16.2%	66.4%	16.0%
1992	4,944	71,234	223,610	43,896	1.4%	20.7%	65.1%	12.8%
1993	40,439	86,380	167,823	36,507	12.2%	26.1%	50.7%	11.0%
1994	40,258	93,979	115,172	35,189	14.1%	33.0%	40.5%	12.4%
1995	40,258	94,619	81,191	34,282	16.1%	37.8%	32.4%	13.7%
1996	57,062	110,372	67,125	33,889	21.3%	41.1%	25.0%	12.6%
1997	77,270	120,870	114,717	38,323	22.0%	34.4%	32.7%	10.9%
1998	73,389	138,499	149,117	43,323	18.2%	34.3%	36.9%	10.7%
1999	109,471	120,755	154,073	61,870	24.5%	27.1%	34.5%	13.9%
2000	110,752	136,063	157,619	86,122	22.6%	27.7%	32.1%	17.6%
2000/1999	1.2%	12.7%	2.3%	39.2%				

Note #1: Honda & Toyota's From Canada Included In U.S. Until 1993

	Autopact By Origin Of Vehicle			
	From U.S./Mexico	From Overseas	From U.S./Mexico	From Overseas
1991	817,047	74,621	91.6%	8.4%
1992	788,825	71,894	91.6%	8.4%
1993	820,226	48,930	94.4%	5.6%
1994	912,042	28,128	97.0%	3.0%
1995	863,596	16,265	98.2%	1.8%
1996	897,161	10,015	98.9%	1.1%
1997	1,027,294	9,472	99.1%	0.9%
1998	975,116	10,401	98.9%	1.1%
1999	1,027,842	27,180	97.4%	2.6%
2000	1,030,434	28,549	97.3%	2.7%
2000/1999	0.3%	5.0%		

Source: DesRosiers Automotive Consultants and Wards Automotive Reports

The integration of our markets is also evident from the source of vehicles sold in Canada by country of origin. About 70 percent of light vehicle sales in 2000 were by Autopact members with most of these (97.2 percent) originating from U.S., Mexico or Canada. The Autopact was a multilateral trade agreement, which allowed members to import vehicles from any country duty-free. The Autopact was terminated on February 19, 2001. At that time all these products (28,549 vehicles in 2000) became dutiable.

The non-Autopact producers now account for over 30 percent of the Canadian market up from a low of 22 percent in 1995. Their sales originate from a variety of sources with about half their vehicles originating from their plants in Canada, U.S. or Mexico. Non-Autopact sales from Japan have declined from 66.4 percent in 1991 to 32.1 percent in the year 2000. Sales originating from plants in Canada account for 22.6 percent of sales compared to 12.2 percent in 1993. Those from the U.S. and Mexico now account for 27.7 percent of sales compared to 16.2 percent in 1991. Those from other overseas countries account for 17.6 percent of sales compared to a low of 10.7 percent in 1998.

In conclusion, the Canadian-U.S.-Mexico markets are highly integrated on a North American basis. This has resulted in a very high integration of our vehicle assembly and automotive parts sector with 90 percent of Canadian production annually exported.

Any assessment of Quebec's prospects under a succession regime has to evaluate Quebec's position within the North American automotive sector and to a degree the global automotive sector.

2.4 Outlook for Canada / Quebec Market

Although there has been an unprecedented cyclical upturn in sales over the last nine years, new vehicle markets in North America are considered to be mature, growing less than 1 percent per year over the last two decades. During the first two decades following the Second World War, many households acquired vehicles for the first time. The process was extended as baby boomers came of age and established households. Today, ownership or leasing of at least one vehicle is almost universal among North American households. However, the rate of household formation has declined as a direct result of the fall in birth rates after the early 1960s.

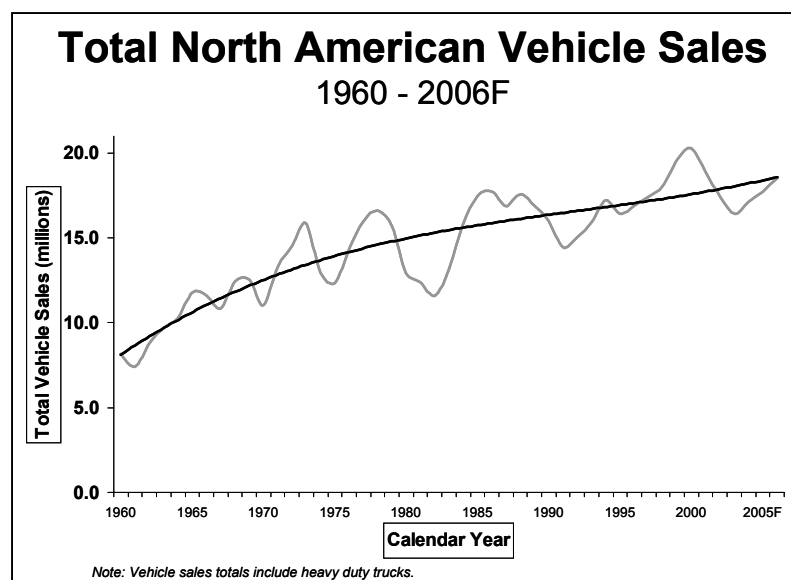
Table 13: North American Sales of Vehicles - Units

Calendar Year	Quebec	U.S.	Canada	Mexico	North America
1960-69	N/A	95,223,800	7,281,436	995,759	103,500,995
1970-79	3,332,737	127,804,942	11,972,193	2,935,928	142,713,063
% Change	N/A	34.2	64.4	194.8	37.9
1980-89	3,496,031	135,364,952	13,360,844	3,791,418	152,517,214
% Change	4.9	5.9	11.6	29.1	6.9
1990-99	3,311,563	148,587,761	13,022,715	5,480,414	167,090,890
% Change	-5.3	9.8	-2.5	44.5	9.6

Note: Includes Heavy Duty Trucks

Source: DesRosiers Automotive Consultants

The trend is evident through slowing rates of peak-to-peak and decade-over-decade growth in unit sales. During the 1970s, total vehicle sales for the decade in Canada were 64.4 percent higher than in the 1960s. In the United States, the corresponding increase was 34.2 percent and in Mexico, 194.8 percent. During the 1980s, the decade-over-decade increase in new vehicle sales was 11.6 percent in Canada, 5.9 percent in the United States and 29.1 percent in Mexico. In the 1990s unit volume increased by 9.8 percent over the previous decade in the United States, 44.5 percent in Mexico but actually declined by 2.5 percent in Canada and by 5.3 percent in Quebec. The decline in Canada is due to this country's much slower recovery from the 1990-91 recession. The United States experienced a strong recovery in new vehicle sales beginning in 1992, and annual sales have been near historic peak levels since 1994. In Canada, domestic consumer markets and new vehicle sales, did not really recover before 1997. As employment growth and consumer confidence lagged, Canadians held onto their old vehicles and deferred new vehicle purchases.



Another factor behind slower peak-to-peak growth is increased vehicle durability or expected useful life and consumer rejection of planned obsolescence. Over the past few decades, there has been a continuous trend in both Canada and the United States to greater distances traveled in a given year, and higher mileage on vehicles being scrapped.

During the 1970s, North American (Canada and the United States) drivers logged a total of 23.4 trillion km., an increase of 53.9 percent over the previous decade. In the 1980s, this figure grew to over 30.8 trillion, an increase of 31.7 percent. For the 1990s, total distance traveled by U.S. and Canadian motorists totaled over 41 trillion km., a further increase of 34.6 percent. In the first decade of the Millennium, vehicle usage is expected to be 54.0 trillion km., an increase of 30.0 percent. Rising incomes during the 1970s and 1980s prompted increased travel. Urban expansion increased commuting distances from homes to workplaces, and the growing preponderance of two-income households has increased the number of consumers driving to work.

Table 14: Vehicle Ownership – Canada vs. U.S.

	Population (In Millions)		Units in Operation (In Millions)		Vehicles Per Person	
	Canada	U.S.	Canada	U.S.	Canada	U.S.
1960	N.A.	181	N.A.	68	N.A.	0
1970	N.A.	205	N.A.	98	N.A.	0
1980	25	228	13	140	0.51	0.61
1990	28	250	15	179	0.54	0.72
2000	31	275	17	213	0.55	0.77
2010	33	300	19	230	0.57	0.77
60 - 70	N.A.	13.5%	N.A.	44.5%	N.A.	27.3%
70 - 80	N.A.	11.1%	N.A.	42.5%	N.A.	28.3%
80 - 90	13.0%	9.7%	20.5%	28.2%	6.6%	16.8%
90 - 00	11.2%	10.2%	12.8%	19.0%	1.5%	0.7%
00 - 10	8.1%	8.9%	11.5%	7.8%	3.2%	-0.1%

Source: Statistics Canada and Polk Canada Inc.

Multiple income families together with the wealth effect during the 1990s, significantly increased vehicle ownership in the U.S. This was less evident in Canada. Americans now own .77 vehicles per person compared to only .55 vehicles per person in Canada. About 25 percent more consumers own vehicles in the U.S. than in Canada. We have conservatively forecast vehicle ownership to remain stable in the U.S. at .77 vehicles per person and to grow slowly in Canada at .57 vehicles per person by the end of the decade.

With population expected to grow about 8 percent per year during the 2000 to 2010 timeframe, these vehicle ownership patterns mean that vehicles on the road will also have to increase to meet demand for transportation. Since used vehicles are not imported into North America from any other country this growth in units in operation can only occur by consumers purchasing more new vehicles. Therefore, all other things being equal, increases in vehicle usage can be expected

to result in commensurate increases in vehicle sales, as cars and trucks wear out faster the more they are driven. During the 1980s and 1990s, however, growth in vehicle usage was partially offset by increases in the expected useful life of vehicles. Consumers are getting more overall use from their vehicle over its lifetime and have to purchase vehicles less often. Odometer readings on scrapped vehicles have increased steadily, from 148,000 in the 1960s, to 167,000 in the 1970s and 207,000 for the 1980s. For the 1990s, average durability of vehicles was 259,000 km.; in the first decade of the Millennium this figure is expected to be around 300,000 km. This represents the continued increase in the quality of vehicles. This increase in vehicle durability acts as a dampening effect in the vehicle market.

In each recent ten-year period, the decade-over-decade percentage increase in unit new vehicle sales was roughly equivalent to the growth in kilometres traveled less the increase in vehicle durability. During the 1970s, usage increased by 53.9 percent, durability by 12.8 percent and vehicle unit sales by 37.9 percent. Over the following two decades, growth in kilometres traveled was increasingly offset by increases in expected vehicle life. In the 1980s, vehicle usage grew by 31.7 percent, but vehicle durability in kilometres increased by 23.8 percent, and unit sales rose by only 5.6 percent. For the 1990s, the corresponding figures were 34.6 percent, 25.1 percent and 9.6 percent respectively. For the 1990s, one can see how important vehicle usage is as a factor in new vehicle sales. Vehicle quality increased by similar levels in the 1990s versus the 1980s (25.1 percent vs. 23.8 percent), which normally would have resulted in stable sales at best. But with a strong economy and lower gas prices usage increased by 34.6 percent. The resulting wear and tear on vehicles forced consumers to increase sales by 9.6 percent in the 1990s versus an increase of only 6.9 percent in the 1980s.

Table 15: North American Vehicle Sales, Usage & Durability

Time Frame	North American Vehicle Sales (Units)	Vehicle Usage (Billions of KM)	Vehicle Durability (KM)
1960-69	103,500,995	15,212	148,407
1970-79	142,713,063	23,405	167,447
% Change	37.9	53.9	12.8
1980-89	152,517,214	30,834	207,324
% Change	6.9	31.7	23.8
1990-99	167,090,890	41,505	259,373
% Change	9.6	34.6	25.1
2000-2009	180,089,275	53,957	298,279
% Change	8.3	30.0	15.0

Note: Includes heavy-duty trucks

Source: DesRosiers Automotive Consultants

To a large extent, the increase in expected useful vehicle life reflects the quality revolution and the end of planned obsolescence in the automotive industry, a trend that was spearheaded by the “Japanese invasion” of the North American vehicle market during the 1980s. The abandonment of planned obsolescence has been confirmed by a number of market and social developments.

Greater vehicle longevity and longer trade-in cycles carry significant implications for the medium to long-term outlook for the automotive sector. Growth in vehicle sales between cyclical peaks in North America has been slowing since the 1960s. With the long upward trend in sales beginning in 1992, unit sales in 2000 were only 10.4 percent higher than those recorded in the previous peak year of 1986, but it took 14 years to reach that level versus eight years between the 1978 and 1986 cycle and about four to five years between previous peaks. Therefore, unit volumes in Canada and the United States are not likely, on a population-adjusted basis, to match the peak-to-peak growth rates recorded in the 1980s within the next ten years.

Table 16: Peak to Peak Increases in North American Vehicle Sales

Peak Year	North American Unit Sales	Average Annual Growth Percent	Years Between Peaks	Absolute Growth Percent
1965	11,793,853			
1969	12,537,385	1.5	4	6.3
1973	15,865,841	6.1	4	26.5
1978	16,637,006	1.0	5	4.9
1986	17,715,618	0.8	8	6.5
2000	19,561,117	0.7	14	10.4

Note: Includes heavy-duty trucks ; Source: DesRosiers Automotive Consultants

Our production and sales forecasts call for a continuation of recent trends toward slow long-term growth. In the first decade of the Millennium, North American (including Mexico) sales are expected to be 8.3 percent higher than in the 1990s, averaging 18.1 million units per year. Kilometres driven will continue to grow over the next decade but at a slower rate (30.0 percent) than previous decades as higher gasoline prices are expected to curb overall usage of vehicles. In addition the vehicle companies have made significant improvements in overall fuel economy over the last two decades but we do not anticipate similar levels of improvements in the next decade. Thus higher fuel prices will result in a softening of overall use of vehicles on the road. Offsetting this, however, is continued growth of population and stability in ownership of vehicles at about .77 vehicles per person in the U.S. and .57 vehicles per person in Canada. This results in more units in operation, which helps maintain total usage of vehicles.

We also do not anticipate a similar level of improvement in vehicle durability to that which has been achieved over the last two decades. We forecast that vehicle durability will only increase 15 percent during the next decade. If vehicle quality were to increase at a greater rate then our vehicle sales would have to be lowered to compensate.

Table 17: Long-Term Vehicle Production Forecast

Time Frame	North American Vehicle Sales (Units)	Vehicle Usage (Billions of KM)	Vehicle Durability (KM)	North American Production (Units)	Production To Sales Ratio	Percent Canadian Production	Canadian Production (Units)
1960-69	103,500,995	15,212	148,407	101,325,196	97.9%	7.7	7,815,054
1970-79	142,713,063	23,405	167,447	128,925,827	90.3%	12.0	15,489,430
% Change	37.9	53.9	12.8	27.2			98.2
1980-89	152,517,214	30,834	207,324	120,239,533	78.8%	13.8	16,589,233
% Change	6.9	31.7	23.8	-6.7			7.1
1990-99	167,090,890	41,505	259,373	147,276,353	88.1%	15.6	22,942,194
% Change	9.6	34.6	25.1	22.5			38.3
% Change	8.3	30.0	15.0	10.5			17.1
Average Per Year	18,089,275	5,396		16,280,348			2,686,257

Note: Includes heavy-duty trucks

Source: DesRosiers Automotive Consultants

Our North American vehicle production forecast is directly related to our sales forecast. About 90 percent of vehicles sold in North America are manufactured here and we believe this should stay at the 90 percent level over the next decade. This is the result of a number of factors including:

- The NAFTA Agreement which allows companies in the free trade zone to be very competitive from a trade perspective and encourages global producers to manufacture in the trade zone.
- Stable international currencies.
- Continued political pressure from the U.S. to have Japan and other nations manage their trade.
- No significant competitive threat from companies operating in newly industrialized countries (NIC's) such as the Asian countries and Eastern Europe.
- Significant market advantages to producing vehicles near where they are purchased.

North American vehicle production is expected to average 16.3 million units per year over the next decade, an increase of 10.5 percent over the 1990s. There are currently about 80 assembly plants in North America with capacity in total to produce between 20 and 22 million units per annum. A production level of 18 million units per year could be achieved with a capacity utilization rate of about 80 to 85 percent. It would appear that there are between six and 10 excess assembly plants in North America. The prospects for new assembly investments are low for both Canada and Quebec.

Canadian production is expected to continue to be stable at 2.69 million per annum between 2000 and 2009, and account for 16.5 percent of the North American total. This may be conservative in that Canada is currently producing approximately three million units per year.

It should be noted that the data set for vehicle assembly is statistically very “lumpy”. One assembly facility growing or closing would have a significant impact on Canadian production levels. As a result, while the forecast assumes a relatively steady outlook, it is important to note that a small change in competitive factors could have a major impact both positive and/or negative on Canadian vehicle production and thus, the Canadian economy. This is particularly true given the international nature and highly competitive dynamics of the vehicle assembly industry.

Table 18: Parts Production

Time Frame	Average Content Per Vehicle in North America	North American OE Parts Market (\$Cdn. Millions)	Canadian Share of N.A. OE Parts Market	Canadian Parts Production (\$Cdn. Millions)
1960-69	1,806	183,028	4.0	7,321
1970-79	3,904	503,320	6.0	30,199
% Change	116.1	175.0		312.5
1980-89	10,686	1,237,414	8.4	103,478
% Change	173.7	145.9		242.7
1990-99	16,093	2,516,186	7.6	190,504
% Change	50.6	103.3		84.1
2000-2009	24,754	3,788,894	7.5	284,430
% Change	53.8	50.6		49.3
Average Per Year		378,889		28,443

Canada’s share of North American parts market more than doubled from 4.0 percent in the 1960s to 8.4 percent in the 1980s before falling back to 7.6 percent for the 1990s. We forecast Canada’s share of parts production will stay the same at 7.5 percent for 2000-2009.

The average annual value of parts production is expected to increase from \$19.1 billion during the 1990s to \$28.4 billion for 2000-2009.

This forecast assumes an expected annual increase of 1.0 percent in average content per vehicle (i.e. the total value of all OE parts, on average, in each vehicle produced in North America) in North America for 2000-2009 (bringing the average content per vehicle for the decade to \$24,754). This growth rate is based on the belief that content per vehicle has leveled (i.e. technology growth has slowed) and is not expected to grow substantially in the foreseeable future.

In summary, the market for vehicles in North America is mature and is forecast to grow by only 8.3 percent during the next decade versus the 1990s. The growth however is off of a relatively high base so total sales will average over 18 million units per year, up from 16.7 million units per year during the 1990s. It must be kept in mind that vehicle sales have always been cyclical and will always be cyclical. Therefore the current downturn in vehicle sales will result in a catching up period over the last half of the decade where sales will be above the long-term trend line.

About 90 percent of vehicles sold in North America are produced in North America, so vehicle production will average over 16 million units per year following the identical cyclical pattern as the North American market. This level of production would be considered healthy by long-term standards. This level of vehicle production translates through the entire value chain and results in a sizable OE parts market, raw material sector, tool, mold and die sector and machinery sector.

Although Quebec and indeed the rest of Canada will find it difficult to expand vehicle assembly capacity, both jurisdictions have considerable opportunity in the rest of the value chain especially production of OE parts, the raw material sector and tools, molds and dies.

3. Quebec's Accession to Sovereignty: Issues for the Automotive Sector

3.1 Introduction

To determine the issues for the automotive sector of Quebec's accession to sovereignty, DesRosiers Automotive Consultants undertook a limited number of interviews with industry representatives. The interviewees were chosen, however, to reflect the views of both the OE parts sector and the assembly sector. The overall response from all aspects of the industry was consistent, that the implications of sovereignty for the industry from a manufacturing perspective would be less negative today than during the early 1990s.

This is primarily due to the fact that Quebec has already lost most of its vehicle assembly sector and has only a small albeit vibrant OE parts sector.

The implications of sovereignty from a market perspective would be more negative today than during the early 1990s. This is dependant on Quebec's ability to negotiate itself into the NAFTA and WTO trade regimes.

3.2 Automotive Specific Issues with Accessions to Sovereignty

Over the last decade Canada's automotive trade policy has undergone a complete transformation. Up to January 1, 1989, Canada's auto sector was governed by the Autopact with the United States. Non-autopact trade was governed by WTO rules (GATT at the time).

From 1989 to January 1, 1994, Canada's automotive trade policy consisted of both the Autopact rules and FTA rules for North American players as well as WTO rules for the overseas companies. In early 2001, Canada lost a ruling at WTO and was forced to terminate the Autopact. Today North American production and trade falls under NAFTA rules and overseas production and trade falls under WTO rules.

Automotive Trade Policy in Canada over the years has become very complex with numerous rules and regulations. Vehicles can enter into Canada under a wide variety of policies involving the Canada-U.S. Automotive products Trade Agreement up to February 2001, (the Autopact), the

Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA), the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and GATT (now WTO) rules. The latter allows vehicles into Canada at tariff levels set by MFN (Most Favoured Nation) rates, British Preferential rates (For Australia and New Zealand) and General Preferential Tariff (GPT) rates for less developed countries. Moreover, there are many exceptions to the rules which have arisen over the last 30 years which offset duty rates and other trade rules in the automotive sector today. Indeed, Canada has a different entry rule for virtually every major vehicle company currently manufacturing and/or selling vehicles in Canada. Because of this complexity, it is necessary to review all these policies and to put them into a historical context.

Pre Autopact

In the 1950s, automobile production in Canada was protected by a combination of tariffs and domestic content provisions. The resulting Canadian auto industry was characterized by an excess number of models produced, small scale, short production runs and high costs. All major auto assemblers in Canada were U.S. multi-nationals. There was little trade in finished automobiles across the U.S. Border. Because of preferential British tariffs, domestic Canadian producers were threatened by “low cost” British auto imports. Canada faced a growing deficit in its balance of payments on auto trade.

Canada also imposed substantial tariffs on the entry of assembled passenger cars as well as parts. These tariffs were designed to protect the domestic Canadian industry from imports from the United States. Completed vehicles faced a 17.5 percent tariff. In 1960, in the face of a large and growing deficit on auto trade, the Canadian Federal government established a Royal Commission on the automobile industry. The Bladen Commission’s major recommendations were accepted in the main by the Canadian Federal government, and the Canadian government introduced several of the Report’s recommendations in 1962-1963. New remission orders suggested by Bladen were the subject of a countervailing duty investigation by the U.S. government in 1964. In order to avoid the imposition of duties the two governments negotiated The Autopact which was ratified by the legislatures in both countries and signed on January 16, 1965. It was terminated on February 16, 2001.

The Autopact

The Autopact required Canada and the United States to accord duty-free treatment to imports from each other of specified motor vehicles and parts for use as original equipment. Canada implemented the agreement multilaterally so that vehicles and parts could enter duty-free from any country in the world as long as the conditions of the Agreement were met. In contrast, the United States implemented The Agreement bilaterally so that only parts and vehicles from Canada qualified for duty-free entry.

Canada implemented The Agreement through two Orders-in-Councils (P.C. 1965-99 and P.C. 1965-100, the Motor Vehicles Tariff Orders of 1965). The United States implemented The Agreement with the signing of the Automotive Products Trade Act of 1965 on October 21, 1965.

Canada's obligation to accord duty-free treatment to imports applied to specified motor vehicles and original-equipment parts but excluded "special-purpose" motor vehicles, replacement parts, tires and tubes. Canada restricted duty-free entry to motor vehicles and eligible parts imported into Canada by qualified manufacturers of motor vehicles in Canada.

To qualify for duty-free entry into Canada for a given class of motor vehicles and original-equipment parts, a Canadian manufacturer of motor vehicles of that class must meet three criteria as set out in Annex A of the agreement:

1. The Canadian manufacturer must have produced vehicles of that class, i.e. passenger cars, buses and special commercial vehicles, in each "quarter" of the base year (1964) and in any subsequent model year.
2. The ratio of net sales value of the vehicles in that class produced including those for export by the manufacturer in Canada to the net sales value of all vehicles of that class sold in Canada sold by the manufacturer for consumption in Canada (usually referred to as the production-to-sales ratio) must at least be equal to its corresponding ratio for the base year (but no less than 75 to 100); and,
3. The "Canadian Valued Added" (CVA) in the production of vehicles in that class in Canada must at least be equal to its level in the base year, in most cases, 1964-65.

These criteria were protectionist in nature since they effectively limited duty-free entry rights to manufacturers already established in Canada to the agreement.

In Canada, qualifying vehicle manufacturers who did not meet the commitments outlined in The Agreement for each class of vehicle had to pay duty on all their automotive imports into Canada for that class of vehicle including original equipment parts imported to produce that class of vehicle. The "all or nothing" nature of this penalty was an incentive for the vehicle manufacturers to meet their commitments.

There were also collateral commitments made by the Canadian vehicle manufacturers to the Canadian government in the form of "letters of undertaking" involving essentially two different commitments to increase the production of motor vehicles and original-equipment parts, whether for consumption in Canada or for export to the United States.

These are the basic formal terms of the agreement. However, the original document is merely the starting point for automotive trade policy in Canada. The agreement's true significance came from continued reinterpretations, revisions and changes that reflect evolving economic needs of the two signatories and the vehicle manufacturers.

The Autopact created a two tier trade regime in Canada. Tier I companies operate under the Autopact and Tier II companies operate under MFN trade rules. The major Tier I companies included GM, Ford, Chrysler, Volvo and AMC but also include dozens of specialty vehicle companies, heavy duty truck producers, buses and off-highway equipment. Many of which are in Quebec. All the other light vehicle importers are considered Tier II companies.

This two Tier trade system remained relatively intact between 1965 and the signing of the Canada – U.S. Free Trade Agreement in January 1989. During this time frame the Autopact companies were able to operate duty-free for all their vehicles and their original equipment parts.

As outlined above, each vehicle company is required, on a dollar value basis, to meet a one to one production to sales ratio for passenger cars, separate from trucks and separate from buses. This in essence meant that an eligible company had to have an assembly plant for each class of vehicle they marketed in Canada.

A requirement for eligible companies to have as a light truck as well as passenger car plant was very significant for Canada. In the 1960s and 1970s, light trucks accounted for less than 25 percent of the market but Canada had to have a much higher percentage of their production base focused on light trucks because of the production to sales ratio. When the light truck market grew to over 40 percent of the North American market in the 1990s, Canada was perfectly positioned to capitalize on this trend and today over half of the Canadian production base is focused on light trucks, the hottest segment of the market.

Another safeguard was a Canadian Value Added to Sales ratio committed to in the “Letters of Undertaking”.

It is important to note that this safeguard is based on Canadian Value Added not North American Value Added or North American “Content”. It is also CVA relative to Sales (ie: the Canadian Market) and not CVA relative to production. Since Quebec annually purchases about 300,000 to 400,000 vehicles this meant that offsetting production had to be located in Canada and gave Quebec considerable power in investment decisions. Thus GM’s decision in 1965 to build a plant in Quebec. Now that the Autopact has been cancelled, Quebec has also lost its power to use trade policy to force investment into the province.

Tier II companies operated under GATT rules. Vehicle companies simply paid the MFN duty rate which in 1965 was 17.5 percent.

The MFN rate has come down under each round of GATT. The Kennedy round lowered automotive tariffs from 17.5 percent to 15.0 percent. The Tokyo round lowered automotive tariffs from 15.0 percent to 9.2 percent. The Uruguay round lowered tariffs to 6.1 percent.

The political importance of the industry together with the Autopact penalty inevitably led to situations where the government and the industry found it in their mutual best interests to sit down quietly behind the scenes and discuss ways to meet each other’s objectives and solve problems.

Although there were probably elements of moral suasion in the late 60’s post Autopact period, the first major use of these levers came in the early 1970s. Through no fault of their own Chrysler found themselves in violation of their production-to-sales ratio for commercial vehicles. The production-to-sales ratio requirement is for one light truck to be produced for every one sold. Chrysler’s van sales exploded overnight and they did not have offsetting production

capacity. As such they were in violation of a critical Autopact requirement. They owed the government millions in duties. At the same time there was considerable debate over whether Canada was getting its “fair share” of jobs from the Autopact. The three elements were in play. Chrysler was in violation of a regulation, the government was looking for jobs and the duties owed were high.

The solution was very innovative and demonstrated to all the players a new approach to trade policy that was win-win. Chrysler agreed to build a new full size van plant (ie: the Pillette road van plant) in Windsor to give them the necessary commercial vehicle production. In exchange the Federal government provided Chrysler a one time change in their production-to-sales ratio. Instead of a year to year ratio they were allowed a seven year ratio which was backdated to the years they missed their Autopact requirements. Since they were building a new plant they would be able to exceed their ratio in the later years which would offset their underperformance in their earlier years.

All objectives were met. Chrysler ended up with flexibility in their production-to-sales ratio and avoided paying a duty penalty. Canada received a sizable investment which meant jobs and employment growth which was the primary government objective.

The Chrysler case also clearly demonstrated to the Federal and provincial governments that trade policy levers were available which gave them true power in negotiations with the vehicle companies. Over the last 20 years, numerous situations developed similar to the Chrysler situation and each and every time the government took the same approach. They would find a way to help the vehicle companies but in exchange they would lever investments into Canada. This helped Quebec maintain their GM assembly plant through the 1980s and 1990s. Without the Autopact, GM was free to close this plant although there were serious union and political issues which needed to be considered.

Production Based Remission Orders (PBROs)

In the late 1980s, Honda, Toyota, CAMI and Hyundai each signaled their intention to build a plant in Canada. To accommodate these investments Ottawa negotiated a new series of Remission orders which were commonly referred to as Type I and Type II Remissions.

The basic benefits provided a 70 percent reduction in the value for duty on automobile imports for every dollar of CVA in automotive parts exported. The conditions of Type I Remissions were that the vehicle companies had to purchase and export original equipment automotive parts but no investments were required. The export destination was universal.

Type II Remission also was on a dollar for dollar basis but required a significant investment and automotive parts procurement which, in essence, meant an assembly plant in Canada. There also was a requirement that the CVA generated from direct manufacturing and parts procurement be at least 15 percent of the cost of Sales. It is also generally viewed that qualifying companies had to commit to meet Autopact status within five years. This requirement became redundant when the FTA was signed in 1989.

The new arrangements, usually called production Based Remission Orders (PBRO's), were negotiated with Honda, Toyota, Hyundai and CAMI as part of their Memorandum Of Understanding (MOU) with the Canadian government. CAMI subsequently became a full Autopact member and did not use the remission orders to operate duty-free in Canada. Hyundai eventually closed their Canadian production facility. Honda and Toyota were eligible to join the Autopact but were not able to qualify before the signing of the FTA which froze Autopact status.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA)

The Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) came into effect on January 1, 1989. The FTA established a duty free zone between Canada and the U.S. for all products provided certain provision were met. Special terms were negotiated for the automotive sector.

First, participation in the Autopact was frozen to the companies which met the Autopact safeguards in the 1989 model year which effectively meant only existing players could qualify. CAMI, the joint venture between GM and Suzuki, took the opportunity to meet the Autopact safeguards for model year 1989 and after meeting the requirements was included as a full Autopact participant. Toyota and Honda would also have been eligible if they had met the Autopact provisions. They did not and were excluded from Autopact participation.

Second, Tier I Autopact companies were allowed an option as to whether to enter vehicles into Canada under the Autopact or under FTA.

Third, a new North American Rule of Origin of 50 percent was established before companies were allowed to use the FTA tariff rate. If companies do not meet the 50 percent rule of origin, their automotive products entering Canada use the MFN tariff rates. This new 50 percent Rule of Origin was very narrowly defined and related only to "in-plant" activity. It is difficult to calculate precisely but the new Rule of Origin was considered more difficult to meet than the 50 percent North American Rule of Origin under the Autopact. All imports into the United States had to meet the more restrictive NAFTA 50 percent Rule of Origin and could no longer enter under the Autopact 50 percent Rule of Origin.

Fourth, tariffs on aftermarket parts and warranty parts were phased out over a five year period. The aftermarket became duty-free provided they meet the Rule of Origin beginning January 1, 1993.

Fifth, under the FTA the used car embargo was lifted over a five year period provided the vehicles meet the 50 percent Rule of Origin, Canadian Safety Standards. Duties on used vehicles were lifted over a 10 year period.

Sixth, the general duty drawback provisions were scheduled to be phased out by January 1, 1994, the Export Based Remission Orders Type I were scheduled to be phased out by January 1, 1998 and the production Based Remission orders Type II were scheduled to be phased out by January 1, 1996.

Finally the duties on original equipment parts and vehicles imported into Canada from the U.S. by Tier II companies provided they meet the 50 percent Rule of Origin were phased out over a 10 year period.

The imposition of a new Rule of Origin and the phase out of the various duty remission orders were considered to be protectionist and thus a threat to the Tier II importers in Canada.

The duty-free “option” under FTA on the Autopact also merits further explanation. As mentioned earlier, until the signing of the FTA, Autopact participants could only receive duty free access to Canada if they met the safeguard requirements in full. If for any reason they did not fulfill the requirement of a safeguard they were assessed duties on all vehicles and O.E. parts for that class of vehicles. Autopact members were not allowed to import some vehicles under MFN tariffs and the remainder under the Autopact. Companies had to be either in the Autopact or out of the Autopact. The “all or nothing” penalty structure of the Autopact is therefore very punitive and Quebec had considerable leverage over GM.

The FTA took away the Federal government’s negotiating power under the Autopact. The FTA gives the Autopact producers an option which was not allowed before the FTA. They can operate duty-free under the terms of the Autopact and/or under the terms and conditions of the FTA. It was still advantageous to be in the Autopact but much of the Autopact became redundant.

The North American Free Trade Agreement (NAFTA)

Subsequent to the FTA, the U.S. and Canada negotiated the North American Free Trade Agreement (NAFTA) with Mexico to create an integrated North American market. It came into effect on January 1, 1994. NAFTA made a number of further changes to automotive trade policy. NAFTA replaced the relevant clauses which were negotiated between Canada and the U.S. under FTA but did not change any of the terms and conditions of the original Autopact.

Mexico was allowed to continue their protectionist Auto Decrees until January 1, 2004 at which time all trade would fall under NAFTA terms and conditions. With this date fast approaching it has focused most OE investments on Mexico rather than Canada or Quebec.

Mexico agreed to immediately open their market and eliminate all restrictions that limit the number of motor vehicles that Mexico’s current manufacturer’s could import from the U.S. and Canada for GM, Ford, Chrysler, Nissan and Volkswagen. These five companies currently manufacture vehicles in Mexico. Restrictions on all other vehicle companies were allowed to remain in place for the first 10 years of The Agreement.

The North American Rule of Origin was increased to 62.5 percent for vehicles and OE parts. These increases are being introduced in two phases over eight years.

NAFTA also introduced a new method for calculating content under the Rule of Origin. Under the FTA, the companies were allowed to “roll-up” their content in vehicles and automotive parts to 100 percent once a vehicle or part achieved 50 percent content. Under NAFTA a “net cost”

method for content was established which only allows actual content achieved to be used for NAFTA purposes.

The duty for passenger cars imported into Canada and the U.S. from Mexico by non-Autopact producers under NAFTA was 2.3 percent becoming duty-free on January 1, 2003. For light trucks the duty is 1.5 percent becoming duty-free on January 1, 1998.

The duty for about 75 percent of original equipment and aftermarket automotive parts imported into Canada and the U.S. from Mexico was 2.4 percent becoming duty free on January 1, 1998. For the remainder of the O.E. and aftermarket parts the duty rate was 4.2 percent becoming duty free on January 1, 2003. Engines for motor vehicles imported from Mexico were immediately free for all producers. All O.E. parts from Mexico into Canada were later provided duty free status.

Special Order in Council

Partially to offset the duty penalty for Honda and Toyota as a result of the phasing out of the various Duty Remission Orders, the Federal government passed a Special Order in Council which came into effect on January 1, 1994. This allowed Honda and Toyota to import certain parts, which are not made in Canada, duty-free and part for engines and transmissions duty free. Engine and transmission duties were dropped to 2.5 percent which is the U.S. rate of duty for parts imports. All other parts remained dutiable at the MFN rate.

Special Original Equipment (O.E.) Parts Exemption

Even with the Special Order in Council it was estimated that the loss of the duty drawback allowed under the various remission orders, which were scheduled to be phased out on January 1, 1996, would cost Honda and Toyota about \$200 to \$300 per vehicle or an estimated \$40 to \$50 million per year on their Canadian production. This was viewed by Honda and Toyota as a penalty for producing vehicles in their current Canadian plants and a disincentive to making further investments in Canada.

To correct this situation the Canadian Federal government announced in December 1995 a Special Original Equipment Parts Exemption effective January 1, 1996. The Order in Council allows all O.E. parts to enter into Canada duty-free on a multilateral basis. Duties on vehicles imported from overseas and aftermarket parts imported from overseas remained at their MFN rate. The move to duty free auto parts now puts Canada at a competitive advantage for new assembly plant investments relative to the U.S. which still imposes a 2.5 percent duty on O.E. parts. The move to duty free O.E. parts is one of the reasons Toyota and Honda announced major assembly plant expansions.

Autopact Cancellation

In 1999 the Japanese government petitioned the WTO to examine the Autopact as an unfair trade subsidy program. After a two year review the WTO ruled against Canada and on February 16,

2001 Canada cancelled the Autopact. Thus there are now two trade policy regimes. NAFTA for North America production and WTO for overseas production.

From a Quebec perspective this is important in that the power of the safeguards provided for with the Autopact is no longer valid. Thus GM could close their assembly plant. NAFTA also focuses much of the new investment in North America on Mexico rather than Canada. Thus Quebec's ability to attract assembly investment is limited and indeed the same can be said for Canada. It is negative for both jurisdictions but at least Quebec is now on an equal footing to Canada. There is more opportunity for both jurisdictions in the O.E. parts sector. Each has some strengths but each also has many weaknesses. Accession to sovereignty would not change this situation although Quebec would almost certainly have to negotiate entry into NAFTA and establish tariffs for the rest of vehicle trade at WTO levels which for the rest of Canada is 0.0 percent for OE parts and 6.1 percent for vehicles.

The issues for Quebec on the market side are more negative. Vehicle prices in Canada are very low compared to the U.S. The average passenger car retails in Canada for \$3,595 less than in the U.S. and the average light truck retails for \$3,072 less.

Table 19: Vehicle Price Differentials – Canada – U.S.

	Dollar Amount	Percent
Passenger Car		
Sub-compact	\$1,401	11%
Compact	\$2,848	16%
Intermediate	\$3,540	15%
Luxury High	\$4,150	8%
Luxury	\$4,325	12%
Sport	\$2,976	13%
Total	\$3,595	13%
Light Truck		
Small Van	\$5,849	21%
Compact Sport Utility	\$2,563	10%
Intermediate SUV	\$3,475	10%
Large SUV	\$5,546	11%
Luxury SUV	\$2,071	4%
Small Pick-up	\$857	5%
Large Pick-up	\$1,334	6%
Total	\$3,072	10%

The primary reason for these lower prices is that consumers in Canada just can't afford to pay higher prices. The Canadian market is also super competitive amongst the OEMs and this leads to lower prices. But the primary reason is the consumer level in Canada. We know the Canadian consumer is very disadvantaged relative to U.S. consumers. Canadian consumers have a higher personal tax burden than American consumers. The differences are even more marked with higher income consumers who are the prime buyers of new vehicles. Most lower income

consumers, where governments have targeted tax breaks, purchase used vehicles, not new vehicles.

Canadian consumers are also more conservative than Americans with their vehicle purchases. The top selling vehicles each year in Canada are compact cars versus the intermediate sized cars sold in the U.S. On a market share basis Canada purchases almost twice as many mini-vans and about half as many sport utility vehicles. So vehicle companies are forced to be more competitive in this market.

The issue for Quebec is that it is more costly for the OEMs to operate in Quebec than the rest of Canada. The primary reason is the need to be in two languages but there are also additional costs for warehousing and marketing. The rest of Canada actually subsidizes the Quebec consumer since vehicle prices are the same across Canada despite the high cost of operating in Quebec. With separation the rest of Canada would certainly not be willing to subsidize Quebec and it is uncertain to what degree the vehicle companies would maintain these lower vehicle prices given the small size of the Quebec market. Operating costs in Quebec would also increase because of the need for additional distribution capacity, head office staff, legal and regulatory compliance, etc. It is not possible to calculate a cost differential but the average vehicle price in Quebec would have to be higher to the disadvantage of the Quebec consumer.

3.3 Conclusions & Policy Issues

In ensuring the future for the automotive industry in Quebec, it is important to note a number of key elements that have been discussed in this report which will play a significant role in shaping the implications of Quebec's accession to sovereignty:

- The automotive market in North America (Canada and the U.S.) grew significantly in the previous four decades. In the next decade, the market outlook will be reasonably healthy growing about 0.8 percent per year albeit by most standards this would be considered slow growth.
- From a production standpoint, total North American production is likely to show limited growth. What growth that will occur over the next decade will be from the New North American Manufacturers. The "Big Three", facing extreme pressures regarding profitability, will be further rationalizing their operations in North America.
- The Canadian industry has grown rapidly since the signing of the APTA in 1965. This growth has been due to a positive cost environment – a key element of which was provided by the Autopact. But Canada's ability to grow its assembly sector is now threatened and will likely experience a slight deterioration in its assembly sector. It is unlikely Quebec or the rest of Canada could attract a new vehicle assembly plant into their jurisdiction.
- The automotive market in Quebec is small (300,000 – 400,000 units per year) – and not large enough to support an indigenous original equipment, aftermarket or vehicle assembly industry. Economies of scale necessitate that any automotive manufacturing within the Province will have to rely on export markets if it is to

survive. Thus, it is much more likely that Quebec would be able to grow its OE parts sector where the Province has some areas of technical expertise.

- If Quebec fully participated in NAFTA and WTO the opportunities with the OE parts sector would be very similar within Canada or as a separate country.
- Quebec benefits from relatively low vehicle prices compared to the U.S. Prices are about \$3,500 lower (exchange rate adjusted). To some extent the rest of Canada subsidizes the Quebec consumer. With separation, the cost of distributing vehicles in Quebec would likely increase and Quebec would lose the subsidy it receives from the rest of Canada. Vehicle prices would be higher for all Quebecers.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, page 357

Auteur : Émile Noël

Titre : La Communauté européenne

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de cette étude, aujourd'hui décédé, n'avait pas produit de texte à l'origine mais livré un témoignage à la Commission le 28 janvier 1992 et répondu aux questions de membres. Ce fait ainsi que la disponibilité d'études récentes sur l'Union européenne et son évolution ont amené le Bureau de coordination à la conclusion qu'une mise à jour n'était pas requise.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 361 à 372

Auteur : Hjalte Rasmussen

Titre : European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison

MISE À JOUR

Auteur : Hjalte Rasmussen

Titre : European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison

2001-12-19

EUROPEAN COMMUNITY SOVEREIGNTY ARRANGEMENTS

A FRAMEWORK FOR A QUEBEC COMPARISON

- A 2001-Update -

General Introduction.

In terms of Denmark's cohabitation with the European Union's sovereignty arrangements, it was a turbulent decade which passed since I presented my original report from 1991 to the **Government of Québec**. Many of the findings about that relationship which I presented in the 1991-report, must be modified. Some must be revised fundamentally. Indeed, not much of what happened during the intervening, roughly ten years corroborate the essential features of my conclusions.

In that report I "argued the case for an after all successful membership". 'Membership' was Denmark as a Member State of the *European Community*. No data available today suggest that the characterisation of the relationship as successful was inaccurate. By the time, however, the ink of my report had dried, Denmark was facing membership of the *European Union*. The recorded reactions of vast segments of the Danish electorate show that they perceived this new phase in European legal and political integration as an entirely different matter.

What happened? The turning point was the Union-treaty which metamorphosed the European Community into *European Union*. The Union-treaty's nickname is: the Maastricht-treaty; named, as it is, after the Southeastern Dutch city of Maastricht in which it was signed in December of 1991. This treaty's fundamental objective was to transform the existing Community of States into a Union of States. The essentials of the treaty's programme of innovation are portrayed below.

The Maastricht-treaty was signed by the Member States' Heads of State and Government acting in what, in European institutional jargon, is called *The European Council*. The draft Maastricht-treaty stipulated that it was to enter into force on the 1st of January of 1993, following its ratification, during the year of 1992, by the competent authorities of all the then twelve Member States.

Entry into force was delayed, however, following unforeseen events in two Member States. The unforeseen event in Germany was that complainants challenged the constitutionality of ratification in a case before the Constitutional Court¹. In Denmark a majority of the Danish voters - at a referendum held on June 2nd, 1992 - rejected the government's proposal according to which Denmark should ratify the Maastricht-treaty². The outcome of the referendum showed that the NO-majority was the narrowest imaginable. In a fundamentally democratic polity like the Danish the size of the NO had no bearing, however, and should not be permitted to have any bearing on the political impact of the negative outcome of the referendum.

¹. These judicial proceedings came to a close in October of 1993. Then, Germany could ratify the Treaty which entered into force by the end of the year 1993.

². At a second referendum, held on 28 May, 1993, the Danish voters came out in favour of ratification wherefore Denmark could ratify the Maastricht-treaty shortly afterwards; this is retold below.

Recapitulation of the Essential Findings of my 1992-report to the Government of Québec.

In my 1991-report I wrote that "the Community's success cannot fully be appreciated if it is not understood that the whole affair began as an experience involving *elites* only - and that it has continued that way until the present day. Even in a Member State like Denmark where the electorate at large is probably better informed about what the Community stands for than it is the case in most other, if not all, other Member States, ignorance still prevails when it comes to the crux of the matter. The ordinary citizen can read about the Community and he has heard a lot about it. Yet, he does not understand its nature, its decision-making, its middle- and long-term implications for his national politico-constitutional set-up, etc.³⁾ Yet, he has so far learned to live with it."

The segment of the electorate meeting the elite-qualification is typically recruited from the nation's major political parties and their leaderships, from most employers' and trade unions, from the major written and electronic media, from academia, from the (central) civil services, etc., etc.. The 'members' of the elite - or, alternatively, the country's Political Class - share, according to referendum-analysts, certain characteristics such as being well-educated, and having good, prestigious and, most often, tenured jobs, mastering two or more foreign languages, featuring, for the most part, a societal high status combined with economic and financial confortability and, notably, non-dependency on governmental well-fare hand-outs, etc..

It has already appeared that Danish EC-membership began in 1972 as the elite's project. During the 1972-EC-entry campaign, the elite told the voters, on and on again, that the European Community and membership of it was solely about economic rationality. This was the codeword for legitimising membership and the necessary transfers of sovereignty which the voters accepted and overwhelmingly voted in favour of EC-entry on October 2, 1972.

The 1972-referendum was constitutionally required because EC-membership was conditioned by a transfer of Danish sovereignty. Transfers of sovereignty are, under certain conditions on which I shall elaborate below, warranted by Section 20 of Denmark's written constitution⁴⁾. A transfer of 'sovereignty' means that competences which the Constitution vests in the authorities of the Realm are henceforth to be vested in non-national authorities⁵⁾.

During the period of time covered by my 1991-report, little if anything suggested that the voters were beginning to seriously challenge the legitimacy of membership. At the same time many voters, including an unknown number of those on the yes-side, may have remained suspicious about the real nature of the project. They knew that the Euro-sceptics of those days had issued an early warning according to which the politically toothless Community was simply a precursor of, or rather an essential building block for, the Jean Monnet'ian vision of an emerging United States of Europe (hereinafter the: spectre of federation). These warnings were neither in 1972 nor in subsequent years of great avail, though, counterweighed as they were by the massiveness of the resourceful and continuous yes-to-economic-common-sense campaigns.

There should, moreover, be no doubt that certain important aspects of the original EC-treaty and its lawmaking techniques were corroborating the arguments of the yes-side and were, consequently, helpful of its commitment not to permit the spectre of federation to come in the way of its transmittance of a rosy and peaceful picture of membership. There was (and I

³. Even the better-informed regularly refers to "down there in the EC" - as if the Community was not pervasively implanted in his own country, administration, parliament, government, economic life, etc. The expression translates an understandable feeling of alienation.

⁴. The text of this Section is reproduced *infra* in fn. 14.

⁵. Transferring a piece of sovereignty via Section 20 means that it can take place without recourse to formal constitutional amendment. Such amendments, which must follow the procedures laid down in Section 88, are almost as difficult to operate successfully in Denmark as constitutional change is to accomplish in Canada.

cite from illustrations contained in the 1991-report) (1) the omission from the mid-1960's of the word *supranational* from the treaty-texts. (2) There was, moreover, the political *any-Member-State-can-veto-any-rule-convention* that was a brainchild of the so-called *Luxembourg Compromise* from 1966 and which thwarted the use for more than twenty years of majority voting for the purposes of EC-lawmaking. The Treaty-prescribed *unanimity*-requirements (3) cemented Member State control over Community lawmaking. The treaty's technique (3) consisting in authorizing the Member-State-dominated Council of Ministers to more or less sole in charge of making important political choices, including not least as regards initiatives aiming at intensifying legal harmonisation and economic integration. This, in combination with the veto-arrangements placed any Member State in a situation of quasi-absolute dominance over political developments. The treaty was, thus, a so-called *traité cadre*; not a *traité-loi* which itself lays down the rules to apply to the mutual relationship between the signatory states. Further, (5) the fundamental stipulation that all *languages rank as equally important* and that, therefore, Community law applying in, say, Denmark, should be drafted in Danish, is important. It brought about a situation placing most citizens at a safe distance and, often even, unawareness of the fact that most Community laws to apply in Denmark would have been conceived in another language, in short: the multilinguageness of the Community's lawmaking. (6) The predominance in practice of an *indirect lawmaking* procedure, based on the use of directives which are addressed to and bind the Member States which, in turn, issues the rules binding on the citizens and companies, was use ful also. Most often, only legal experts would be conscient about this chain of causation while the citizen would ignore this very real and important distinction between rules of EC-integration which become legislation (and other rules) in the Member States and genuine domestic lawmaking.

In other words and in conclusion: There was always a low degree of identifiability or visibility of EC/Union-memberships' severe and inherent repercussions on issues of high domestic sensibility such as language, legal system, social self-governance, democracy and parliamentarism, cultural self-expression and the rest.

What triggered the NO in 1992?

At the end of a period of twenty years of a basically 'successful membership' a majority of the Danish voters rejected none the less to go along with the proposed Maastricht-broadening and deepening of political and legal integration? Why did that happen?

When I drafted my 1991-report during the Fall Term of that year, the Danish Political Class was, as noted, well informed about the changes of the European Community's institutional and political structures that the Maastricht-negotiators were agreeing upon. At least, the skeleton of the purported Maastricht-changes was known.

On this backdrop, the general view prevailed that these changes were, in essence, both constitutionally and politically digestible. That is, digestible by Denmark as a Member State and the Danes or voters as the *pouvoir constituant*. It was at no point towards the closing of the Maastricht-negotiations in doubt that ratification would necessitate a further transfer of Danish sovereignty, and that this would require a public vote at a referendum - a referendum which would have to be won by the YES-side.

The Political Class did not, however, take seriously the possibility that it might loose the referendum, although a NO would threaten to cast in jeopardy the entire Union-project embedded in the Maastricht-treaty. Of far lesser importance would be that a NO was certain to delay the timely entry into force of the Union-treaty. Yet, during the referendum-campaign these options were brushed aside as speculative.

Some early concern was expressed, though, about the draft treaty's declaration that the incoming Union was gifted with a *federal vocation - une vocation fédérale*. These Danish concerns, at the roots of which lie a traditional uneasiness with the notion of federalism, were however shared by other, essentially, Northern Member States. Hence, it was a small matter to succeed in suppressing, during the last phases of the negotiation-process, those words from the draft treaty's text. There, they had figured only, by the way, in the declaratory Preamble.

It came, therefore, as a great surprise when the Danish ratification-process was brought to a rather brutal halt on June the 2nd, 1992, when the NO had become a reality. The elite had failed to see what was coming up in the electorate.

The main question to be answered in the wake of the NO was, of course, which were the elements of the Maastricht-treaty's Union-project that prompted the voters to oppose the elite's success-version of Denmark's Community and Union membership. This question cannot be properly answered without the following brief recapitulation of the main points of the Treaty on European Union. In what consisted, in other words, the Maastricht-*acquis* ⁶⁾?

The Essentials of the Maastricht-acquis.

This is not the place to record the details about the Maastricht-*acquis*, even not those pertaining to its head-lines; but merely to highlight those very head-lines. For and foremost among these loom the new rules in the so-called Second and Third Pillar⁷⁾. Of these, the Second Pillar lays down provisions enabling the Union to conduct potentially powerful foreign and defense policies. The Third Pillar entrenches a vast spectrum of new Union powers in the fields of justice and home affairs.

By unionising very important aspects of foreign- and defencepolicymaking, the Maastricht-treaty interfered with and purported to denationalize some very powerful symbols of national (external) statehood. And by unionizing justice and home affairs, the treaty began to dethronise national self-governance in areas even closer to the hearts of many common men and women: Criminal justice, access to the territory, asylum, police-cooperation, etc..

Among the critical Maastricht-issues are also (1) that the Union's institutional structures became immensely complicated: The three-pillar structure, each pillar replete with its own multiple competencies, fields of application, decisional mechanisms and procedures etc., succeeded to the Community's single pillar or unified legal and decisional structure. (2) Inside the EC-pillar the Maastricht-treaty also brought about important changes, notably by adding new competencies to the EC's already rich and heterogeneous array of fields of lawmaking (new were, *inter alia*, education, culture and more) and by reinforcing the Union's powers in other fields (economic and social coherence, environmental policy, etc.). (3) The previously exception-free principle that Community law is the common law to all European states, companies and citizens was quashed; within narrow fields of application: (a) the United Kingdom was granted a right not to be bound by the new treaty-rules on social cohesion; and (b) the other Ten accepted that Denmark and the UK were free to decide (later) whether to join the euro-currencyzone or not, *i.e.* the final part of the third phase of the Economic and Monetary Union becoming a reality by the beginning of 2002. (3) Moreover, by allowing for rulemaking by qualified majority where requirements of unanimity had ruled before, the decisionmakers at Maastricht wanted to enhance the efficiency of Community law- and policy-making at the expense of the protection of the interests of Member States and their subjects. Qualified decisionmaking was introduced in respect of transport policy, consumer policy, certain elements of educational and environmental policymaking, development policy and transeuropean networks; while commitments were made to incorporate certain other policies (visa, asylum, etc.⁸⁾) into the ambit of qualified majority lawmaking after a lapse of time of five years. (4) A Union citizenship was also provided for and (5) a Union Ombudsman-institution

⁶. *Acquis* is European-institutional jargon meaning: The common set of rules which are binding on everybody.

⁷. The Pillar-terminology cannot be explained by reference to other, better known pillars. A 'pillar' depicts a set of substantive, organisational, procedural and other rules pertaining to a more or less well-defined policy-area which is organised separately from other fields of policy although belonging, together with the rules of different pillars, to a common organisational whole - in concreto the European Union. The Union consists of three pillars. Two of them are identified in the text over this footnote. The third consists of the old supranational European (Economic) Community and its legal system.

⁸. This is explained in fn. 12 below.

was created. (6) Because some Member States were listening at home to more frequent and articulated criticisms pertaining to the far-away-ness and aloofness of EC-rulemaking, a subsidiarity-principle was enshrined in the Maastricht-treaty. Yet, it soon appeared that to some Member States this principle was meant to ensure a greater than hitherto scope for domestic lawmaking; to others it meant the opposite; and to most non-experts it was too opaquely frased to mean anything. Furthermore, (7) the formal powers of the European Parliament were reinforced in respect of a considerable number of policy-areas while the crucial issue was sidestepped. This is the one asking whether the scope and intensity of the European Parliament's powers is of relevance for a desirable enhancement of the qualities of European democratic government and, hence, lawmaking relevance and legitimacy. Moreover, (8) the fact that the organisation of public international law which in 1958 began its existence as the European Economic Community (EEC), then changed name to European Community (EC, 1986) only to become a European *Union* (EU), should be recorded in this list of important Maastricht-amendments. Concepts like union, as well as federalism and federation, do not go easy down with (European) Northerners. Finally, (9) the entire treaty-text was unreadable and uncommunicable; not only for what it said clearly but also for its ambiguities and silences. The entire text has been called a 'legal Chernobyl'. It will be hard to find anyone to contest the validity of this last point.

The Not-so-Successful Membership after 1992.

Many and mostly non-elite Danes felt frightened and alienated when listening to accounts, like the just preceding, of the Union-treaty's multiple legal and political novelties. In stead of mere novelties, many considered them to be legal and political atrocities.

Indeed, the setting up of the illogical and intransparent Pillar-structure; and the new treaty's many encroachments on legal symbols of national sovereignty and statehood; together with its greatly expanded and intensified areas of Union empowerments, were eye-openers to may voters. They meant to see proven now what many of them had long suspected. Namely that EC/EU-membership was a slippery slope. Unintelligibly drafted as the treaty was, it was difficult for the protagonists of a Denmark whose place was in the heart of Europe (another description of the elite) to explain why the treaty was not what it looked like to many, namely the beginning of the end of Denmark's existence as an independent state.

It is probably fair to say that this sort of characterisation of the Maastricht-project had not, before it was too late, popped up in the minds of most members of the Political Class. So, with the wisdom of hindsight, self-criticism became the order of the day. Why did we not?

Specifically, the assumption that the suppression of the vicious *vocation-fédérale*-terminology could not do away with, or just conceal, the essence of the Maastricht-treaty's project of European Union occurred with hindsight as very naïve ⁹. This essence which was to bring about yet another calamitous sovereignty-absorbing and federalism-promoting broadening and deepening of integration, was - how could it be otherwise - entrenched in a variety of the very texts of the new treaty. It is as simple as this: With or without those words, the governments who masterminded the treaty wanted to accomplish a new and unprecedented move towards federal union.

Damage-containment after the NO

After the NO, the other eleven Member States declared that the ratification-problems created by the NO were, basically, none of their concern. It was Denmark's problem, they said. It was, hence, up to Denmark to devise means and ways to solve it ¹⁰. Accepting that help was

⁹. I do not say this with impunity in view of the fact that I was myself, in the views of some, a prominent exponent of the elite.

¹⁰. This characterization of the situation obviously did not represent but part of the legal picture. Danish failure to ratify would also be the others' problem because, without a Danish ratification, there would be no

apparently not on offer from the country's Community partners, the Danish Political Class embarked on a process of soul-searching¹¹). The objective of this search was to identify the emblems of the euro-sceptical victory at the polls in order to be able to formulate a number of unitary *Danish Exceptions* to the Union-*acquis*

The point of the latter exercise was to circumscribe a number of policy-areas that the European Council would authorize Denmark as a Member State to opt out of, *i.e.* out of the *acquis*. The palatable justification for the granting of such an authorization would be that the country was not politically able to participate fully in Union decision- and policymaking.

Five such policy-areas where exceptions could be made to play were in the course of this soul-searching process singled out. These were (1) certain aspects of defence policy. (2) Legislation in respect of justice and home affairs, however only once this rulemaking, as foreseen would no longer be international but become supranational of nature¹²). (3) An immediate and definitive rejection of Denmark's participation in the third phase of the Economic and Monetary Union, *i.e.* the euro-currency. And, (4) union citizenship which, the Danish government feared, was destined not only to complement but to replace national citizenship¹³). A final 'exception' (5) took issue with the notion of 'union' from which the Danish government for ideological reasons wanted to distance itself.

At its meeting in the Scottish town of Edinburgh in December of 1992, the European Council enshrined the Danish government's list of Five Exceptions in a Decision of the Union.

On the face of things, this common action ended the *malaise* generated by the NO. Ratification on which focus had been, could happen. The following Subsection of this paper takes a closer look at subsequent developments in Danish domestic affairs in order to assess whether the Edinburgh-decision also brought an end to the Danish sociological Denmark/EU *malaise*. It is no secret that it did not.

After the Edinburgh-decision - Does Form and Content Match?

What follows does not submit or assume that the European Council's Decision on Denmark's opt outs was not generous and helpful. It was both. The Danes, by and large, understood this and that the Decision in reality accepted their quest for a status of separateness. Although the Danish Decision did not accept Danish cultural separateness in explicit terms, Danes understood the Decisions bearing to be just that; and appreciated that in real terms some sort of acceptance of separateness had happened in Edinburgh. One may also characterise the new situation as one opening for a Danish route to non-union.

A majority of the Danish voters acknowledged this and showed their gratitude by voting in favour of the ratification-package which consisted of the Maastricht-treaty plus the Five Exceptions. The favourable vote was expressed on May 28, 1993. That the majority once again was a narrow one is not material, cf. above.

The Danish electorate also voted YES to the next treaty to be submitted to a popular

Union-treaty which could enter into force. When this was written, almost ten years after the Danish NO, the Union is anew finding itself in a similar ratification-limbo following the NO to ratification of the Nice-treaty which the Irish voters pronounced at a referendum held in May of 2001

¹¹. If my recollection is correct, a certain feeling of forsakenness pervaded many observers, lay as well as expert, when it became clear that the other Member States excluded completely from consideration the idea, first suggested by the Danish government, that the NO compelled a renegotiation of the Maastricht-treaty.

¹². In Pillar-terminology cooperation in Pillar Three is international whereas it in Pillar One is supranational. As long as justice and home affair would remain subject-matters to be dealt with in the Third Pillar, this exception would not apply. Yet, the Maastricht-treaty laid down that justice and home affairs should perform a so-called Pillar-jump, after five years (this is already mentioned in the above). The Danish exception on this point applied to all matters having 'jumped' from III to I.

¹³. To-day, the citizenship is dealt with by EC-treaty, Article 17. The formulation which one will find in that Article is a product of the Amsterdam-amendments of the Maastricht-treaty. The Amsterdam-treaty wrote the Danish exception on citizenship into the Treaty.

vote, the Amsterdam-treaty. Signed in 1997, this was a muddy and indecisive treaty on most of the points it dealt with. The Danish decisionmaking process as to whether or not it provided for a further transfer of sovereignty was muddy as well. It is more than debatable whether the treaty ought to have been submitted to a Section 20 referendum because the case for a non-transfer-of-sovereignty situation was a strong one. For this reason and because the new treaty did not tamper with the Danish Exceptions, the voters saluted with a YES, meaning: We, the guardians of the sanctitude of Danish sovereignty and further unabridged enjoyment of national independence see this treaty as a *non liquet*. So, OK for the time being, but we intend to continue to be on guard.

In line with this, the voters sent back a clear NO to the government when the latter asked them, at a referendum held on 28 September, 2000, to quash the Exception on the Euro. The NO was an unambiguous one in spite of the fact that the entire Political Class had, once again, campaigned ferociously in favour of a YES.

This event can be interpreted as meaning that the voters stuck to the *entente* which the elite had established with the non-elite at the occasion of the ratification of the Maastricht-treaty. In other words: We granted you the right to ratify the Maastricht-treaty on the condition of a Euro-NO; so there shall be no euro-currency.

The question whether the Edinburgh-decision influenced the domestic Danish sociological Union-*malaise*, can thus be answered in the affirmative and in the negative. Affirmatively, because the Danish euro-sceptics cherished the acknowledgement of a Danish separateness. The question whether it ended it must be answered in the negative, because the Five Exceptions since 1993 have come to set the agenda for Denmark's participation in EU-government: Hereto and no further.

The Five Exceptions have acquired a sort of constitutional, or perhaps rather a higher natural law status. The Political Class is widely considered to be bound by a sort of solemn pact between it and its euro-opponents. According to this pact it will require a favourable vote at a referendum to quash any one of the Five Exceptions which have come in the great public's perception to symbolise Europe's grant of a dearly wanted, separate status to Denmark.

Since, however, the chances are small that the elite will win such a referendum, any Danish prime minister must demonstrate an almost suicidal commitment to political risk-taking to call one. The Danish EU-situation is therefore stalled, it seems.

In conclusion of this, it can be said that a vast majority of Danes do not want to see Denmark leaving the European Community and its single market, even one featuring soft or non-economic supranational policies such as environmental protection, sex-equalisation policies, certain elements of cooperation in the field of education and more. Cooperation in most fields of foreign and defence matters plus all justice and home affairs is acceptable also but on the condition only that this cooperation remains to be governed by public international law arrangements. According to the Exception-regime, this is about where Danish membership stands at the present time.

There is, however, further evidence suggesting that the EU/Danish relationship is continuing to suffer from stress, *i.e.* after the adoption of the Danish Decision and the favourable referendum-outcome of May of 1993.

The first and major sign of the prevalence of continued deep-rooted *malaise* is that consecutive Danish governments and parliaments seem committed to treat insularly the nation's Union policymaking. Indeed, although Denmark is a representative-democratic polity featuring parliamentarism for more than a hundred years, political decisions about the major orientations of the country's EC/EU-policymaking have never been taken in Parliament. These decisions are taken at referendums, *i.e.* in the forms of direct democracy in which Danish voters are completely inexperienced. In spite of this lack of experience, Denmark has since EC-entry organised six such popular votes.

It is Danish representative democracy which pays the price for this experimentation. It is, thus, a quite noteworthy fact that less than ten per cent of the voters permit their views about a specific political party's EC/EU-policy manifesto to influence her or his choice of party to vote

for at general elections! Neither the major political parties nor large segments of the electorate show any great interest in stopping this deterioration of the Danish democratic personality. The political parties because they know that many of their rank and file voters would turn their back to them if voters were to take the parties' EU-manifestos into account at the polls. The voters because they feel that their say over Denmark's EU-policyformulations remains far more significant at a yes/no referendum than with EU-issues being one element only of a complex voting situation at general elections. It costs of this experimentation are not only born by Danish representative democracy. It is indeed difficult to imagine how the quality of Denmark's EU-policymaking could become a comprehensive and 'sound' whole as long as the country's major EU-policyorientations are decided at referendums.

Secondly, juridical events throughout the 1990s showed that the country's constitutional clock has also been brought out of balance by the general EU-*malaise*. That something was out of judicial order became obvious when the Supreme Court in 1996 admitted a class action about the constitutionality of the government's ratification of the Maastricht-treaty. The case was against all odds of being admitted brought by 12 EU-membership concerned Danish voters. None of them could prove that they had an individual interest in getting to know the Supreme Court's views about whether the 1993-ratification was *ultra vires* Section 20 of the Constitution¹⁴. The plaintiffs did not fulfill a century-old condition of standing in constitutional cases. Indeed, for someone just faintly familiar with Denmark's constitutional history, the admission of the case was an unprecedented move. What, of interest for the problems which this report deals with, moved the Court?

Explaining its *volte-face* the Supreme Court itself stressed that

*"adhesion to the Treaty on the European Union implies a transfer of legislative competence within a number of general and important fields of life and, accordingly, in itself is of radical significance for the Danish population in general. In this way this case is different from usual cases relating to an examination of the compatibility by acts with the Constitution. Due to the general and vital significance of the Act on Adhesion the Appellants have a major interest in having their claims examined."*¹⁵

It is difficult to explain convincingly what legally distinguished the Act of Ratification of the Maastricht-treaty so profoundly from many other statutes and acts of ratification. The reasons for the Court's particular treatment of this Act might in these circumstances not have been 100 per cent legal but rather, more or less, be of a political nature. A possible interpretation of what happened may be that the general societal imbroglio about the EU-membership issue prompted the Court's radical turn-about. The radical and unanimous departure from precedent and tradition makes, to me at least, some sense if it is assumed that the judges felt that the country's judiciary could no longer remain totally aloof of the problem about identifying Denmark's place in Europe.

The origin of the EU-*malaise* was political, yet it was reasonable for the Supreme Court to assume that politics alone could not solve the problem. In this limbo it does not seem to me

¹⁴. Section 20 reads like this in the semi-official translation of it from Danish into English:

§ 20, (1) Powers vested in the authorities of the Realm under this Constitutional Act may, *to an extent specified by statute*, be delegated to international authorities set up by mutual agreement with other states for the promotion of international rules of law and cooperation.

(2) For the enactment of a Bill dealing with the above, a majority of five-sixths of the members of the Folketing shall be required. If this majority is not obtained, whereas the majority for the passing of ordinary Bills is obtained, and if the Government maintains it, the Bill shall be submitted to the electorate for approval or rejection in accordance with the rules for referenda laid down in section 42.

¹⁵. UfR 1996. 1300 H (italics added by me); I have analysed this judgment in: Denmark's Maastricht-Ratification Case: Some Serious Questions About Constitutionality, European Integration, 1998, Vol. 21, pp. 1-35.

to be too farafetched to assume that the judges hypothesized that a judicial voice might depressurize because it would place the political strife in its constitutional framework.

The judges did not say it if this was the analysis which guided them to take action on the standing issue. If it were, however, the Court's 1998-judgment on the substance of the matter which it rendered on April 6, 1998, did not produce the presumed, intended effect.

Whether in fact a judicial pronouncement could in any circumstances have oiled the political processes, may be doubtful. Be this as it may, the 1998-judgment failed to influence them in any significant way. The 1996-rulings recklessness was gone when the Court quietly ruled that (a) the Prime Minister had not violated the Constitution when he ratified the Maastricht Treaty; that (b) Denmark's membership of the Community was constitutionally valid; and that (c) the text of Section 20 compels a distinction to be made between those of its elements which are legal and justiciable; and those which are of a political nature.

The Supreme Court thus ended its departure from precedent by leaving it to the political processes both to act as Section 20's *primus motor* and as the institution largely responsible for not acting *ultra vires* that provisions legislative warrant. These processes, the Court ruled, enjoy a fairly wide margin of discretion when deciding how much and how unprecisely delimited sovereignty which can lawfully be transferred to the Union. The Court, in reality, instructed the political processes to find a lasting solution to the problem which the plaintiffs had asked the Court to solve in stead of those processes. Yet, these processes were in 1998 no better equipped to bring about a solution than they had been throughout the preceding five years.

The justiciable elements of Section 20 were, the Court emphasized that this provision cannot be used to transfer national sovereignty to such an extent that it can be said that Denmark has ended to exist as a '*selvstændig stat*', in English 'a self-governing (if not fully self-governing) state'.

'Self-governing' can be taken to imply that the Danish state must remain in possession of societally adequate quantities and qualities of non-transferred regulatory powers. Although the Supreme Court did say so expressly, it seems safe to assume that the following rationale was underlying this part of the judgment. The Court's view seems to have been that it will only be meaningful to organize, as the constitution requires, general elections, form governments and the like in order to govern municipal Danish affairs, on the condition that Parliament remains in possession of a substantive amount of non-transferred powers.

The major aim of the drafters of Section 20 had been, the Court added, to facilitate, not to render difficult, Danish participation in these new forms of international cooperation. Therefore, the drafters had not wanted to entrench in Section 20 itself a precise location of the limits to how much sovereignty Denmark can consent to give away¹⁶. The plaintiffs must have felt deceived when they were informed about the Court's reasoning on this point because they had, in essence, asked the Court to draw some line around which the country's political EU-decisionmaking could revolve. The plaintiffs had highlighted the difference between the situation in which the drafters had to act and the Court's far better informed basis for making constitutional choices, including about the existence of certain fields of non-transferrable policymaking. But, as was seen, to no avail. The Court sent the buck back to the political scene.

By taking the position that Section 20 substantively limits the amount of powers which can be transferred, the Supreme Court followed the submissions of the euro-sceptic plaintiffs. This legal victory was not of much avail to them and their cause, however. This conclusion follows because the Court at the same time found that even after the government's ratification of the Maastricht Treaty the totality of the transferred powers laid still on the safe side of Section 20's demarcation line. The Court in fact noted that in its interpretation of Section 20 it laid *clearly* on the safe side of the demarcation line.

¹⁶. This is the generally shared view of Danish constitutional scholarship, see for this my article cited in note 14 *in fine*.

Summing up, the Supreme Court simply signalled that it was intended on following interestedly political events in this field - but at a distance. A few additional, specifications of obligations flowing from Section 20 were given though.

The first was that the Community or Union cannot lay down rules which are in contradiction to the Danish Constitution. The Court thereby made it clear that it did not accept the European Court of Justice's jurisprudential dicta to the opposite effect. At several occasions has the latter court insisted on that it is an inherent quality of Community/Union law that it takes primacy over provisions of national constitutional law, procedural as well as substantive constitutional law.

The second had regard to situations in which a Community institution would propose to adopt a legal act for which there, according to Danish constitutional law, is no legal basis in the Treaty. In such a situation two obligations flow from Section 20. The first is that Danish ministers, other Danish officials and, perhaps, even commissioners, judges and Community staff with a Danish passport cannot lawfully participate in the adoption and/or implementation of such an act. The second is that the Supreme Court, under certain conditions will refuse to enforce the act on Danish territory because it will be invalid under Danish law. "Similar interpretations", the Supreme Court noted, "apply with regard to Community-law rules and legal principles which are based on the practice" of the European Court¹⁷⁾¹⁸⁾.

In sum, the Court's most important pronouncement was the one about the necessity of safeguarding the continuance of Danish self-governance, about Denmark as a *selvstændig stat*. Legally, the implications of this pronouncement may be marginal because it must be read together with the Court's other dicta, cf. above. At the psychological level the sentence may acquire some greater importance simply because it addressed the same issue as the popular slippery-slope imagery, i.e. many people's fearfulness that if one does not in time pull the breaks, and even brutally so, the EU-project will eventually transform Denmark's status to that of a subordinated region or province in an allmighty federal Europe. What impact on incoming EU-debates the Court's dictum will generate at that level, remains to be seen, although one should make sure to have one's expectations under control.

Leaving the Union or Becoming a Full Member?

The three-fifths-sort of membership which a majority of Danish voters seems to cherish most, is coming under increasing pressure. It is so from at least two fronts.

The first front originates in genuine domestically Danish circumstances. At its root stands that when the Danish political parties, both those in and out of government at any time, defined the scope of two of the Five Exceptions, namely those about certain military/operational aspects of defence policy and about the communitarisation of justice and home affairs, it was in practice cost-free to include these areas in the list of exceptions.

It was cost-free in the sense that there was a very slight and speculative probability only that the Union would ever, or at least in any foreseeable future, develop a military capacity and consider to make use of it; or that the letters of the treaty about justice and home affairs would mature into real policies. Within a lapse of time of a few years, however, the treaty's visions turned into realities. Moreover, the Union policies live up to the best ideals of Danish policy-priorities in these areas. These ideals are common ground to the members of the elites and non-elites. Yet, bound by its own exceptions Denmark has barred itself from exercising influence when these policies are being clad in flesh and blood. A cleavage thus exists between a widespread feeling of a necessity to stay loyal to the sacred exception-pact and of a

¹⁷. See for all this UfR 1998.800 H. These parts of the judgment are, of course, remindful of what the German Constitutional Court said in its Maastricht-Ratification ruling of October 12, 1993, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* [1993] 89.

¹⁸. To the just-mentioned possibility of non-application of a Community legal enactment the following note of interest may be added. The first note is that the Supreme Court must have based its view on a theory according to which the Treaty is not ultimately an independent source of law. Instead, Community law derives in the last resort its validity from (*inter alia*) Danish constitutional law.

pressure to try to escape from what increasingly appears to be a self-inflicted international policymaking irrelevance.

The second front stems from the fact that the Community and its market are today integrated into a Union. A union which nurtures a powerful ambition to become an ever more important, global political and economic actor.

In view of these pressures, the big question is about what will come. The present situation is not tolerable in the long run, neither to Denmark nor to the concert of the other Member States. During the months preceding the 11th of September shock the view was more and more often expressed that the Danes would have one day to make a definitive choice. Either are we in, and then one hundred per cent, or, otherwise we must ask for permission to quit and assume what is generally referred to as Norwegian conditions. As a closely associated Member State, Norway is bound by what the EC decides but not possessing any formal channels of influence on what will be decided.

However, if the necessity of making a definitive choice is widely accepted, there are - when this was written in October of 2001 - no clear indications of what the outcome of this definitive vote is likely to be. It is, more specifically, not clear at all in what way the 11th September shock will influence voters.

The Shock may induce a sufficiently large number of Danish voters to vote for full membership. I reckon this to be the more likely outcome of the crucial referendum.

This being so, I am certainly not convinced that the abovementioned fundamental quest for a continued status of accepted separateness will not, for that reason, continue to plague any Danish/EU sovereignty arrangement of the future.

Copenhagen, 29 October, 2001,

Professor Hjalte Rasmussen

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 375 à 413

Auteur : Christian Louit

Titre : L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne

MISE À JOUR

Auteur : Christian Louit

Titre : L'harmonisation fiscale dans l'Union européenne et les incidences fiscales de la construction européenne

2001-12-19

L'HARMONISATION FISCALE DANS L'UNION EUROPEENNE ET LES INCIDENCES FISCALES DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Introduction

- a) – Il convient tout d'abord de rappeler la philosophie générale qui sous-tend la réalisation de la C.E.E., construction d'inspiration libérale.

Les objectifs généraux de la C.E.E. sont énoncés notamment à l'article 3 du traité de Rome :

. L'élimination, entre les Etats membres des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que toutes autres mesures d'effet équivalent ;

. L'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

L'idée majeure donc c'est que, si la C.E.E. n'est pas une fédération, sur le plan économique le territoire des Etats qui la composent doit être considéré comme un marché unique.

La Communauté doit également veiller, puisqu'elle est d'inspiration libérale, à l'établissement d'un régime juridique et fiscal assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun.

Enfin, l'article 3 du traité préconise le rapprochement des législations dans la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché Commun.

- b) – Sur le plan fiscal, cela se traduit tout d'abord par les dispositions de l'article 90 (ancien article 95) du Traité :

Alinéa 1. « Aucun Etat membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires ».

Alinéa 2. « En outre, aucun Etat membre ne frappe les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions ».

L'article suivant complète le dispositif en prévoyant que « les produits exportés vers le territoire d'un des Etats membres ne peuvent bénéficier d'aucune ristourne d'impositions intérieures supérieure aux impositions dont ils ont été frappés directement ou indirectement ».

Il s'agit là d'une disposition défensive visant à éviter que, par le biais de la fiscalité, les Etats membres ne réintroduisent un système protectionniste de substitution aux droits de douane.

- c) – En second lieu, le traité envisage la formation d'un droit communautaire de la fiscalité, dans son article 93 (ancien article 99) notamment :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et aux autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (dans le délai prévu à l'article 8A) (rajout résultant de l'Acte unique européen de 1987 qui établit la date limite au 31 décembre 1992) ».

Ce texte vise donc exclusivement les impôts indirects, qui pèsent évidemment de façon plus immédiate sur les échanges. Cependant, d'autres aspects de l'intégration économique européenne conduisent parfois, hors toute obligation pour les Etats, à des rapprochements des fiscalités nationales : par exemple l'instauration en juillet 1990 d'un marché financier européen, qui conduit à un rapprochement de la fiscalité sur les activités et les produits financiers ; ou encore les nécessités de certains rapprochements entre sociétés européennes amènent l'adoption d'une fiscalité harmonisée des groupes de sociétés. Dans les deux cas, il s'agit de fiscalité directe.

- d) – Cette harmonisation est le fait de directives européennes, prévues à l'article 249 (ancien article 189) du traité de Rome, contraignantes dans les objectifs qu'elles déterminent, mais laissant théoriquement aux Etats le choix de la forme et des moyens pour atteindre ces objectifs.

Dans la pratique, sur le plan fiscal, c'est loin d'être le cas, et les directives intervenues en matière de T.V.A. sont pleines d'enseignement. Elles sont tout d'abord loin de correspondre à la définition qu'en donne l'article 249. Leur caractère extrêmement détaillé laisse fort peu de liberté aux Etats pour atteindre le résultat qu'elles fixent.

En fait, on a bien du mal à distinguer, dans leur contenu, ce qui constitue le résultat à atteindre de ce qui constitue les moyens d'y arriver.

Lorsque l'on sait que cette distinction posée par l'article 249 recoupe un partage de compétences, l'on comprend que cette confusion ait pu susciter de violentes réactions au sein des Etats membres.

D'autant que la Cour de justice s'est crue autorisée à tirer les conséquences de la pratique suivie par le législateur communautaire, pour rapprocher le régime juridique des directives de celui des règlements communautaires. La Cour, en effet, constatant le détail et la précision des directives fiscales, a pu affirmer que, « dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises », elles peuvent produire des effets analogues à ceux d'un règlement, et notamment être directement invocables pour un particulier devant ses tribunaux¹.

Les juridictions supérieures nationales ont en règle générale suivi cette position. La Cour de Cassation a, en France, la première admis la supériorité des directives européennes sur la loi nationale, fût-elle postérieure². Elle se fonde notamment sur l'article 55 de notre Constitution (primauté des traités ratifiés sur la loi) et sur la spécificité de l'ordre juridique communautaire pour écarter (et non annuler) la loi nationale contraire.

Après avoir semblé considérer que les directives fiscales n'étaient pas invocables directement par un national, avoir subordonné sur les autres terrains l'invocabilité de l'existence d'une transposition en droit national et refusé d'écarter la loi nationale postérieure et contraire à une directive, le Conseil d'Etat français a admis que les directives fiscales étaient invocables à compter de la date limite mise à leur transposition en droit interne³, et que la loi postérieure à une directive et contraire à celle-ci devait être écartée⁴.

¹ C.J.C.E., 19 janvier 1982, affaire 8/81, Ursula Becker, p. 53, et C.J.C.E., 1^{er} juillet 1982, affaire 222/81, Bansystem, Rec., p. 2527.

² Cour de cassation française, 24 mai 1975, chambre mixte, Société des Cafés Jacques Vabre, Dalloz 1975, 497, concl. Touffait..

³ Conseil d'Etat français, Assemblée, 3 février 1989, req. n. 74 052, Compagnie Alitalia, Droit fiscal 1989, n° 10, comm. 492, chron. P. Dibout. Egalement C. Louit, « L'illégalité, au regard du droit communautaire, de certaines exclusions du droit à déduction : l'arrêt Alitalia », Les petites affiches, n° 3, 15 mars 1989 ; « Les conséquences de l'arrêt Alitalia », Revue Française de comptabilité, chronique de jurisprudence fiscale, octobre 1989.

Cette évolution accentue évidemment la pénétration du droit communautaire dans le droit national.

- e) – L'harmonisation des fiscalités, essentiellement indirectes, a été relancée par le livre blanc présenté, en juin 1985, par la Commission des Communautés européennes au Conseil européen, « pour renverser le déclin relatif de l'Europe occidentale ». C'est la proposition d'un véritable marché unique européen, supposant notamment la suppression des frontières physiques, techniques et fiscales entre les Etats membres.

Sur le plan fiscal, la volonté de suppression des frontières aboutissait à une remise en cause du système import-export actuellement pratiqué entre les Etats, et avait des conséquences importantes sur les systèmes fiscaux et les recettes d'un certain nombre d'Etat membres.

- f) – L'appréhension de ces problèmes suppose connue la structure fiscale d'un certain nombre d'Etats.

Prélèvements obligatoires par catégorie, en pourcentage du P.I.B., dans les pays de l'O.C.D.E. en 1999.

Pays	Impôt sur le revenu et les bénéfices	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total
France	11,0	16,6	1,0	3,4	12,2	1,7	46
Allemagne ⁽¹⁾	11,2	14,8	-	0,9	10,6	0,0	37,7
Belgique	17,6	14,4	-	1,5	11,8	-	45,4
Danemark	29,8	2,1	0,3	1,8	16,4	0,0	50,6
Espagne	9,9	12,3	-	2,1	10,5	0,2	35,1
Grèce	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Irlande	13,7	4,2	0,1	1,7	11,9	-	31,9
Italie	15,5	12,7	-	2,5	10,5	1,9	43
Luxembourg	15,2	10,9	-	3,8	11,6	0,5	42,1
Pays-Bas	10,1	16,0	-	2,0	11,5	0,2	40,3
Portugal	10,0	8,8	-	1,1	14,3	0,3	34,5
Royaume-Uni	14,3	6,3	-	4,1	11,7	0,0	36,6
Suède	21,4	13,3	4,0	1,8	11,3	0,0	52,1
Etats-Unis ⁽²⁾	14,3	6,9	-	3,1	4,7	-	28,9
Japon	8,2	11,0	-	3,0	5,5	0,1	27,7
Moyenne UE 15*	14,6	11,4	0,5	1,9	12,3	0,4	41,3
Ensemble OCDE	13,5	9,4	0,4	1,9	11,3	0,4	37

* Données 1998

(1) Allemagne unifiée à partir de 1991

(2) non compris les impôts des administrations d'Etat et locales

Source : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1999

Pour des pays comme la France, la Grèce, le Danemark, l'Irlande, où le produit de la T.V.A. est particulièrement important (45 % environ des recettes fiscales de l'Etat en France, pour des raisons historiques et psychologiques), toute réforme aboutissant à réduire ce produit soulève d'importants problèmes financiers et politiques. Pourtant, ces propositions européennes semblent avoir été globalement acceptées, ce qui traduit bien sûr l'emprise de l'idée européenne.

⁴ Conseil d'Etat, Assemblée, 20 octobre 1989, Nicolo, Droit fiscal 1989, n° 48, comm. 2287.

- g) – Le contrôle des fiscalités nationales : l'interdiction des discriminations fiscales et du protectionnisme fiscal. Article 90, paragraphes 1 et 2 du Traité CE (ancien article 95).

Le contrôle des fiscalités nationales visant à garantir la libre circulation des produits à l'intérieur du Marché commun représentait l'étape préalable à la construction d'un ensemble communautaire où s'appliquerait une législation fiscale harmonisée. Il s'agissait de préserver l'avenir, en évitant que, par le biais de dispositions fiscales apparemment innocentes, les Etats ne rétablissent l'équivalent des droits de douane, ou ne pénalisent les importations aux fins de protection de leur production nationale.

L'interdiction de traiter différemment les produits nationaux et les produits des autres Etats membres figure à l'article 90 du Traité CE (ancien article 95). Dans le paragraphe premier, un contrôle est instauré sur les mesures fiscales concernant ces deux catégories de produits. Le champ d'application est défini de façon large, car sont incluses également les importations par les pays membres de produits originaires d'Etats tiers⁵, et les exportations, eu égard à la neutralité des échanges intracommunautaires⁶. En revanche, les régimes fiscaux visés sont envisagés de manière restrictive, et le dispositif est réservé aux seuls échanges de "produits", à l'exception des services.

Le texte fait référence aux produits similaires, c'est-à-dire non pas identiques, mais analogues ou comparables. L'appréciation s'effectue en analysant leur mode d'utilisation ou leurs caractères intrinsèques⁷. Par ailleurs, l'existence d'une discrimination fiscale est établie de diverses façons (taux d'imposition, assiette, modalités de perception, affectation des recettes), mais les Etats conservent la possibilité de maintenir des régimes plus avantageux à l'égard d'une catégorie limitée de produits nationaux.

L'interdiction est renforcée par le second paragraphe de l'article 90 du Traité CE (ancien article 95) qui condamne tout protectionnisme fiscal indirect, c'est-à-dire les produits non similaires, mais en concurrence avec ceux du pays d'importation⁸.

Les sanctions sont efficaces, parce qu'outre le recours en manquement visé à l'article 226 du Traité CE (ancien article 169), le texte, d'application directe, a entraîné de nombreuses condamnations, et a obligé les Etats à modifier leur législation (cf., en France, le régime de taxation des véhicules automobiles). De plus, les contribuables bénéficient d'une action en répétition de l'indû qui peut être mise en œuvre en dépit des prescriptions instaurées par le droit interne⁹.

Ainsi, bien que l'harmonisation fiscale soit expressément mentionnée dans le Traité de Rome, et qu'elle dispose de moyens efficaces pour atteindre ses objectifs, telles les directives ou l'interdiction des discriminations en matière de circulation de marchandises, elle risque de se heurter aux Etats soucieux de préserver leurs ressources budgétaires, surtout lorsque un seul prélèvement représente une part importante de leurs recettes fiscales.

⁵ C.J.C.E., 7 mai 1987, affaire 193/85, Coopérative Co Frutta.

⁶ C.J.C.E., 22 octobre 1974, affaire 27/74, Demag, Rec. p. 1037.

⁷ C.J.C.E., 27 février 1980, affaires 168/78, 169/78 et 171/78, R.T.D.E. 1980, n° 3, p. 460 et s.

⁸ C.J.C.E., 27 février 1980, affaire 170/78, Commission contre Royaume-Uni, Rec., p. 417, et affaire 171/78, Commission contre Danemark, préc.

⁹ C.J.C.E. Plénière, 25 juillet 1991, affaire 208/90, Emmott, Rec., p. 4269, prenant comme point de départ du délai de recours la date de transposition de la directive, et non pas la date d'exigibilité des sommes en droit interne.

Voir, a contrario, C.J.C.E. Plénière, 2 décembre 1997, affaire 188/95, Rec., p. 6783. La solution a été ultérieurement reprise par la Cour de cassation : Cass. com., 7 avril 1998, S.A. Laubeuf, Droit fiscal 1998, n° 27, comm. 626 ; et Cass. com., 6 octobre 1998, S.A. des Transports Lafont, Droit fiscal 1999, n° 2, comm. 28.

Les élargissements successifs des compétences européennes n'ont, en règle générale, pas exercé de véritable influence sur l'harmonisation des prélèvements. En effet, après avoir été mise en place de manière progressive, et surtout différenciée selon les types de prélèvements, la construction communautaire a connu des progrès qui varient d'un impôt à l'autre, et se fonde de plus en plus sur l'œuvre prétorienne des cours communautaire et européenne.

1 – La mise en place progressive du droit communautaire

Le droit communautaire est élaboré par les instances européennes qui se réfèrent principalement aux dispositions fiscales du Traité de Rome, et obtiennent des résultats qui ne sont pas toujours satisfaisants. Face aux difficultés rencontrées, la Cour de justice des Communautés européennes joue un rôle accru, car elle contribue à la pénétration du droit communautaire, en contrôlant la transposition des directives, et en créant de nouveaux concepts fiscaux

1.1. La construction d'une fiscalité communautaire : l'harmonisation fiscale.

L'évolution de la fiscalité dans le cadre du marché intérieur est réalisée de quatre façons différentes.

Une procédure d'harmonisation est utilisée pour les impôts indirects, essentiellement la T.V.A. et les droits d'accise, en vertu de l'article 93 du Traité CE (ancien article 99), dans la mesure où celle-ci "est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur".

La commission peut également élaborer des propositions, notamment pour "le rapprochement des dispositions législatives...des Etats membres" visé à l'article 94 du Traité CE (ancien article 100), rendues nécessaires par les difficultés rencontrées par les sociétés installées sur le territoire communautaire.

D'autres évolutions proviennent de la création d'une concurrence fiscale en raison de décisions communautaires non fiscales, telle la libre circulation des capitaux adoptée en 1990.

1.1.1. La suppression des frontières fiscales : l'harmonisation de la T.V.A. et des droits d'accise.

Eu égard à la différence d'enjeux financiers (en France, la T.V.A. représente 45 % des recettes fiscales, alors que les droits d'accise en fournissent seulement environ 2 %) et politiques, les travaux d'harmonisation sont plus avancés en matière de T.V.A. que pour les droits d'accise.

1.1.1.1. La suppression des frontières fiscales et l'aménagement de la T.V.A.

Le système commun de T.V.A., dont les principales caractéristiques ont été définies par les deux directives du 11 avril 1967, a été véritablement mis en place en 1977, par la sixième directive qui a décidé une harmonisation de la T.V.A. rendue nécessaire à la fois par la décision "ressources propres" de 1970 (la T.V.A. devient une des ressources budgétaires de la Communauté), et par l'obligation juridique mise à la charge des Etats de mettre en place le marché intérieur au plus tard le 31 décembre 1992 (article 93 du Traité CE modifié par l'Acte unique des 17 et 28 février 1986).

Néanmoins, les écarts entre les taux pratiqués par les pays membres contraignent les Etats à conserver un système d'exonération des exportations, et d'imposition des importations au taux du pays importateur, afin de garantir la neutralité du prélèvement, malgré les coûts induits pour les pouvoirs publics en ce qui concerne les contrôles aux frontières.

L'évolution du dispositif repose sur les propositions de la Commission des Communautés européennes fondées sur la neutralité fiscale de la T.V.A., la marge de manoeuvre des pays membres, et notamment celle de la France, et l'adoption d'un système transitoire à l'unanimité des Etats.

1.1.1.1.1. Les propositions de la Commission.

La Commission a envisagé des fourchettes de taux et un système de compensation financière entre les Etats membres.

a) Les taux.

Dans le cadre d'un marché sans frontières, l'application du taux de l'Etat d'origine aux opérations de ventes rend nécessaire une harmonisation des taux, afin de respecter la neutralité de la T.V.A.

Eu égard à la diversité des taux existant dans les Etats, la Commission a proposé deux fourchettes de taux : 4 % à 9 % pour le taux réduit, et 14 % à 20 % pour le taux normal. La solution, basée sur des écarts larges de quatre et cinq points, laisse une certaine latitude aux pays membres, et illustre les difficultés d'harmonisation rencontrées par les Etats qui n'ont pas déterminé de liste commune concernant les produits soumis au taux réduit.

Par ailleurs, le système est neutre seulement lorsque l'acquéreur se fournissant dans un autre pays membre est assujéti à la T.V.A. En revanche, le consommateur final qui supporte le prélèvement bénéficie d'une économie d'impôt égale au différentiel de taux, s'il achète un bien dans un Etat qui pratique des taux de T.V.A. inférieurs. Une telle situation fausse la concurrence, notamment lorsque les écarts atteignent cinq à six points, et pourrait exercer des influences négatives sur les comportements économiques, comme l'implantation des entreprises de vente par correspondance s'adressant au consommateur final dans les Etats où le taux de T.V.A. est le moins élevé, ou la création d'échanges artificiels constitutifs de fraude fiscale.

b) Le système de compensation entre les Trésors des Etats membres.

La suppression des frontières fiscales rend nécessaire l'élaboration d'un mécanisme de compensation, afin que, conformément à la nature de la T.V.A., impôt sur la consommation, le prélèvement acquis dans l'Etat d'origine soit versé au Trésor du pays de consommation finale du produit. Néanmoins, le système, qui a pour objectif d'attribuer à l'Etat de consommation la T.V.A. acquise à l'achat dans le pays de départ, pose des problèmes pratiques en raison de la lourdeur de sa gestion.

1.1.1.1.2 Les réserves formulées par les Etats.

Les Etats, et en particulier la France eu égard à la part importante de la T.V.A. dans les recettes fiscales, sont conscients de ces difficultés. Selon le rapport Boiteux, les pertes sont significatives à la fois pour la limitation à deux des taux de T.V.A. française, et pour la suppression de plusieurs rémanences de T.V.A., tels le décalage d'un mois pour l'imputation de la T.V.A. déductible (progressivement abandonné en 1993 avec un coût pour le Trésor de 46 milliards de francs), et les exclusions du droit à déduction.

En outre, le système de compensation, fondé essentiellement sur la volonté des Etats, paraît difficile à instaurer, et les opérateurs économiques, et notamment les non assujettis (personnes physiques, administrations, hôpitaux, banques, assurances et collectivités locales) dont l'importance est sous-estimée, vont s'orienter vers les pays qui offrent les plus bas taux de T.V.A.

Le rapport Lauré critique également les positions de la Commission, et comporte des propositions novatrices, à savoir la facturation par les exportateurs de T.V.A. du pays de destination, et non pas celle de l'Etat d'expédition. Une telle solution, qui a pour conséquence le maintien des frontières

fiscales contrairement aux objectifs communautaires, et la mise en place d'un système de compensation semblent difficiles à mettre en œuvre.

1.1.1.1.3 L'adoption du principe d'un régime transitoire et l'évolution des solutions.

Face à ces difficultés, un régime transitoire a été instauré à compter du 1er janvier 1993, et bien que prévu pour durer théoriquement jusqu'au 31 décembre 1996, il demeure toujours en vigueur.

Dans ce système, les biens et services acquis par les assujettis sont taxés dans le pays de destination, et au taux pratiqué par celui-ci. La règle élimine la question de la compensation entre Etats. Les contrôles sont déplacés des frontières aux sièges des entreprises. En ce qui concerne les biens acquis par les organismes non assujettis ou exonérés, ils sont imposables dans le pays de destination sous la forme d'une livraison à soi-même. Ceci évite donc la tentation d'aller faire de gros achats dans un autre Etat membre pour payer une T.V.A. à un taux plus faible. En revanche, les particuliers bénéficient d'une liberté d'achat sur le territoire communautaire, sauf pour les véhicules automobiles et les achats effectués par correspondance pour lesquels le taux du pays de destination continue de s'appliquer.

Par ailleurs, s'agissant des taux, on s'oriente non plus vers une fourchette, mais vers des taux planchers : 15 % pour le taux normal, et 5 % pour le taux réduit ; l'énumération des produits en relevant est à peu près arrêtée (produits alimentaires, eau, pharmacie, transports de personnes, livres et journaux, oeuvres artistiques et droits d'auteur, hôtels, activités sociales, soins médicaux dans les hôpitaux, etc).

Des problèmes d'application subsistent, notamment pour le Danemark dont la sécurité sociale est en partie financée par la T.V.A.

1.1.1.1.4 Les problèmes posés à la France par l'évolution de la T.V.A.

Les pertes de recettes fiscales dues à la réduction du nombre des taux de T.V.A. et à leur baisse, estimées à cent milliards de francs, obligent l'Etat français à trouver de nouvelles ressources fiscales, bien que sa marge de manoeuvre soit limitée. En effet, l'impôt sur les sociétés évolue à la baisse pour s'aligner sur les autres pays membres, et attirer les investisseurs sur le sol français, même si son taux a été exceptionnellement relevé par des contributions additionnelles. Bien que le rendement de l'impôt sur le revenu, plus faible que dans les autres pays, puisse être accru, plutôt par l'augmentation du nombre d'assujettis que par l'accroissement de sa progressivité déjà importante, la solution est difficile à adopter sur le plan politique. En réalité, les recettes supplémentaires ont été obtenues par l'instauration de prélèvements nouveaux, à savoir la contribution sociale généralisée et le remboursement de la dette sociale, à caractère théoriquement provisoires.

Les problèmes rencontrés par les Etats pour adapter leur système fiscal au dispositif communautaire, c'est-à-dire non seulement les modifications techniques, mais également les pertes de recettes fiscales les ont conduits à maintenir le *statu quo*, en prolongeant le régime transitoire pour une durée indéterminée, alors que l'unification des droits d'accise semble être plus aisée à mettre en œuvre.

1.1.1.2. La suppression des frontières fiscales et l'harmonisation des droits d'accise.

L'enjeu budgétaire étant moindre pour les droits d'accise, impôts indirects visant la consommation de certains produits (alcools, tabacs, etc), l'harmonisation est plus achevée. En dépit d'une grande variété de taux, les Etats membres ont accepté plus facilement une procédure contraignante qui a instauré des taux unifiés par produits. L'accord a été d'autant plus facile à obtenir qu'il s'est généralement traduit par une augmentation des recettes fiscales, bien qu'il comporte également des effets négatifs sur les prix.

En définitive, l'harmonisation des impôts indirects est plus avancée qu'en matière de prélèvements directs sous la double influence des contraintes budgétaires et des nécessités économiques.

1.1.2. La recherche de la neutralité fiscale sur la structure des sociétés.

Les instances communautaires ont pour objectif de garantir la neutralité fiscale à la fois pour les constitutions de sociétés et pour leur fonctionnement, en particulier afin d'aider les groupes européens à faire face à la concurrence internationale.

1.1.2.1. L'harmonisation de la fiscalité des constitutions de sociétés.

Comme les droits d'apports et de timbre appliqués aux constitutions de sociétés entraînent des discriminations et des doubles impositions, les autorités européennes ont rapidement légiféré sur les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux par deux directives des 17 juillet 1969¹⁰ et 10 juin 1985¹¹ qui recommandent la suppression de ces prélèvements, contraires à la libre circulation des capitaux.

Cependant, les Etats ont seulement accepté leur harmonisation sur le fondement de l'article 93 du Traité CE (ancien article 99), à la fois en ce qui concerne l'assiette et le taux de l'impôt limité à 1 % depuis le 1er janvier 1976. Le texte a eu pour effet de réduire les prélèvements perçus dans certains pays, comme les droits d'enregistrement en France, et sa rédaction a soulevé des difficultés d'interprétation, notamment pour définir le redevable et les opérations imposables, soumises à la Cour de justice des Communautés européennes¹².

1.1.2.2. La volonté d'harmonisation de la fiscalité des groupes de sociétés.

L'objectif consiste à rechercher une harmonisation et non pas une uniformisation, afin d'éliminer les distorsions de concurrence.

1.1.2.2.1 Les données du problème.

Les législateurs nationaux ont instauré des dispositifs pour éviter que la fiscalité ne pénalise les groupes de sociétés et les restructurations.

D'une part, les groupements bénéficient de textes pour éviter la double imposition, tels le régime des sociétés mères qui exonère les dividendes en provenance de filiales détenues à 5 %¹³, et une certaine souplesse dans le contrôle des relations commerciales entre les membres du groupe. De plus, il existe des dispositifs spécifiques pour les groupes de sociétés, comme l'intégration fiscale en France adoptée par la loi de finances pour 1988, et réservée aux filiales détenues à plus de 95 %, et surtout soumises à l'impôt national.

¹⁰ Directive n° 69/335, J.O.C.E. L 249 du 3 octobre 1969.

¹¹ Directive n° 85/303, J.O.C.E. L 156/23 du 15 juin 1985.

¹² C.J.C.E., 15 juillet 1982, affaire 270/81, Felicitas Rickmers Limie contre Finanzamt für Verkehrssteuern Hambourg, Rec. p. 2773.

¹³ Taux applicable en France depuis la loi de finances pour 2001 (loi n° 00-1352 du 30 décembre 2000), modifiant l'article 145 du Code général des impôts. L'ancien taux était fixé à 10 %.

Cependant, nonobstant le bénéfice consolidé concernant les sociétés étrangères possédées à plus de 50 %, mais peu utilisé en raison de sa lourdeur, et l'application des conventions fiscales bilatérales, les groupes européens demeurent pénalisés, parce que le bénéfice de la filiale est imposé dans l'Etat membre, les dividendes supportent une retenue à la source, et la société mère installée dans un autre pays est taxée sur les sommes distribuées.

D'autre part, hormis certains régimes dérogatoires, les restructurations sont également soumises à des prélèvements significatifs, notamment au titre des plus-values et de la perte des déficits reportables.

1.1.2.2.2. La prise de conscience communautaire.

Conscients des disparités des fiscalités, les autorités communautaires ont élaboré sur la base de l'article 94 du traité CE (ancien article 100) concernant le rapprochement des législations, le 16 janvier 1969, deux propositions de directives relatives à l'instauration d'un régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents¹⁴, et aux fusions, scissions, apports partiels d'actifs et échanges d'actions réalisés entre entreprises d'Etats membres différents¹⁵. L'objectif a été de supprimer les obstacles fiscaux nationaux pour les groupes européens en élaborant des règles fiscales neutres eu égard à la concurrence. Malgré les réserves des Pays-Bas et de l'Allemagne, les textes ont été adoptés le 23 juillet 1990 avec une obligation de transposition le 1er janvier 1992, en même temps qu'une procédure arbitrale entre les Etats pour éliminer les doubles impositions¹⁶.

1.1.2.2.3 La directive 90/434 relative aux fusions et opérations assimilées.

La directive 90/434 concernant les fusions et opérations assimilées vise à éviter l'imposition des opérations intercalaires, c'est-à-dire à garantir la neutralité des restructurations entre sociétés d'Etats membres différents. Le texte définit les entreprises concernées, à savoir les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, et les opérations visées : fusions, scissions, apports partiels d'actifs ou échanges de titres. Le dispositif permet de ne pas imposer les plus-values d'apport, et de conserver les provisions et les réserves, et surtout les déficits de la société absorbante.

1.1.2.2.4 La directive 90/435 relative aux sociétés mères et filiales.

La directive 90/435 visant les sociétés mères et filiales présente un champ d'application similaire. Le pourcentage minimal de détention est fixé à 25 % pour bénéficier, chez la filiale, d'une exemption de retenue à la source, et, dans l'Etat de situation de la société mère, d'une exonération des dividendes en provenance de filiales ou d'une imposition avec imputation d'un crédit d'impôt.

1.1.2.2.5 Convention d'élimination des doubles impositions.

La convention pour éliminer les doubles impositions concerne les entreprises unies par un lien de dépendance qui ont supporté un redressement en raison d'avantages commercial ou financier excessifs. La double taxation induite par le rehaussement peut être supprimée par une procédure amiable, ou, le cas échéant, une procédure arbitrale. Le texte est entré en vigueur le 1er janvier 1995.

L'harmonisation de la fiscalité des groupes de sociétés se limite à ces trois dispositifs, car les instances communautaires n'ont pas élaboré de régime d'ensemble face à des groupements qui résistent à la

¹⁴ Proposition de directive du 16 janvier 1969, J.O.C.E., C 9 du 22 mars 1969.

¹⁵ Proposition de directive du 16 janvier 1969, J.O.C.E., C 39 du 22 mars 1969.

¹⁶ Directives 90/434 et 90/435, et convention du 23 juillet 1990, J.O.C.E., L 225 du 20 août 1990.

concurrence. En revanche, face à un marché financier sans frontières, l'unification de la fiscalité de l'épargne devient nécessaire.

1.1.3 Le rapprochement des fiscalités des Etats membres lié à des décisions européennes non fiscales : la réalisation d'un marché financier européen.

La libération totale des mouvements de capitaux est intervenue le 1er juillet 1990 sur la base de la directive du 24 juin 1988¹⁷, et a été accompagnée d'un renforcement de la liberté d'établissement et de prestations de services à caractère financier¹⁸. Néanmoins, en l'absence d'harmonisation de la fiscalité, due en partie à l'opposition du Luxembourg et de l'Allemagne, les Etats, et notamment la France, se trouvent en situation de concurrence avec des risques importants de délocalisation des placements.

1.1.3.1 La fiscalité des opérations financières.

La situation est relativement favorable à la France, car, en ce qui concerne la T.V.A. sur les courtages, les règles sont similaires dans les Etats européens, et, pour l'impôt de bourse, le taux français est inférieur à celui des autres pays.

1.1.3.2 La fiscalité des opérateurs financiers (banques et assurances notamment) pose déjà plus de problèmes.

La France n'est pas avantagée, parce que, malgré le non assujettissement à la T.V.A. des compagnies d'assurances instauré par les instances communautaires, les contribuables doivent s'acquitter de la taxe sur les salaires, prélèvement n'existant pas dans les autres Etats européens, et sont soumis à d'autres impôts, comme la taxe sur les compagnies d'assurances dont le rapport Lebègue recommande la suppression.

1.1.3.3 La fiscalité des produits de l'épargne.

Depuis le marché financier unique, les personnes physiques ont la possibilité de délocaliser leur épargne, et la France devra rendre ses règles fiscales plus attractives, et ne pas se limiter à des mesures de contrôle, comme l'obligation de déclaration instaurée pour toute sortie de capitaux de 50 000 francs ou plus.

1.1.3.3.1 La fiscalité des dividendes.

Le dispositif repose sur le mécanisme de l'avoir fiscal accordé par le droit interne des Etats européens, et par les conventions bilatérales qui réduisent également les retenues à la source prélevées sur les distributions de dividendes à des non résidents. La diminution progressive du taux de l'impôt sur les sociétés à 33 1/3 % a pour conséquence d'augmenter le montant de l'avoir fiscal qui représente désormais 100 % du prélèvement (l'avoir fiscal est fixé à 50 % des dividendes distribués après impôt sur les sociétés), et de mettre la France au même niveau que ses concurrents européens.

¹⁷ Directive 88/361 du 24 juin 1988, J.O.C.E. L 78 du 8 juillet 1988.

¹⁸ Directives 73/183 du 28 juin 1973, J.O.C.E. L 194 ; 77/780 du 12 décembre 1977, J.O.C.E. L 322 ; et 85/611 du 20 décembre 1985, J.O.C.E. L 375, modifiée par la directive 88/220 du 22 mars 1988, J.O.C.E. L 100.

1.1.3.3.2 La fiscalité des produits à revenu fixe.

La concurrence est forte entre la fiscalité des résidents, et celle des non résidents conduit un épargnant français à délocaliser son épargne au Luxembourg qui ne prélève pas de retenue à la source sur les intérêts versés aux non résidents, et ne pratique pas de contrôles fiscaux sur les biens, par préférence au régime national où les intérêts sont imposés à un taux moyen de 37 %, ou au barème de l'impôt sur le revenu (taux maximal de 56,8 %). La France était favorable à une diminution des prélèvements par la création d'une fourchette commune autour de 25 % pour les retenues à la source sur les intérêts versés aux non résidents, mais la Commission a proposé un montant de 15 %, refusé par le Luxembourg et l'Allemagne.

1.1.3.3.3 La fiscalité des plus-values sur valeurs mobilières.

Cette fiscalité est peu élevée, et ne soulève pas de difficultés particulières.

Donc, bien que l'harmonisation fiscale soit plus avancée en matière d'impôts indirects que pour les prélèvements supportés par les entreprises et en matière d'épargne, elle demeure incomplète. Face à cette situation, la Cour de justice des Communautés européennes est amenée à jouer un rôle significatif afin d'accroître la portée du droit communautaire, en veillant à sa correcte application, et en définissant certaines notions.

1.2 La pénétration du droit fiscal communautaire dans les droits nationaux.

La pénétration du droit fiscal communautaire dans les droits nationaux est très avancée, notamment en matière de T.V.A., non seulement sous l'influence du législateur national qui transpose les directives communautaires, mais également des juges européens et nationaux qui contrôlent l'introduction du droit communautaire en droit interne (les directives sont invocables dans les litiges nationaux), et définissent de nouveaux concepts.

1.2.1 Le contrôle des dispositions fiscales nationales par référence aux directives européennes.

Les juges communautaires et nationaux disposent de nombreux moyens, tels les actions en manquement au bénéfice de la Commission, et le renvoi préjudiciel ou l'interprétation directe utilisés par les tribunaux nationaux. Sous l'impulsion des magistrats, certains dispositifs ont été abrogés en totalité, comme les limitations du droit à déduction pour les loyers d'immeubles¹⁹, et d'autres, jugés illégaux, ont bénéficié en partie de mesures dérogatoires autorisées par les instances européennes²⁰. Mais des dispositions non conformes au droit communautaire subsistent.

1.2.2 La détermination européenne des concepts fiscaux.

Le juge communautaire joue également son rôle pour définir les concepts fiscaux, et notamment les apports en sociétés passibles des droits d'apport, et les livraisons de biens soumises à T.V.A.

¹⁹ C.J.C.E., 21 septembre 1988, affaire 50/87, et décret n° 89-301 du 11 mai 1989 abrogeant les articles 233 A à 233 E de l'annexe II du Code général des impôts.

²⁰ C.E., Assemblée, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, précité ; décision du Conseil des Communautés européennes n° 89/487 du 28 juillet 1989, J.O.C.E. L 239 21 à 23 du 6 août 1989 ; et décret n° 89-885 du 14 décembre 1989 modifiant l'article 236 de l'annexe II du Code général des impôts.

En droit français, le champ d'application de la T.V.A. concernant les prestations de services à titre onéreux a été réduit de façon significative par les magistrats communautaires et les juges nationaux.

En conclusion, bien que la construction communautaire et la pénétration du droit fiscal national aient pour objectif de rétablir une saine concurrence fiscale, elles ont créé une incertitude juridique qui s'amplifie surtout avec la multiplication des décisions rendues ces dernières années. Par la suite, les instances communautaires ont essayé d'améliorer la situation, en étendant le champ d'application de l'harmonisation communautaire.

2. Les progrès ultérieurs du droit communautaire

En raison des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du processus d'harmonisation, les autorités européennes ont défini des orientations à caractère pragmatique, aussi bien pour les impôts indirects qu'en ce qui concerne la taxation des sociétés et la fiscalité de l'épargne.

2.1. Les nouveaux dispositifs pour l'harmonisation de la T.V.A. et des droits d'accise

Bien que l'harmonisation de la T.V.A. soit réalisée sous la double influence du législateur et du juge communautaires, les avancées sont moins importantes qu'en matière d'accise, prélèvement d'une moindre importance en termes de recettes fiscales.

2.1.1. L'harmonisation de la T.V.A.

Bien qu'en matière d'harmonisation, les avancées les plus importantes aient été réalisées pour la T.V.A., les résultats du législateur communautaire semblent désormais être plus modestes, alors que les magistrats élaborent progressivement une nouvelle jurisprudence.

2.1.1.1. Des textes de portée limitée.

Les ambitions sont réduites à la fois pour l'élaboration d'un régime commun, et en ce qui concerne l'harmonisation des taux.

2.1.1.1.1 Le régime transitoire se prolonge.

L'application de la T.V.A. dans le pays d'origine paraît difficile à mettre en place face à des niveaux de prélèvements nationaux très différents, et le mécanisme de compensation induit des arbitrages budgétaires délicats. En conséquence, les autorités communautaires ont abandonné leurs ambitions, notamment énoncées dans le programme de travail du 10 juillet 1996, et ont prolongé le régime transitoire, initialement prévu pour une durée de quatre ans à compter du 1^{er} janvier 1993, et fondé sur l'imposition dans l'Etat de consommation.

Leur décision est également justifiée par les problèmes d'interprétation soulevés par le dispositif qui a nécessité l'adoption de textes complémentaires. Ainsi, la directive du 14 décembre 1992 "portant mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée"²¹ diminue les contraintes en matière d'identification pesant sur les intermédiaires dans les opérations triangulaires²², et notamment pour le négoce de biens meubles corporels. En France, de nombreuses instructions, et en particulier celle du 31 juillet 1992²³, ont été rédigées pour définir les modalités techniques du régime.

²¹ Directive 92/111 du 14 décembre 1992.

²² Une opération triangulaire est une opération dans laquelle interviennent trois personnes situées dans trois Etats différents, un vendeur, un acheteur revendeur et un client final, alors que la marchandise est livrée directement du vendeur initial au client final, dans leurs Etats membres respectifs.

²³ Instruction du 31 juillet 1992, B.O.D.G.I. 3 CA-92.

Sans renoncer à l'imposition dans l'Etat d'origine, la Commission a reconnu que les conditions ne sont pas réunies pour l'adoption du système définitif, et que ses objectifs reposent sur la modernisation et la simplification des règles existantes²⁴. La directive du 17 octobre 2000²⁵ assouplit le fonctionnement du régime, et réduit également les obligations relatives au représentant fiscal, notamment en supprimant sa désignation pour un assujetti de l'Union européenne qui effectue des opérations dans un autre Etat membre sans y être établi. Ces règles améliorent la sécurité juridique des entreprises qui ont connu des difficultés lors de l'instauration du régime transitoire et supporté des coûts administratifs supplémentaires, et contribuent au maintien du dispositif sur une période plus longue, à l'image des blocages rencontrés en matière d'harmonisation des taux.

2.1.1.1.2 Les taux ne sont pas harmonisés.

L'harmonisation des taux de T.V.A., question de nature budgétaire, est délicate à obtenir de la part des Etats, et notamment de la France qui retire de ce prélèvement presque la moitié de ses recettes fiscales, et ce malgré une tendance générale à la baisse des taux.

Le compromis obtenu par la directive du 19 octobre 1992²⁶ a été réaffirmé lors des textes adoptés à la fin théorique du régime transitoire (directive du 20 décembre 1996²⁷), et au début de l'année 2001 pour une période de cinq ans (directive du 19 janvier 2001²⁸). Les fourchettes de taux, qui limitent les recettes fiscales des Etats, ont été remplacées par des planchers de 15 % en ce qui concerne le taux normal, désormais atteint par tous les pays membres, et de 5 % pour les taux réduits, dont le nombre maximum est fixé à deux, et qui s'appliquent à des opérations énumérées dans une liste communautaire.

Par ailleurs, la Commission, consciente que les contraintes supportées par les Etats ne sont pas seulement d'ordre budgétaire, mais limitent également leur marge de manoeuvre en termes de politique économique, a prévu une dérogation provisoire permettant aux gouvernements d'appliquer un taux réduit de T.V.A. à la fourniture des services employant une main d'œuvre nombreuse, en particulier dans le bâtiment et pour l'aide à domicile, afin de développer l'emploi et de lutter contre le travail clandestin (directive du 22 octobre 1999²⁹ instaurant une autorisation valable au maximum jusqu'au 31 décembre 2002). La France a adopté ces mesures dans la loi de finances pour 2000³⁰, en l'appliquant par anticipation aux travaux sur les logements facturés à partir du 15 septembre 1999³¹. Le dispositif met en évidence les liens entre l'économie et la fiscalité, et les difficultés d'envisager l'harmonisation sous un angle purement technique. Des problèmes similaires expliquent le nombre important de textes non encore adoptés et la durée des négociations.

²⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 7 juin 2000.

²⁵ Directive du 17 octobre 2000, J.O.C.E. du 21 octobre 2000.

²⁶ Directive 92/77 du 19 octobre 1992.

²⁷ Directive 96/95 du 20 décembre 1996.

²⁸ Directive du 19 janvier 2001, J.O.C.E. du 24 janvier 2001, p. 17.

²⁹ Directive du 22 octobre 1999, J.O.C.E. du 28 octobre 1999.

³⁰ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 modifiant les articles 279 et 279-0 bis du Code général des impôts pour une période transitoire se terminant le 31 décembre 2002.

³¹ Instruction administrative du 14 septembre 1999, B.O.D.G.I. 3 C-5-99.

2.1.1.1.3 Les nouvelles propositions de directives

Ainsi, plusieurs propositions de directives sont encore en discussion, comme celle relative au droit à déduction élaborée en juin 1998³², qui a remplacé un texte ancien datant de 1983. Les autorités communautaires ont établi une liste des dépenses exclues du droit à déduction, comme les frais de représentation ou les véhicules de transports de personnes, et simplifié les modalités de récupération de la T.V.A. par un mécanisme d'imputation directe au bénéfice des assujettis communautaires dans un Etat membre où ils ne sont pas établis. La longueur pour élaborer des règles communautaires en matière de limitations du droit à déduction, demandées par la sixième directive de 1977, illustre l'importance des problèmes budgétaires posés par la T.V.A. Les instances communautaires étaient, dès l'origine, conscients de ces difficultés, car elles avaient, dans le même texte, prévu une clause de gel ou de standstill autorisant les Etats à maintenir des mesures dérogatoires existant au moment de l'entrée en vigueur de la directive.

Face au développement des nouvelles technologies, une proposition de directive sur le commerce électronique a également été déposée le 7 juin 2000³³ visant à appliquer la T.V.A. aux prestations de service fournies à un preneur établi dans l'Union européenne, et, en sens inverse, à exonérer les prestations au bénéfice d'une personne installée hors du territoire communautaire. Comme des difficultés subsistent pour définir les modalités d'identification du preneur non européen et qu'il existe des risques de délocalisation vers les Etats qui offrent les taux les plus bas, comme l'a souligné la France³⁴, les instances communautaires continuent leurs travaux.

Par ailleurs, sur un plan pratique, le programme Fiscalis, élaboré par le Conseil et le Parlement européen en 1998³⁵, développe la coopération des fonctionnaires chargés de la fiscalité indirecte, aussi bien en matière de formation que pour les échanges d'informations, afin de garantir une application effective et unifiée du droit européen. Le dispositif met en évidence les craintes des Etats de perdre des recettes fiscales en appliquant des règles harmonisées, et de supporter une augmentation de la fraude en raison de la suppression des contrôles aux frontières.

Un tel raisonnement se retrouve dans les mesures adoptées par le législateur communautaire qui ont été élaborées avec des délais significatifs, dépassant parfois la décennie, et qui présentent, dans certains domaines, un caractère incomplet. Face à cette insécurité juridique, les juges ont réalisé une œuvre prétorienne significative.

2.1.1.2 La jurisprudence complète les dispositifs

La Cour de justice des Communautés européennes analyse les situations en se référant à la neutralité de la T.V.A., et fournit également des précisions sur l'étendue du droit à déduction et sur le champ d'application du prélèvement.

2.1.1.2.1. La recherche de la neutralité

La neutralité représente le principe fondateur du système de T.V.A., et justifie le contrôle exercé par les magistrats sur la correcte mise en place des régimes, voire l'élaboration des nouvelles orientations.

³² Proposition de directive de juin 1998, J.O.C.E. du 15 juillet 1998, p. 16.

³³ Proposition de directive du 7 juin 2000.

³⁴ Réponse ministérielle à M. Chazeaux, J.O.A.N. du 5 mars 2001, p. 1396.

³⁵ Décision 888/98, J.O.C.E. L 126 1 à 5 du 28 avril 1998.

La notion est définie par référence à l'égalité de traitement qui permet à la Cour de justice de valider des réformes adoptées par les législateurs nationaux, telle l'instauration en France d'un taux super réduit de 2,1 % pour les médicaments remboursés, au motif qu'il ne s'agit pas de produits comparables avec les médicaments non remboursés³⁶. En revanche, pour la détermination de la base d'imposition, l'Etat français a été condamné en matière de pourboires³⁷. La tolérance administrative faisant échapper les pourboires à la T.V.A. sous réserve d'une mention sur les factures crée une différence de traitement entre des contribuables exerçant une même activité qui entraîne des distorsions de concurrence.

C'est la même logique qui s'applique en matière d'activités ou de produits illicites, non imposables à la T.V.A. a priori car ne relevant pas d'une opération économique (ce qui prive du droit à déduction des T.V.A. d'amont), mais assujetties à cette taxe lorsqu'elles sont susceptibles d'entrer en concurrence avec des opérations légales³⁸.

Par ailleurs, le fait que la neutralité de la T.V.A. soit garantie quelle que soit la longueur de la chaîne de production a pour conséquence l'interdiction à la fois des doubles impositions et de la non imposition. L'administration fiscale française a été sanctionnée à deux reprises par la Cour de justice des Communautés européennes en matière de territorialité des prestations de publicité³⁹, car sa définition, trop restrictive, est incompatible avec la directive. Les nombreuses exclusions à la règle du rattachement au lieu du siège du preneur de la prestation risque d'entraîner des divergences d'interprétation entre les Etats, et de créer des distorsions fiscales, et en particulier des situations de double taxation.

2.1.1.2.2. La détermination du droit à déduction

En ce qui concerne le droit à déduction, la Cour de justice a rendu plusieurs arrêts visant principalement les exclusions relatives aux frais de représentation, et également les véhicules de tourisme. En France, pour les dépenses de logement, de restaurant, de réception et de spectacle⁴⁰, la Cour a jugé invalide la décision du Conseil de 1989,⁴¹ rendue pour limiter les effets de l'arrêt *Alitalia*⁴², et qui autorise, à titre dérogatoire, les pouvoirs publics français à supprimer temporairement toute possibilité de déduction⁴³. Les magistrats ont censuré la multiplication des exceptions accordées par le Conseil, en se fondant sur une interprétation restrictive de l'article 27 de la sixième directive qui accepte les dérogations dans le but de "simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales". En conséquence, les limitations du droit à déduction sont permises seulement si elles sont nécessaires pour atteindre cet objectif, en application du principe de proportionnalité.

La Cour de justice a conféré une pleine portée à sa décision, et a refusé de limiter les effets dans le temps de son arrêt. Ainsi, contrairement à l'objectif de sécurité juridique visant à éviter de remettre en cause des situations juridiques établies de bonne foi, les contribuables peuvent demander, dans le délai

³⁶ C.J.C.E., 3 mai 2001, affaire C 481/98, Droit fiscal 2001, n° 21, p. 810.

³⁷ C.J.C.E., 29 mars 2001, affaire 404/99, Droit fiscal 2001, n° 30-35, comm. 725.

³⁸ CJCE, « Coffeeshop Sibérie », 29 juin 1999, Droit fiscal 1999, p. 1031 ; Revue de jurisprudence fiscale 1999, p. 815.

³⁹ C.J.C.E. Plénière, 17 novembre 1993, affaire C 68/92, Droit fiscal 1994, n° 16-17, comm. 807, concl. C. Gulmann ; et C.J.C.E., 15 mars 2001, affaire C 108/00, Société S.P.I., Droit fiscal 2001, n° 22-23, comm. 515.

⁴⁰ Article 236 de l'annexe II du Code général des impôts.

⁴¹ Décision du Conseil des Communautés européennes n° 89/487 du 28 juillet 1989, précitée.

⁴² C. E., Assemblée, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, précité.

⁴³ C.J.C.E., 19 septembre 2000, affaire C 177/99, Ampafrance S.A., et affaire C 181/99, Sanofi Synthelabo, Droit fiscal 2000, n° 43, comm. 812, et chron. J. Turot, p. 1404.

légal de quatre ans⁴⁴, la restitution des droits relatifs aux frais de représentation exposés au profit de tiers⁴⁵.

Néanmoins, la France peut toujours se référer à la clause de gel ou de standstill, visée à l'article 17 de la sixième directive, lui permettant de maintenir les exclusions du droit à déduction existant avant l'adoption de ce texte, et relative aux dépenses exposées pour les besoins propres des dirigeants et du personnel.⁴⁶ Malgré cette précision expressément mentionnée dans l'arrêt de la Cour de justice, les tribunaux français n'ont pas hésité à juger, qu'en l'absence de fondement juridique (le décret de 1989⁴⁷ n'a plus de base légale, et le décret de 1967⁴⁸ a été abrogé), toutes les exclusions du droit à déduction sont supprimées⁴⁹. Bien qu'il soit probable qu'une telle interprétation soit sanctionnée, la décision crée une insécurité juridique supplémentaire à l'égard des contribuables.

Dans d'autres domaines, l'interprétation de la clause de gel a généré un contentieux nombreux qui ne contribue pas à simplifier le régime de T.V.A. La Cour de justice admet que les Etats disposent d'une large marge de manoeuvre dans la mise en œuvre de cette clause, et ont autorisé la France à exclure du droit à déduction les voitures de tourisme, même si elles représentent l'outil de l'activité de l'assujetti⁵⁰. En revanche, les modifications des législations nationales sont permises lorsqu'elles diminuent les exclusions existantes, tel le droit à déduction concernant les véhicules affectés de façon exclusive à l'enseignement de la conduite automobile⁵¹, alors que la réintroduction d'exclusions du droit à déduction, comme notamment celle sur le gazole utilisé comme carburant⁵², a été refusée à la France.

2.1.1.2.3. La détermination du champ d'application

Quant au champ d'application, la Cour de justice des Communautés européennes a pris position sur la notion d'activité économique dans plusieurs décisions. En premier lieu, pour les holdings, les magistrats établissent une distinction entre les entités prenant des participations et en recueillant les fruits, et celles qui s'immiscent, directement ou indirectement, dans la gestion des sociétés, et exercent ainsi une activité économique leur conférant la qualité d'assujetti à la T.V.A.⁵³ La Cour de justice définit de façon restrictive l'immixtion dans la gestion, en se référant à "la mise en œuvre de

⁴⁴ Article L 190 du Livre des procédures fiscales.

⁴⁵ Tribunal administratif de Nantes, 9 février 2001, Ampafrance S.A., Revue de jurisprudence fiscale 6/2001, n° 780.

⁴⁶ Instruction administrative du 13 novembre 2000, B.O.D.G.I. 3 D-2-00.

⁴⁷ Décret n° 89-885 du 14 décembre 1989, précité.

⁴⁸ Décret n° 67-604 du 27 juillet 1967.

⁴⁹ Tribunal administratif de Dijon, 26 juin 2001, Garage Knichel, Revue de jurisprudence fiscale 1120/01, n° 1372.

⁵⁰ C.J.C.E., 18 juin 1998, affaire C 43/96, Rec., p. 3903 ; Droit fiscal 1998, n° 40, comm. 853, note Y. de Givré. Cf. également C.E., 20 octobre 2000, S.A.R.L. Auto-école Schlub et S.A.R.L. Sogéco, Droit fiscal 2001, n° 14, comm. 325, concl. E. Mignon.

⁵¹ Article 273 septies A du Code général des impôts.

⁵² C.J.C.E., 14 juin 2001, affaires C 40/00 et C 345/99, Droit fiscal 2001, n° 26, p. 973.

⁵³ C.J.C.E., 20 juin 1991 affaire C 60/90, Polysar Investments Netherlands BV, Rec., concl. W. Van Gerven, p. 3111 ; Droit fiscal 1991, n° 41, comm. 1911, observations E. Kornprobst ; C.J.C.E., 20 juin 1996, affaire 155/94, Wellcome, Rec. C.E., p. 3013. Cf. également C.E., 29 décembre 1995, Société Sudfer (ex-G.T.M.F), Droit fiscal 1996, n° 8, comm. 221, concl. P. Martin.

transactions soumises à la T.V.A., telle que la fourniture de services administratifs, comptables ou informatiques", et a confirmé sa position par une ordonnance rendue en juillet 2001⁵⁴.

Pour les dividendes, la Cour de justice se réfère également à la distinction entre le simple exercice du droit de propriété et l'exploitation d'un bien, et a jugé que les dividendes sont situés hors du champ d'application de la T.V.A., car ils ne représentent pas la contrepartie d'une activité économique⁵⁵. Le raisonnement, qui a pour conséquence d'exclure les dividendes du calcul du prorata de déduction utilisé par les assujettis ou les redevables partiels, est fondé seulement sur la nature de l'opération, sans tenir compte du fait que l'associé s'immisce personnellement ou pas dans la gestion de la société.

En ce qui concerne les intérêts, la Cour de justice les assujettit à la T.V.A., de façon classique, si les opérations constituent une activité économique⁵⁶, mais aussi si elles représentent le "prolongement direct, permanent et nécessaire d'une activité taxable"⁵⁷. Ce critère améliore la définition de la notion, mais crée également une insécurité juridique supplémentaire, car il semble remettre en cause le seuil quantitatif de 5 % utilisé par la France en-dessous duquel les produits financiers ne sont pas inclus dans le calcul du prorata⁵⁸.

Donc, en matière de T.V.A., les instances communautaires, face aux difficultés rencontrées en matière d'harmonisation, adoptent une position pragmatique. Elles pérennisent le régime transitoire, et laissent la Cour de justice combler les lacunes existantes dans la définition du champ d'application et du droit à déduction. Néanmoins, bien que la solution soit conforme à l'objectif principal, à savoir garantir la neutralité du prélèvement, sa mise en œuvre pointilliste contribue à la détérioration de la sécurité juridique des contribuables, alors que, en matière d'accise, les dispositifs, moins nombreux, ne soulèvent pas de difficulté d'interprétation.

2.1.2. L'harmonisation des droits d'accise

Pour les accise, les travaux d'harmonisation avancent progressivement, mais un accord semble plus aisé à obtenir, en raison de l'importance moindre des intérêts en jeu. Face aux divergences de niveaux de prélèvements dans les Etats membres, les instances communautaires ont adopté, en 1992, le principe de l'imposition dans le pays de consommation. En revanche, la convergence des taux n'est pas

⁵⁴ C.J.C.E. Ord., 12 juillet 2001, affaire 102/00, Welthgrave BV, Revue de jurisprudence fiscale 11/2001, n° 1474.

Cf. C.J.C.E., 6 mars 2001, affaire 16/00, Cibo Participations, concl. Mme Stix-Hackl, faisant, pour la première fois, une application positive de la notion d'immixtion dans la gestion.

Voir également tribunal administratif de Poitiers, 25 février 1999, S.A. Rémy-Cointreau, Droit fiscal 1999, n° 25, comm. 497.

⁵⁵ C.J.C.E. Plénière, 22 juin 1993, affaire 333/91, S.A. Satam, Rec., concl. W. Van Gerven, p. 3515 ; Droit fiscal 1993, n° 44, comm. 2116, concl. W. Van Gerven, et note P. Derouin et E. Ginter, p. 1747 ; et C.E., 18 mars 1994, Sofitam (ex-Satam), Droit fiscal 1994, n° 47, comm. 1988.

Cf. également C.J.C.E., 14 novembre 2000, affaire 142/99, Floridienne S.A., Droit fiscal 2001, n° 3, comm. 21, chron. P. Derouin.

⁵⁶ Cf., pour une solution identique visant les intérêts d'obligations, C.J.C.E., 6 février 1997, affaire 80/95, Harnas et Helm, Revue de jurisprudence fiscale 4/1997, n° 407, concl. N. Fennelly.

⁵⁷ C.J.C.E., 11 juillet 1996, affaire 306/94; Régie dauphinoise et cabinet Forest S.A.R.L., Droit fiscal 1996, n° 45-46, p. 1388, et chron. J. Turot, p. 1384.

Cf. également C.E., 29 décembre 1997, S.A. Billon et S.A. Bouteille, Revue de jurisprudence fiscale, 2/1998, n°151 ; C.E., 11 février 1998, S. A. Etude Havre Tronchet, Droit fiscal 1998, n° 20-21, comm. 443, concl. G. Bachelier ; et C.E., 29 juin 2001, S.A. Banque Sudaméris, Revue de jurisprudence fiscale 10/2001, n° 1217, et concl. G. Goulard, p. 811.

⁵⁸ Article 212-2 B de l'annexe II du Code général des impôts.

totalement atteinte, car seul un pourcentage minimum est appliqué depuis 1993 par catégorie de produits.

Quant aux éléments fournissant de l'énergie, les autorités européennes envisagent l'harmonisation dans le cadre plus général de la politique de l'environnement, mais aucune directive n'a été adoptée, parce que la généralisation d'une taxe minimale risque d'avoir des effets négatifs sur l'économie, en augmentant les coûts de production, et en développant les approvisionnements hors de l'Union européenne.

Donc, de nombreux progrès ont été réalisés en matière d'harmonisation des impôts indirects, même si l'objectif final n'est pas atteint, alors que le rapprochement, et non pas l'unification, des prélèvements directs, a priori plus aisé à mettre en œuvre, paraît être en retrait.

2.2. Le ralentissement de l'harmonisation de la fiscalité des sociétés

Après l'adoption du paquet fiscal le 23 juillet 1990 concernant principalement les restructurations et le régime des sociétés mères et des filiales⁵⁹, le rapprochement des impôts directs semble être arrêté, malgré les propositions de directives et les nouvelles orientations élaborées par les instances communautaires.

2.2.1. Le bilan des directives du 23 juillet 1990

Face aux difficultés rencontrées pour l'introduction en droit interne de ces textes, et notamment en France, pour l'élaboration d'un dispositif en matière de restructurations communautaires, malgré l'existence préalable d'un régime de faveur visant les fusions nationales, leur champ d'application n'a pas été étendu, contrairement aux propositions des instances communautaires⁶⁰.

En outre, certains Etats ont limité considérablement la portée du dispositif, en instaurant un agrément accordé de manière restrictive. D'autres pays européens ont même refusé d'introduire le régime communautaire des restructurations en droit interne, en se fondant sur l'absence de cadre juridique européen pour la réalisation de telles opérations. Néanmoins, l'obtention d'un accord politique sur la société européenne en décembre 2000⁶¹, bien qu'il ne comporte pas de dispositions fiscales, pourrait faire évoluer la situation.

Par ailleurs, la Cour de justice a fourni des précisions sur l'interprétation du dispositif. Pour les restructurations, les magistrats ont interprété de façon restrictive la réserve instaurée au profit des pays membres de refuser la mise en œuvre du régime de faveur, lorsque l'opération a "comme objectif principal ou comme un de ses objectifs principaux la fraude ou l'évasion fiscales". La rédaction large de la clause reflète la volonté initiale des Etats de conserver une marge de manoeuvre, mais la Cour a limité les exceptions, en obligeant les Etats à examiner chaque cas, sans pouvoir définir des règles de portée générale⁶².

La France, consciente des difficultés rencontrées pour introduire la directive relative aux fusions et opérations assimilées en droit interne, propose une nouvelle réforme dans le projet de loi de finances

⁵⁹ Directives n° 90/434 et 90/435, et convention du 23 juillet 1990, précitées.

⁶⁰ Proposition de directive du 26 juillet 1993, Com (93) 293 final, J.O.C.E. C 225 du 20 août 1993.

⁶¹ Accord du 20 décembre 2000 dont sont issus la directive et le règlement du 8 octobre 2001 définissant les modalités de la société européenne. La transposition doit être réalisée au plus tard le 31 décembre 2004.

⁶² C.J.C.E. Plénière, 17 juillet 1997, affaire 28/95, A. Leur-Bloem, Droit fiscal 1997, n° 38, comm. 979, et étude P. Derouin, p. 1100.

Cf., a contrario, tribunal administratif de Lille, 27 mai 1997, Demoustier, Droit fiscal 2000, n° 15, comm. 299, refusant l'application de la directive à une restructuration nationale.

pour 2002⁶³, de moderniser les dispositifs fiscaux, afin de faciliter les restructurations d'entreprises. La réforme définit les fusions et les scissions pour être en harmonie avec la directive du 23 juillet 1990⁶⁴, parce que la seule référence au droit des affaires ne permet pas de déterminer avec précision si certaines opérations, comme les dissolutions sans liquidation, peuvent bénéficier du régime de faveur. Les nouvelles règles ont pour conséquence d'étendre le champ d'application du dispositif, et d'améliorer la sécurité juridique des entreprises, tout en simplifiant également ses modalités techniques.

En ce qui concerne le régime société mère-filiale, la Cour de justice a décidé que la condition relative à l'obligation de conservation des titres pendant deux ans pour l'appréciation du taux de détention de 25 % s'analyse non pas comme un délai de carence (les entreprises doivent posséder les titres depuis déjà deux ans), mais représente un engagement pour le futur (les sociétés s'engagent seulement à conserver les actions au cours des deux années à venir)⁶⁵. Les pouvoirs publics français, qui avaient adopté une solution erronée, ont dû modifier la législation en ce sens⁶⁶.

Donc, bien que, sous l'influence de la Cour de justice, les législateurs nationaux aient corrigé les erreurs d'interprétation, ils ont refusé toute extension du champ d'application des dispositifs⁶⁷. Ainsi, les autorités européennes élaborent des mesures dans d'autres domaines pour développer le rapprochement des impôts directs.

2.2.2. Les propositions de directives

Les instances communautaires examinent à nouveau une proposition de directive de mars 1998⁶⁸, "concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés associées d'Etats membres différents", qui remplace celle de 1991⁶⁹. Comme l'élimination de la double imposition n'est pas totale dans les conventions internationales, notamment en raison de crédits d'impôt non imputables, la retenue à la source sur les paiements réalisés par des entreprises liées, définies par référence au critère de détention de 25 % utilisé par les directives du 23 juillet 1990, est supprimée.

Le champ d'application du texte est large, car il vise également les établissements, et les notions d'intérêts et de redevances sont définis de façon similaire aux conventions fiscales. La longueur des discussions s'explique par la volonté accrue des Etats de lutter contre les fraudes, et d'étaler les conséquences budgétaires de la mesure, qui se traduit par une période transitoire au profit de certains pays, comme l'Espagne, le Portugal et la Grèce. L'entrée en vigueur des mesures dépend désormais de l'adoption globale du "paquet fiscal" élaboré en 1997⁷⁰, mais qui comporte des dispositifs de nature différente pour lesquels un accord est parfois difficile à obtenir.

⁶³ Article 53 du projet de loi de finances pour 2002.

⁶⁴ Directive n°90/434 du 23 juillet 1990, précitée.

⁶⁵ C.J.C.E., 17 octobre 1996, affaire 283/94, 291/94 et 292/94, Denkavit, Vitic et Vormeer, Droit fiscal 1997, n° 5, p. 188, étude J.-L. Calisti.

⁶⁶ Article 119 *ter* du Code général des impôts, modifié par l'article 20 de la loi n° 96-1182 du 30 décembre 1996.

⁶⁷ Le rapport Ruding du 18 mars 1992 recommande un élargissement du champ d'application des directives du 23 juillet 1990.

⁶⁸ Proposition de directive du 4 mars 1998, Com (98) 67 final.

⁶⁹ Proposition de directive du 28 février 1991, J.O.C.E. C 53 du 28 février 1991.

⁷⁰ Le Conseil Ecofin du 1er décembre 1997 a adopté un "paquet fiscal" de trois dispositifs, à savoir la directive intérêts et redevances, un texte relatif à la fiscalité de l'épargne, et un code de conduite en matière de concurrence fiscale dommageable.

En revanche, la proposition de directive relative à la prise en compte, par les entreprises, des pertes générées par leurs établissements et filiales situées dans d'autres Etats membres, également publiée en 1991⁷¹, bien que présentant un intérêt significatif, n'a pas été étudiée par les autorités européennes. La France devrait supporter la baisse de recettes la plus importante, car elle applique le principe de territorialité de l'impôt,⁷² selon lequel les déficits obtenus par les établissements étrangers ne sont pas pris en compte dans le résultat de la société française, et, comme tous les autres Etats membres, ne pratique pas l'imputation directe des déficits des filiales.

En conséquence, malgré quelques recommandations concernant la fiscalité des petites et moyennes entreprises⁷³, les progrès communautaires en matière d'impôts directs se situent en retrait des objectifs ambitieux du rapport Ruding élaboré le 18 mars 1992 qui envisageait, en plusieurs étapes, la création d'une retenue à la source sur les dividendes de 30 %, et l'adoption d'une fourchette de 30 % à 40 % pour le taux de l'impôt sur les sociétés. Le texte s'était heurté à l'opposition rapidement affirmée des instances européennes⁷⁴. Cette position en retrait est conforme à l'opinion de la France qui "considère qu'une harmonisation générale du taux et des règles de détermination de l'impôt sur les sociétés n'est ni nécessaire, ni utile"⁷⁵, mais n'empêche pas les autorités communautaires de rechercher de nouveaux objectifs plus faciles à atteindre.

2.2.3 Les nouvelles orientations

Désormais, les autorités européennes essaient de définir des buts plus réalistes, comme la lutte contre la concurrence fiscale dommageable qui préoccupe également les pays membres de l'O.C.D.E.⁷⁶, et d'obtenir un accord sur un code de bonne conduite⁷⁷. Le Conseil Ecofin du 1er décembre 1997⁷⁸, outre la définition de la concurrence fiscale dommageable, difficile à élaborer, recommande le gel des mesures existantes, et le démantèlement de celles jugées dommageables par le groupe de travail. Ce

⁷¹ Proposition de directive du 28 février 1991, J.O.C.E. C 53 30 du 28 février 1991.
Un taux de détention de 75 % est prévu pour les filiales.

⁷² Article 209-I du Code général des impôts.

⁷³ Communication et recommandation n° 94/390 de la Commission sur la taxation des petites et moyennes entreprises pour favoriser leur développement du 25 mai 1994, J.O.C.E. L 177 du 9 juillet 1994.
Cf. également la recommandation de la Commission du 7 décembre 1994 relative à la transmission des petites et moyennes entreprises, J.O.C.E. L 385 du 31 décembre 1994.

⁷⁴ Communication de la Commission des Communautés européennes du 24 juin 1992 ; et communiqué du Conseil des Communautés européennes du 23 novembre 1992.

⁷⁵ Réponse ministérielle à M. Guillot, J.O. Sénat du 13 novembre 1997, p. 3143.

⁷⁶ Rapports de l'O.C.D.E. d'avril 1998 et de janvier 2000 mentionnant 47 régimes dommageables à démanteler, en théorie, avant avril 2003, et 35 paradis fiscaux, sanctionnés seulement s'ils refusent de communiquer des informations relatives aux contrôles fiscaux (accord de juin 2001).

⁷⁷ "Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne", publié le 5 novembre 1997, Com (97) 564.

⁷⁸ Conseil Ecofin du 1er décembre 1997, J.O.C.E. C 2 du 6 janvier 1998.

dernier a recensé 271 dispositifs dont 66 règles dommageables⁷⁹ que les pays doivent supprimer d'ici 2003, tout en bénéficiant déjà de tolérances jusqu'au 31 décembre 2005⁸⁰.

La France a été seulement partiellement touchée, car elle devra démanteler le régime des quartiers généraux et des centres de logistique, et celui des redevances de brevets, et les mesures concernant la reconstitution de gisements de minerais et d'hydrocarbures. Les dispositions relatives à l'aménagement du territoire, et les règles fiscales plus avantageuses au profit de la Corse et des départements et territoires d'Outre-mer ne figurent pas sur la liste.

Néanmoins, l'absence de force obligatoire du dispositif permet de douter de son efficacité, d'autant plus que son adoption est conditionnée à celle du « paquet fiscal » de 1997 dont il fait parti⁸¹, alors que, sous l'influence d'éléments externes, à savoir la suppression des frontières financières, l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne semble être en bonne voie.

2.3. L'achèvement du marché financier européen

Après l'adoption de la directive instaurant la libération totale des mouvements de capitaux, à l'intérieur de l'Union européenne en 1988⁸², les autorités communautaires se sont concertées pendant une décennie pour trouver une solution permettant d'éviter la délocalisation des capitaux, et pour renforcer les moyens de contrôle des administrations fiscales face à une situation où le risque de non déclaration des avoirs à l'étranger est élevé, et la France a déjà mis en place des dispositifs instaurant des obligations déclaratives.

2.3.1. Les propositions communautaires

La proposition reposant sur un "modèle de coexistence", c'est-à-dire le choix entre une retenue à la source ou la fourniture d'informations aux autres Etats membres sur les revenus de l'épargne afin de permettre les vérifications fiscales⁸³ a été progressivement modifiée. Le principe de l'échange d'informations a été instauré, en juillet 2001, mais trois Etats, à savoir l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, peuvent conserver une retenue à la source pendant une période transitoire qui se termine à la fin de l'année 2009⁸⁴. L'agent payeur établi dans un pays européen devra communiquer à l'administration de l'Etat membre de résidence de la personne physique un certain nombre d'informations concernant les revenus versés énumérés par le texte (montant des intérêts versés et des cessions, numéros de comptes des bénéficiaires, etc).

⁷⁹ Conseil Ecofin du 29 novembre 1999, publié le 28 février 2000.

Voir également les études menées depuis juillet 2001 sur la compatibilité de quinze mesures nationales avec les aides d'Etat. En ce qui concerne la France, la Commission examine le régime des provisions pour implantation à l'étranger (lettre du 28 novembre 2000 de la Commission à la France, J.O.C.E. C 160 du 2 juin 2001).

⁸⁰ Conseil Ecofin de novembre 2000.

⁸¹ Cf. supra paragraphe 2.2.2.

⁸² Directive 88/361 du 24 juin 1988, J.O.C.E. L 78 du 8 juillet 1988.

⁸³ Proposition de directive "en vue de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté", Com (98) 295, qui a remplacé celle du 8 février 1989.

⁸⁴ Proposition de directive de juillet 2001, Com (01) 400 final, issue du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, et du Conseil Ecofin des 26 et 27 novembre 2000, et qui doit être adoptée sous la forme d'une directive au plus tard le 31 décembre 2002.

2.3.2. Le dispositif français

La France, soucieuse de contrôler ces transactions, a déjà adopté des mesures en 1989, comme l'obligation de déclaration des transferts de fonds dépassant 50 000 francs, des comptes situés hors du territoire national détenus par des résidents français⁸⁵, et des contrats d'assurance vie souscrits auprès d'organismes situés hors de France⁸⁶. Les pouvoirs publics étaient, à l'origine, favorables à une retenue à la source de 25 % à caractère dissuasif, car ils craignent que l'instauration de l'Euro, qui réduit les coûts de transactions et supprime le risque de change, ait pour conséquence une délocalisation encore plus importante des capitaux vers les pays offrant une fiscalité attractive⁸⁷. Cependant, ils estiment que l'obligation d'information représente un progrès pour l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne⁸⁸.

En définitive, la construction communautaire avance toujours à des rythmes différents selon le type de prélèvement, et, quoique incomplets, les progrès demeurent toujours plus significatifs en matière d'impôts indirects, et également pour la fiscalité de l'épargne, qu'en ce qui concerne la taxation des entreprises. Une telle situation explique le développement concomitant de la jurisprudence qui participe de manière importante à l'élaboration du droit communautaire.

3. Le rôle croissant des Cours communautaire et européenne

Alors que la Cour de justice des Communautés européennes poursuit son œuvre prétorienne, en vérifiant la correcte transposition des directives, et, de façon plus novatrice, en se référant aux quatre libertés fondatrices du Traité de Rome, la Cour européenne des droits de l'homme joue un rôle accru dans la détermination du droit européen, malgré les réticences des tribunaux nationaux.

3.1. Les avancées significatives réalisées par la Cour de justice des Communautés européennes.

La Cour de justice des Communautés européennes joue un rôle essentiel pour garantir le respect du droit communautaire. Elle développe son action dans deux directions, à savoir le contrôle de l'application des textes européens, et le respect des quatre libertés fondatrices de l'Union européenne.

3.1.1. Le contrôle de la transposition des directive communautaires

La Cour de justice des Communautés européennes dispose de moyens importants, parce qu'elle met en cause la responsabilité de l'Etat en cas de dommages causés au contribuable du fait du non respect du droit communautaire. Dans un arrêt du 19 novembre 1991⁸⁹, les magistrats ont jugé que le défaut de transposition d'une directive crée une obligation de réparation sous trois conditions, à savoir que le texte doit comporter l'attribution de droits aux particuliers, que le contenu de ces droits doit pouvoir être identifié sur la base des dispositions de la directive, et il doit y avoir un lien de causalité entre la violation de l'obligation incombant aux Etats et le dommage subi par les personnes lésées.

En France, le Conseil d'Etat applique le droit communautaire, tout en estimant qu'il ne doit pas examiner d'office la compatibilité d'un texte national avec les objectifs d'une directive

⁸⁵ Article 1649 *quater* A du Code général des impôts.

⁸⁶ Article 1649 AA du Code général des impôts.

⁸⁷ Réponse ministérielle à M. Feidt, J.O.A.N. du 26 avril 1999, p. 2506.

⁸⁸ Réponse ministérielle à M. Feidt, J.O.A.N. du 4 juin 2001, p. 3247.

⁸⁹ C.J.C.E. Plénière, 19 novembre 1991, affaires 6/90 et 9/90, André Francovich et Daniela Bonifaci, Rec., p. 5357 ; Revue de jurisprudence fiscale 12/1991, n° 1615.

communautaire⁹⁰. Il a reconnu la responsabilité de l'Etat en raison de l'inobservation d'une directive, en se fondant sur la faute simple à plusieurs reprises.⁹¹

3.1.2. Le respect des quatre libertés communautaires

La Cour de justice des Communautés européennes réalise une œuvre prétorienne en se référant aux quatre grandes libertés de circulation, à savoir la liberté d'établissement, la libre circulation des capitaux, la liberté d'établissement des travailleurs et la libre prestation de services. Elle précise la portée fiscale de ces libertés par référence aux principes de non discrimination et d'égalité, et admet des justifications de façon limitative, c'est-à-dire que les restrictions doivent être instaurées dans un but d'intérêt général reposant sur le lien direct entre l'octroi d'un avantage fiscal et la compensation pour un même contribuable⁹², et non pas seulement sur la cohérence du régime fiscal⁹³, et qu'elles sont soumises à un contrôle de proportionnalité. Un tel raisonnement a des conséquences sur le droit français, car il met en évidence l'incompatibilité de certains dispositifs nationaux avec les libertés de circulation.

3.1.2.1. La liberté d'établissement

En ce qui concerne la liberté d'établissement visée à l'article 43 du Traité CE (ancien article 52), la Cour de justice condamne les "restrictions à la sortie", c'est-à-dire l'instauration, par l'Etat d'origine, d'entraves fiscales à l'établissement de ses contribuables dans un autre Etat membre⁹⁴. Pour la France, la décision pourrait avoir des conséquences importantes à l'égard du principe fondateur de territorialité de l'impôt (les autres Etats membres appliquent une règle différente, à savoir le régime mondial). En effet, une société française possédant un établissement en France impute les pertes de cette entité sur son résultat, alors que cela lui est interdit si l'installation est implantée à l'étranger. Une telle situation est susceptible de décourager les sociétés françaises de s'établir à l'étranger. Un raisonnement analogue est applicable à l'article 209 B du Code général des impôts qui impose en France les bénéfices des entreprises établies dans des pays dont le régime fiscal est privilégié, alors qu'aucun prélèvement n'est prévu lorsque la filiale est implantée dans un pays à fiscalité normale⁹⁵.

Par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes a défini de façon extensive le régime suédois des groupes de sociétés,⁹⁶ en l'appliquant dans l'hypothèse où une filiale suédoise est détenue

⁹⁰ C.E., 11 janvier 1991, Morgane, Droit fiscal 1991, n° 30, comm. 1576.

Cf., a contrario, C.J.C.E., 11 juillet 1991, affaires 87/90 et 89/90, Verholen, Revue de jurisprudence fiscale, 10/1991, n° 1716.

⁹¹ C.E. Assemblée, 28 février 1992, Rothmans, Philip Morris France et Arizona Tobacco Products, Revue de jurisprudence fiscale 4/1992, n° 479, pour l'incompatibilité d'un décret avec une directive ; C.E., Assemblée 30 octobre 1996, S.A. Dangeville, Revue de jurisprudence fiscale 12/1996, n° 1469, rendu sur cassation d'un arrêt de l'Assemblée plénière de la cour administrative d'appel de Paris en date du 1er juillet 1992, au sujet d'une loi incompatible avec un règlement communautaire.

⁹² C.J.C.E. Plénière, 11 août 1995, affaire 80/94, Wielockx, Rec., p. 2493 ; Droit fiscal 1995, n° 40, comm. 1883, concl. P. Léger.

⁹³ C.J.C.E. Plénière, 28 janvier 1992, affaires 300/90 et 204/90, Commission contre Belgique et Bachmann, Rec., p. 249 ; Droit fiscal 1992, n° 29, comm. 1503, observations E. Kornprobst.

⁹⁴ C.J.C.E. 16 juillet 1998, affaire 264/96, I.C.I., Droit fiscal 1998, n° 48, étude P. Dibout, p. 1475.

⁹⁵ L'incompatibilité de l'article 209 B du Code général des impôts avec les conventions fiscales a été affirmée par les magistrats français (cf. cour administrative d'appel de Paris Plénière, 30 janvier 2001, Schneider Electric S.A., Revue de jurisprudence fiscale, 4/01, p. 458).

⁹⁶ C.J.C.E. Plénière, 18 novembre 1999, affaire 200/98, X.A.B. et Y.A.B., Droit fiscal 2000, n. 11, p. 474, étude P. Dibout ; Revue de jurisprudence fiscale 2/2000, n° 303.

par deux sociétés étrangères, elles-mêmes entièrement contrôlées par la société mère suédoise, et établies dans des pays liés à la Suède par des conventions fiscales. Le dispositif français d'intégration fiscale⁹⁷, qui a déjà été réformé à plusieurs reprises, ne respecte pas la position des magistrats communautaires, car il prévoit une mesure excluant du périmètre d'intégration une société détenue à 100 % par une entité étrangère, elle-même possédée à plus de 95 % par une entreprise française, qui représente une différence de traitement contraire au principe de non discrimination.

En outre, la Cour de justice, répondant à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat⁹⁸, a jugé que les entreprises étrangères opérant en France par le biais d'établissements secondaires supportent une inégalité de traitement pour les frais de recherche exposés dans le secteur pharmaceutique⁹⁹. Par analogie, la limite de la déductibilité des intérêts prévue à l'article 212 du Code général des impôts, non applicable aux sociétés mères françaises crée une différence de traitement entre les sociétés mères étrangères possédant directement des titres de l'entreprise française qui sont soumises à la restriction, et celles qui les détiennent par l'intermédiaire d'un établissement stable français qui échappent au dispositif.

En France, le principe de non discrimination a également connu des applications positives, notamment pour les retenues à la source de sortie. Le législateur a supprimé la "branch tax" prélevée sur les établissements stables en France de sociétés ayant leur siège dans un Etat membre¹⁰⁰, alors que la retenue à la source n'existe plus pour les filiales depuis l'adoption de la directive du 23 juillet 1990.

3.1.2.2. La liberté de circulation des capitaux

Quant à la liberté de circulation des capitaux visée à l'article 56 du traité CE (ancien article 73 B), la Cour de justice a sanctionné la discrimination instaurée par les Pays-Bas qui exonèrent d'impôt sur le revenu les seuls dividendes versés par une société établie sur le territoire national, à l'exception des entreprises installées dans d'autres Etats membres¹⁰¹.

En France, la décision pourrait entraîner de nombreuses réformes. La première modification serait celle de l'article 123 *bis* qui représente "le 209 B¹⁰² des personnes physiques", et qui permet l'imposition en France de structures, comme la fiducie, installées dans des Etats dont le régime fiscal est privilégié. En outre, bien que le bénéfice de l'avoir fiscal, à l'origine réservé aux personnes ayant leur domicile réel ou leur siège social en France¹⁰³, ait été étendu aux établissements stables en France de sociétés ayant leur siège dans un autre Etat membre et qui perçoivent des dividendes de sociétés françaises¹⁰⁴, et aux contribuables domiciliés dans des Etats ayant conclu une convention fiscale avec la France¹⁰⁵, le dispositif présente un caractère discriminatoire. En effet, une personne domiciliée en

⁹⁷ Articles 223 A et suivants du Code général des impôts.

⁹⁸ C.E. Assemblée, 28 novembre 1997, Société Baxter, qui a rendu sa décision le 25 octobre 1999.

⁹⁹ C.J.C.E., 8 juillet 1999, affaire 254/97, Revue de jurisprudence fiscale 10/1999, n° 1313.

¹⁰⁰ Article 115 *quinquies* du Code général des impôts, réformé par la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997. La modification est adoptée sous l'influence conjointe du juge administratif (tribunal administratif de Besançon, 20 juin 2000, S.A. Solvay, Revue de jurisprudence fiscale 4/2000, n° 488), et de la Commission européenne qui a critiqué le régime antérieur (avis motivé du 5 août 1987, Bulletin fiscal Francis Lefebvre 8-9/1997, p. 838).

¹⁰¹ C.J.C.E., 6 juin 2000, affaire 35/98, Verkooijen, Droit fiscal 2000, n° 42, comm. 792, et étude P. Dibout, p. 136.

¹⁰² Cf. *supra*.

¹⁰³ Articles 158 *bis* et 158 *ter* du Code général des impôts.

¹⁰⁴ Instruction administrative du 31 juillet 1986, B.O.D.G.I. 4 J-1-86.

¹⁰⁵ Article 242 *quater* du Code général des impôts.

France est dissuadée d'acquérir des actions de sociétés établies sur le territoire d'un autre Etat membre, car elle ne dispose pas d'un avoir fiscal.

De façon similaire, les plans d'épargne en actions¹⁰⁶ sont réservés, à l'origine, aux personnes physiques domiciliées en France, et possédant des titres de sociétés françaises. Bien que, depuis la loi de finances pour 2000¹⁰⁷, le régime soit applicable aux actions d'entreprises européennes, mais seulement dans le cas d'échange d'actions de sociétés françaises figurant au préalable dans le plan, il comporte trop de restrictions pour respecter totalement la liberté de circulation. De nombreuses autres mesures¹⁰⁸ ne semblent également pas être en conformité avec ce principe, et les pouvoirs publics pourraient être amenés à réexaminer l'ensemble des dispositifs adoptés en matière d'épargne à la lumière du droit communautaire. Les réformes sont déjà commencées pour les contrats d'assurance vie, principalement investis en actions¹⁰⁹, appelés "contrats DSK" du nom du ministre des finances de l'époque, dont le champ d'application a progressivement été élargi pour bénéficier, en définitive, à toutes les sociétés européennes¹¹⁰.

3.1.2.3. La liberté de circulation des travailleurs

Pour la liberté de circulation des travailleurs énoncée à l'article 39 du traité CE (ancien article 48), la Cour de justice, dans plusieurs décisions¹¹¹, instaure une égalité de traitement pour les personnes physiques résidentes d'un Etat et qui exercent leur activité dans un autre pays européen.

En France, les retenues à la source perçues sur les traitements et salaires, les pensions et rentes viagères, et sur certains revenus non salariés¹¹², sont contraires au droit communautaire lorsqu'elles créent une imposition plus forte que celle supportée par les résidents¹¹³.

¹⁰⁶ Article 163 *quinquies* D-I du Code général des impôts.

¹⁰⁷ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 2000.

¹⁰⁸ Par exemple, les abattements de 8 000 francs et 16 000 francs réservés aux dividendes d'actions françaises, le prélèvement forfaitaire sur les intérêts de créances applicable au débiteur établi en France, ou les limitations instaurées pour bénéficier du régime favorable lorsque les produits de capitalisation sont conclus avec des sociétés européennes.

¹⁰⁹ Article 125-0 A du Code général des impôts.

¹¹⁰ Instruction administrative du 31 mai 1999, B.O.D.G.I. 5 I-3-99, qui applique le dispositif aux parts des o.P.C.V.M. agréés dans d'autres Etats européens, sous réserve de reconnaissance mutuelle de l'agrément ; puis loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999, l'élargissant aux sociétés européennes, cotées ou non cotées, détenues directement ou par l'intermédiaire d'un O.P.C.V.M.

¹¹¹ C.J.C.E. Plénière, 14 février 1995, affaire 279/93, Schumacker, Revue de jurisprudence fiscale 3/1995, n° 425 ; C.J.C.E., 27 juin 1996, affaire 107/94, Asscher, Revue de jurisprudence fiscale 11/1996, n° 1369 ; et C.J.C.E. Plénière, 16 mai 2000, affaire 87/99, Zurstrassen, Revue de jurisprudence fiscale, 7-8/2000, n° 1035.. Voir également la recommandation de la Commission du 21 décembre 1993 (J.O.C.E. L 39-94/11 du 10 février 1994), lorsque les sommes obtenues dans l'autre Etat membre représentent 75 % du revenu imposable.

¹¹² Articles 182 A, 182 B et 182 C du Code général des impôts.

¹¹³ Cf. la réforme adoptée par la loi de finances rectificative pour 1993 qui instaure le remboursement de l'éventuel excédent de retenue à la source par rapport à l'impôt dû. Voir également cour administrative d'appel de Paris, 1er juillet 1999, Van Hecke, Revue de jurisprudence fiscale 12/1999, n° 1543.

3.1.2.4. La libre prestation de services

En ce qui concerne la libre prestation de services, la Cour de justice a sanctionné le système d'assurance vie suédois qui traite de façon plus avantageuse les nationaux par rapport aux sociétés étrangères, et dissuade ces dernières de s'implanter en Suède¹¹⁴.

La France, qui refuse l'application d'un régime favorable en matière d'assurance vie aux compagnies européennes qui ne sont pas installées sur son territoire, pourrait être amenée à modifier son dispositif, malgré le refus exprimé jusqu'à présent par les pouvoirs publics¹¹⁵.

Donc, face aux quatre libertés de circulation, réaffirmées et précisées à de nombreuses reprises dans les décisions récentes de la Cour de justice qui interprète largement la notion de discrimination, la France, comme les autres Etats européens, devrait réformer plusieurs mesures internes dont certaines sont d'application large. Néanmoins, comme les changements actuels demeurent limités, on peut douter de la volonté des pouvoirs publics de mettre toutes les règles en conformité avec le droit communautaire. Une telle situation reflète l'ambiguïté de l'élaboration du dispositif communautaire, car la Cour de justice se substitue pratiquement au législateur, mais les évolutions dépendent à la fois de l'engagement d'un contentieux à l'initiative d'un contribuable et de la bonne volonté des Etats.

Par ailleurs, la portée des décisions rendues par la Cour demeure restreinte, car cette dernière n'examine ni les situations internes, ni les relations avec les Etats tiers. Ainsi, le contrôle de la correcte application du droit communautaire n'est pas totalement assuré, d'autant plus que les discriminations sont admises de façon plus large par rapport à ce que prévoit le traité qui se limite aux cas d'atteinte à l'ordre public, et la Cour européenne des droits de l'homme peut être amenée à combler ces lacunes.

3.2. Le développement du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

Une solution consiste à engager un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, organe spécifique dont les règles de saisine sont plus souples, car, outre les Etats, toute personne physique ou morale victime d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme¹¹⁶, notion plus vaste que les cas précis instaurés pour la saisine de la Cour de justice des communautés européennes, peuvent avoir recours à cette procédure. De manière pragmatique, la Cour européenne des droits de l'homme a admis, dans certains domaines, l'application de la convention en matière fiscale.

3.2.1. Le droit à un procès équitable en matière fiscale (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme)

D'une part, l'article 6-1, fondé sur le droit à un procès équitable, a été retenu en matière de pénalités fiscales¹¹⁷. En France, la Cour de cassation¹¹⁸ est allée plus loin que la décision de la Cour européenne des droits de l'homme et a déclaré les pénalités de non-paiement des vignettes automobiles¹¹⁹

¹¹⁴ C.J.C.E. Plénière, 28 avril 1998, affaire 118/96, Safir, Revue de jurisprudence fiscale 8-9/1998, n° 1060.
Cf. également C.J.C.E. Plénière, 26 octobre 1999, Eurowings Luftverkehrs AG, Revue de jurisprudence fiscale 2/2000, n° 314.

¹¹⁵ Réponse ministérielle à M. Doligé, J.O.A.N. du 28 février 2000, p. 1291.

¹¹⁶ Convention européenne des droits de l'homme signée à Rome le 4 novembre 1950.

¹¹⁷ C.E.D.H., 24 février 1994, n° 3/1993/398/476, Bendenoun, Droit fiscal 1994, n° 21-22, comm. 989, étude J.-P. Le Gall et L. Gérard, p. 878.

¹¹⁸ Cass. comm., 29 avril 1997, Ferreira, Droit fiscal 1997, n° 25, comm. 688.

¹¹⁹ Article 1840 *quater* du Code général des impôts.

incompatibles avec la convention européenne des droits de l'homme, notamment en raison de leur caractère forfaitaire et de l'absence de recours contre la décision administrative.

En revanche, le Conseil d'Etat s'est montré plus réticent en appliquant la convention seulement à la contestation des majorations prévues en cas de manoeuvres frauduleuses¹²⁰, et uniquement dans le cadre de procédures contentieuses¹²¹. De plus, contrairement à la Cour de justice et à la Cour de cassation, il refuse au juge le pouvoir de modérer les taux de majoration instaurés par le législateur¹²². La Haute assemblée, probablement en raison de sa mission spécifique de conseil du gouvernement qui lui permet de participer à l'élaboration de la réglementation française, a limité considérablement la portée des décisions reposant sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

3.2.2. Les autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme

D'autres articles de la convention peuvent également être invoqués en matière fiscale. Outre l'article 8 relatif au respect de la vie privée appliqué à des perquisitions fiscales et à des saisies¹²³, la référence à l'article 1er du premier protocole additionnel concernant le droit au respect des biens, combiné à l'article 14 interdisant les discriminations, a permis à la Cour européenne des droits de l'homme de sanctionner des différences de traitement fiscal entre les résidents et les non résidents¹²⁴.

En définitive, les contrôles menés concomitamment par la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme sont complémentaires, car ils visent d'une part les règles de fond et les contribuables communautaires qui se déplacent à travers les Etats membres, et de l'autre les procédures et les sanctions relatives à tous les contribuables.

Donc, les travaux communautaires en matière fiscale se poursuivent à petites avancées et avec des moyens élargis. Comme l'harmonisation communautaire a montré ses limites pour certains types d'imposition, les autorités communautaires font appel à la volonté politique des Etats, et les juges communautaires et européens élargissent le champ d'application des droits protégés. Dans le futur, on peut se demander comment la situation évoluera face à un élargissement de l'Union européenne.

4 – Sommaire exécutif – Conclusions.

- a) – Les objectifs de la politique fiscale européenne, tels que définis dans la communication adressée le 23 mai 2001 par la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, sont ambitieux :

...« La politique fiscale de l'Union européenne doit :

¹²⁰ Article 1729-1 du Code général des impôts.

¹²¹ C.E. Avis, 31 mars 1995, S.A.R.L. Auto Méric, Droit fiscal 1995, n°18-19, comm.1006.

¹²² C.E. Avis, 5 avril 1996, Houdmond, Droit fiscal 1996, n° 25, comm. 765, concl. J. Arrighi de Casanova ; C.E. Avis, 8 juillet 1998, Fattell, Droit fiscal 1998, n° 40, comm. 842.

¹²³ C.E.D.H., 25 février 1993, n° 82/1991/354/407, Funke, Revue de jurisprudence fiscale 8-9/1993, p. 1254.

¹²⁴ C.E.D.H., 23 octobre 1990, Darby.

Cf. également C.E.D.H., 21 janvier 1999, n° 29183/95, Fressoz et Roire, Jurisclasseur périodique 1999, édition G, II, 10120, note E. Derrieux.

- Soutenir la concrétisation de l'objectif de Lisbonne, à savoir que l'Union européenne devienne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ;
- Favoriser la poursuite du bon fonctionnement et du développement du Marché intérieur en permettant aux Etats membres, avant et après l'élargissement, d'opérer dans des conditions de concurrence identiques et de bénéficier de tous les avantages découlant de ce marché ;
- Contribuer à une réduction durable de la pression fiscale globale au sein de l'Union européenne, en assurant le maintien d'un équilibre entre les réductions fiscales, les investissements dans les services publics et la poursuite de l'assainissement budgétaire ;
- Renforcer les politiques économiques, de l'emploi, de l'innovation, de protection de la santé des consommateurs, de développement durable, de l'environnement et de l'énergie de l'Union européenne ;
- Appuyer la modernisation du modèle social européen¹²⁵ ».

Pour la Commission, il convient de simplifier les systèmes fiscaux et d'en améliorer la transparence.

A la suite de l'accord sur le statut de la société européenne intervenu lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, la fiscalité directe sur les entreprises (rapprochement des règles d'assiette, assiette consolidée pour les entreprises transfrontalières, rapprochement des taux d'imposition) devient clairement un objectif prioritaire.

Dans la même perspective de concurrence économique internationale s'inscrit la volonté de baisser les prélèvements fiscaux, notamment sur l'emploi, et de déterminer une position européenne des prix de transfert¹²⁶ ou de la fiscalité du commerce électronique (l'Europe étant ici, contrairement aux Etats Unis, favorable à une imposition indirecte des opérations).

- b) – Le constat est actuellement mitigé et l'unanimité se fait pour dénoncer un travail normatif beaucoup trop lent, gêné par la règle des décisions unanimes dans le domaine fiscal. L'Union européenne a du mal à adapter ses fiscalités aux évolutions économiques.
- Pour ce qui est du principal impôt indirect, la T.V.A., force est de constater que le système fonctionne bien dans un Etat unitaire, ou à un niveau fédéral. Il est mal adapté lorsque l'imposition est principalement réalisée à l'échelon des Etats membres¹²⁷.

Les propositions européennes d'imposition à la T.V.A. du pays de production sont actuellement un vœu pieu.

La Taxe à la valeur ajoutée, dans son fonctionnement technique comme surtout dans son application juridique, est devenue d'une grande complexité, même pour des spécialistes.

Il en résulte une certaine insécurité juridique. Maurice Lauré, inventeur de la T.V.A. décédé en 2001, n'y reconnaissait pas son enfant.

- Les impôts directs, dont l'harmonisation n'est pas directement visée par le Traité de Rome, ont connu peu d'avancées normatives : essentiellement les directives de 1990 sur

¹²⁵ Droit fiscal 2001, n° 50, p. 1745

¹²⁶ Détermination de prix considérés comme normaux, c'est-à-dire ne transférant pas des bénéfices vers une autre entreprise et surtout un autre Etat.

¹²⁷ Voir en annexe le constat du 19^{ème} rapport du Conseil National des impôts de juin 2001

le régime des sociétés mères et filiales ainsi que sur celui des fusions, scissions et absorptions. Les transpositions nationales laissent subsister beaucoup d'imperfections.

Le rapprochement des taux de l'impôt sur les sociétés ne résulte pas de décisions fiscales mais de la mise en place d'un marché financier intégré dans les années 1990.

- Dans le domaine fiscal, et particulièrement pour les impôts directs, c'est la Cour de justice des communautés européennes qui réalise le travail le plus spectaculaire d'harmonisation en s'appuyant sur les grandes libertés économiques affirmées par le Traité.

Les juridictions nationales suivent de façon générale sa jurisprudence.

- c) – L'incapacité des autorités européennes à répondre rapidement aux nécessaires adaptations de la fiscalité et à la réalisation des conditions fiscales d'un marché intégré conduit à envisager de nouveaux processus décisionnels¹²⁸.

Traditionnellement, la Commission recourt à des propositions de directives, et dans certains cas de règlements, présentées au Conseil. Le rythme d'adoption de ces textes est beaucoup trop lent. L'abandon de la règle de l'unanimité au profit de celle de la majorité qualifiée est en conséquence ardemment souhaitée par l'institution européenne.

Diverses possibilités sont envisagées, et tout d'abord l'utilisation systématique par la Commission, la C.J.C.E. en a montré la portée, des procédures d'infraction fondées notamment sur les grandes libertés économiques.

En second lieu, la Commission prévoit de recourir davantage aux approches non législatives ou à des solutions juridiques non contraignantes telles que communications, recommandations et documents interprétatifs susceptibles de convaincre les Etats.

Plus efficace certainement, même si cette éventualité soulève des questions de principe, est le recours à une coopération (fiscale ici) plus étroite entre des sous-groupes d'Etats membres animés d'intentions similaires. Cette possibilité, introduite par le Traité d'Amsterdam, a été développée par le Traité de Nice. Elle ouvre la voie bien sûr à une Europe à plusieurs vitesses. Mais, devant les perspectives proches d'élargissement de l'Union, ceci n'est-il pas inévitable ?

¹²⁸ Politique fiscale de l'Union européenne, précité, Droit fiscal 2001, n° 50, p. 1745.

TABLE DES MATIERES

Introduction :	p. 1
1. La mise en place progressive du droit communautaire	p. 5
1.1. La construction d'une fiscalité communautaire : l'harmonisation fiscale	p. 5
1.1.1. La suppression des frontières fiscales : l'harmonisation de la T.V.A. et des droits d'accise	p. 5
1.1.1.1. La suppression des frontières fiscales et l'aménagement de la T.V.A.	p. 5
1.1.1.1.1. Les propositions de la Commission	p. 6
a. Les taux	
b. Le système de compensation entre les Trésors des Etats membres	
1.1.1.1.2. Les réserve formulées par les Etats	p. 6
1.1.1.1.3. L'adoption du principe d'un régime transitoire et l'évolution des solutions	p. 7
1.1.1.1.4. Les problèmes posés à la France par l'évolution de la T.V.A.	p. 7
1.1.1.2. La suppression des frontières fiscales et l'harmonisation des droits d'accise	p. 7
1.1.2. La recherche de la neutralité fiscale sur la structure des sociétés	p. 8
1.1.2.1. L'harmonisation de la fiscalité des constitutions de sociétés	p. 8
1.1.2.2. La volonté d'harmonisation de la fiscalité des groupes de sociétés	p. 8
1.1.2.2.1. Les données du problème	p. 8
1.1.2.2.2. La prise de conscience communautaire	p. 9
1.1.2.2.3. La directive 90/434 relative aux fusions et opérations assimilées	p. 9
1.1.2.2.4. La directive 90/435 relative aux sociétés mères et filiales	p. 9
1.1.2.2.5. La convention d'élimination des doubles impositions	p. 9
1.1.3. Le rapprochement des fiscalités des Etats membres lié à des décisions européennes non fiscales : la réalisation d'un marché financier européen	p. 10
1.1.3.1. La fiscalité des opérations financières	p. 10
1.1.3.2. La fiscalité des opérateurs financiers (banques et assurances notamment) pose déjà plus de problèmes	p. 10
1.1.3.3. La fiscalité des produits de l'épargne	p. 10
1.1.3.3.1. La fiscalité des dividendes	p. 10
1.1.3.3.2. La fiscalité des produits à revenu fixe	p. 11
1.1.3.3.3. La fiscalité des plus-values sur valeurs mobilières	p. 11
1.2. La pénétration du droit fiscal communautaire dans les droits nationaux	p. 11
1.2.1. Le contrôle des dispositions fiscales nationales par référence aux directives européennes	p. 11
1.2.2. La détermination européenne des concepts fiscaux	p. 11

2. Les progrès ultérieurs du droit communautaire	p. 12
2.1. Les nouveaux dispositifs pour l'harmonisation de la T.V.A. et des droits d'accise	p. 12
2.1.1. L'harmonisation de la T.V.A.	p. 12
2.1.1.1. Des textes de portée limitée	p. 12
2.1.1.1.1. Le régime transitoire se prolonge	p. 12
2.1.1.1.2. Les taux ne sont pas harmonisés	p. 13
2.1.1.1.3. Les nouvelles propositions de directives	p. 14
2.1.1.2. La jurisprudence complète les dispositifs	p. 14
2.1.1.2.1. La recherche de la neutralité	p. 14
2.1.1.2.2. La détermination du droit à déduction	p. 15
2.1.1.2.3. La détermination du champ d'application	p. 16
2.1.2. L'harmonisation des droits d'accise	p. 17
2.2. Le ralentissement de l'harmonisation de la fiscalité des sociétés	p. 18
2.2.1. Le bilan des directives du 23 juillet 1990	p. 18
2.2.2. Les propositions de directives	p. 19
2.2.3. Les nouvelles orientations	p. 20
2.3. L'achèvement du marché financier européen	p. 21
2.3.1. Les propositions communautaires	p. 21
2.3.2. Le dispositif français	p. 22
3. Le rôle croissant des Cours communautaire et européenne	p. 22
3.1. Les avancées significatives réalisées par la Cour de justice des Communautés européennes	p. 22
3.1.1. Le contrôle de la transposition des directives communautaires	p. 22
3.1.2. Le respect des quatre libertés communautaires	p. 23
3.1.2.1. La liberté d'établissement	p. 23
3.1.2.2. La liberté de circulation des capitaux	p. 24
3.1.2.3. La liberté de circulation des travailleurs	p. 25
3.1.2.4. La libre prestation de services	p. 26
3.2. Le développement du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme	p. 26
3.2.1. Le droit à un procès équitable en matière fiscale (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme)	p. 26
3.2.2. Les autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme	p. 27
4. Sommaire exécutif – Conclusion.	p. 27

ANNEXE

Conclusions du 19^{ème} rapport du Conseil national des impôts français sur la T.V.A. – juin 2001.

LE RISQUE DE L'IMMOBILISME

La taxe sur la valeur ajoutée est une des composantes essentielles du système de prélèvements obligatoires, en France et plus généralement dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Dans son principe d'impôt général sur la consommation, perçu de manière fractionnée, la T.V.A. est, d'un point de vue économique, un « bon » impôt – à condition de garder à l'esprit qu'elle n'est pas adaptée à la poursuite d'objectifs redistributifs.

En revanche les tendances récentes sont préoccupantes s'agissant des modalités d'application de la T.V.A. :

- les redevables sont confrontés à une complexité croissante du droit applicable, et surtout à une réelle insécurité juridique.
- la logique économique de la T.V.A. est menacée par une conception restrictive de son champ d'application, et l'absence de progrès dans l'harmonisation du droit à déduction.
- le droit communautaire de la T.V.A. n'a pas été suffisamment « entretenu » pour répondre aux évolutions économiques, qu'il s'agisse du développement rapide des échanges intracommunautaires (qui suppose de renforcer l'harmonisation dans certains domaines, mais aussi de mieux coordonner les dispositifs nationaux de lutte contre la fraude), ou plus récemment des nouvelles formes de commerce dématérialisé. L'adaptation du droit communautaire ne peut pas relever de la seule jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

La nécessaire modernisation de la T.V.A. devra être menée à bien sous une double contrainte :

- **d'une part, les marges de manœuvre nationales sont fortement limitées par le droit communautaire.** Elles restent significatives s'agissant de la fixation du taux normal de T.V.A., de l'organisation du recouvrement et du contrôle fiscal. En revanche, elles sont quasiment inexistantes s'agissant du champ d'application de la T.V.A., du droit à déduction, des règles de territorialité ou encore du champ du taux réduit.
- **d'autre part, le processus de décision communautaire, marqué par la règle de l'unanimité, est lui-même lent et incertain.** La mise en œuvre du programme d'action présenté par la Commission européenne en juin 2000 sera difficile. Certes, l'apaisement au moins provisoire du débat sur les modalités de taxation des échanges intracommunautaires (« régime transitoire » ou « régime définitif ») est un élément positif, de nature à favoriser des avancées concrètes. Mais une réforme des procédures de décision n'en demeure pas moins nécessaire.

La taxe sur la valeur ajoutée était, voici quelques décennies, un concept novateur. Depuis lors, elle a été mise en place avec succès dans de nombreux pays, et constitue une ressource budgétaire essentielle pour les Etats membres de l'Union européenne. Pour autant, ce

constat de réussite ne saurait être le prétexte d'un immobilisme qui ne peut, à terme, que fragiliser la T.V.A. dont l'harmonisation poussée est une réalisation marquante de la construction communautaire.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 415 à 484

Auteur : Edmond Orban

Titre : Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne

MISE À JOUR

Auteur : Edmond Orban

Titre : Centralisation politique - décentralisation administrative : Allemagne, États-Unis, Union européenne. Réflexion pour la relation Canada-Québec

2001-12-19

RÉSUMÉ

Cette mise à jour s'articule autour de deux principaux concepts : la centralisation politique (concernant les pouvoirs les plus essentiels) et la décentralisation administrative. Elle porte sur les institutions ou centres décisionnels de deux grands États fédéraux et l'Union européenne. Soit trois parties, suivies d'une conclusion de nature comparative comportant le Québec dans sa relation avec le gouvernement central.

- L'Allemagne, tout d'abord, a connu de profondes transformations depuis notre première étude. L'accélération de la globalisation et la réunification ont introduit de nouveaux éléments de disparité (économique et autre) dans son système politique.

Mais ce prototype de centralisation politique-décentralisation administrative n'a été que fort peu modifié, bien qu'on assiste à une participation accrue des länder au sein du Bundesrat, notamment.

Ce système continue de se caractériser par une étroite imbrication de l'exécutif des länder avec l'exécutif central, en aval et en amont du processus décisionnel. Il en résulte un modèle marqué par la négociation mais dans un cadre fortement bureaucratisé où les Parlements des länder ont perdu une grande partie de leur influence.

Quant au gouvernement central, les indicateurs confirment l'étendue de ses pouvoirs.

- Aux États-Unis, une constante subsiste : le gouvernement central a tous les pouvoirs voulus pour intervenir dans quasi tous les domaines essentiels de la vie économique et sociale du pays. Mais il le fait avec des hauts et des bas, selon la conjoncture, ce que confirment nos indicateurs. À noter cependant les velléités de la Cour suprême actuelle en faveur d'un « dualism » défendu au siècle dernier par certains États.

À nos indicateurs on a ajouté la décentralisation financière où le gouvernement central s'efforce de garder ses pouvoirs de contrôle sur les États.

- Dans la troisième partie, en nous fondant sur les principales institutions politiques de l'Union européenne, nous tentons d'en dégager les éléments l'apparentant à une confédération d'États souverains et ceux qui accréditent la thèse d'une évolution vers la création d'un État fédéral européen. Il s'agit d'une dialectique qui n'est certes pas près de finir mais le fondement et le moteur de ce système reposent sur des États membres gardant leur souveraineté même si l'exercice en est de plus en plus limité.

Dans la conclusion, on formule plusieurs constats sur l'évolution comparative des trois ensembles étudiés en cherchant ce que le Québec pourrait en retirer dans sa relation avec l'État fédéral canadien.

**Centralisation politique – décentralisation
administrative :**

Allemagne, États-Unis, Union européenne.

Réflexion pour la relation Canada-Québec.

Edmond Orban

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Mise à jour

- I. Centralisation politique – décentralisation administrative et coopération des länder en Allemagne
 - 1. Des länder artificiels?
 - 2. Disparités économiques entre länder
 - 3. Impact des nouvelles disparités sur la centralisation politique
 - 4. Le Bundesrat : chambre d'intégration législative et administrative des länder
 - 5. Centralisation politique – décentralisation administrative
 - 6. Émergence et asymétrie des länder

Conclusion
- II. Statu-quo fédéral et dynamisme des États aux États-Unis
 - 1. Identité et disparités des États
 - 2. Constitution, Cour suprême, Sénat : retour au fédéralisme dualiste?
 - 3. Anciennes et nouvelles techniques de contrôle du fédéral : octrois fédéraux, préemptions et mandats
 - 4. Modernisation des États
 - 5. Impact de la globalisation sur les États

Conclusion
- III. D'une confédération d'États souverains à un État fédéral européen?
 - 1. Un contexte radicalement transformé
 - 2. Vers un super État fédéral?
 - 2.1 La Commission européenne
 - 2.2 Le Conseil européen et le Conseil des ministres
 - 2.3 Le Parlement européen
 - 2.4 Deux institutions supra nationales
 - 3. Un modèle nouveau et incomparable
- IV. Réflexions pour la relation Canada-Québec.

Centralisation politique – décentralisation administrative : Allemagne, États-Unis, Union européenne. Réflexion pour la relation Canada-Québec.

Edmond Orban

Introduction

Dans notre étude « éléments de centralisation et décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne » rédigée en 1991, nous avons commencé par une définition précise de concepts de base. Rappelons notamment que l'expression centralisation politique concerne essentiellement les pouvoirs.

Dans la partie II, utilisant notre livre « La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible? », nous en avons repris le cadre théorique (du chapitre 6). Nous avons tenté de montrer comment le modèle centralisation politique – décentralisation administrative s'appliquait de façon très variable à l'État fédéral aux États-Unis, en Allemagne et en Suisse. En même temps nous avons effectué quelques comparaisons avec le Canada dans sa relation avec le Québec. Nous nous sommes concentrés sur deux éléments essentiels de ce double processus, en étudiant tout d'abord les compétences respectives des deux paliers de gouvernement concernés (le niveau fédéral ou central et le niveau des provinces, länder, États, cantons). Ensuite, nous avons abordé les mécanismes décisionnels centraux (ou institutions). Nous n'avons évidemment pas traité des politiques ou décisions (output) en aval des deux éléments précités.

Nous fondant sur des études antérieures, nous nous sommes limités à quelques indicateurs d'une importance primordiale, tout d'abord les constitutions au sens large, en distinguant les constitutions formelles écrites et les constitutions informelles (autrement vastes et complexes). Nous avons fait un constat confirmé pour la plupart des observateurs : dans les États fédéraux, le gouvernement central dispose des pouvoirs les plus essentiels : défense, politique étrangère, monnaie, commerce interétatique, impôts, etc. Les amendements les plus récents ne faisant que confirmer ce fait généralement consacré au moment même de la fondation d'un état fédéral, que ce soit aux États-Unis (en 1789) ou plus récemment en Allemagne (en 1949) et ici avec encore plus de précision. Ensuite, on a étudié le rôle d'arbitre des cours suprêmes ou constitutionnelles et leur participation décisive dans le processus d'intégration nationale. Dans notre ouvrage en collaboration « Fédéralisme et cours suprêmes » (1991), on observe une convergence dans l'utilisation de concepts tels que la suprématie nationale, l'ordre et le bon gouvernement, les pouvoirs implicites du gouvernement central, les « clauses élastiques », etc., consacrant finalement, bien qu'avec des réserves parfois et des retours en arrière, le fait qu'il y a un centre décisionnel principal, central ou national dans le cas des États fédéraux.

Un troisième indicateur, le sénat, nous montrait comment au Canada ce dernier n'avait pratiquement pas joué de rôle dans la défense de l'autonomie des provinces, alors que la « nationalisation » du Sénat américain avait contribué à en faire une institution très importante mais certainement pas attachée à la défense des « State's Rights ». Par contre, en Allemagne, le Bundesrat, institution unique en son genre,

jouait alors un rôle capital dans la coopération Länder-Bund via la représentation des exécutifs des länder dans la capitale fédérale.

Enfin, nous avons procédé à une analyse comparative des compétences des gouvernements nationaux à la lumière de quelques expériences (lutte contre les disparités régionales, New Deal, sociale-démocratie).

Dans la partie III, l'objectif était de voir dans quelle mesure la C.E.E. s'acheminait vers le statut d'un État fédéral tout en gardant plusieurs caractéristiques fondamentales d'une confédération d'États souverains.

En l'occurrence les principaux indicateurs étant constitués par le Conseil des ministres, le Conseil européen, la Commission européenne (institution supranationale), le Parlement (démuni de pouvoirs réels) et la Cour de Justice des C.E. (autre institution supranationale).

En réalité on avait déjà affaire à un système nouveau, en pleine évolution et aux contours encore fort incertains. Fait certain, les États, souverains au départ, se voyaient en quelque sorte déjà amputés d'une partie substantielle de leur autonomie. Phénomène facilement observable rien que dans la nature et le mode de fonctionnement de ses institutions les plus significatives. De là à affirmer que la logique du système menait irréversiblement vers la formation d'un super État fédéral européen, il y avait là un pas énorme que l'on ne pouvait certes franchir, même en se situant dans le moyen terme plus ou moins prévisible.

* * *

Dans la présente mise à jour, dix ans après, nous avons procédé quelque peu différemment, tout en appuyant davantage sur certaines données.

Tout d'abord, concernant la Suisse, il y a relativement peu de modifications à apporter à notre étude. Nous l'avons donc laissée telle quelle. D'autant plus que les deux autres modèles d'État fédéral nous paraissaient autrement importants tant pour des considérations sur l'Union européenne que pour des comparaisons avec le Canada.

Aux États-Unis, depuis plusieurs années, on assiste à une modernisation accélérée des institutions des États (gouverneurs, administrations, législatures, etc.) en même temps qu'à un désengagement financier du gouvernement fédéral. Mais ce dernier s'efforce de garder ses pouvoirs de contrôle sur les gouvernements des États et des gouvernements locaux relevant de ceux-ci.

En Allemagne, on observe des transformations considérables, de même qu'au sein de l'ancienne Communauté économique européenne devenue Union européenne. Ce qui nous a obligé à revoir notre hypothèse de base pour mieux souligner les points de convergence et de divergence dans la tendance observée.

Nous avons étudié successivement l'Allemagne, les États-Unis et l'Union européenne en partant de leur contexte propre et en ajoutant quelques indicateurs nouveaux à ceux utilisés dans la première étude. Pour chaque expérience, nous avons une vision plus dynamique et plus complète des phénomènes observés dans leur ensemble.

Dans la conclusion (réflexion) nous essayerons de trouver un fil conducteur dans l'évolution des deux grands prototypes de fédéralisme précités et l'expérience unique en son genre de l'Union européenne.

Enfin, tâche encore plus difficile, nous tenterons de situer quelque peu les rapports Canada-Québec dans une perspective comparative à grande échelle.

Cette mise à jour a exigé environ trois mois de recherche quasi à temps plein en y incluant les entrevues à l'étranger. Après un long dépouillement d'une bibliographie considérable (reprise en partie en annexe), nous avons rencontré à Bonn, Paris, Bruxelles et aux États-Unis, une douzaine d'experts allemands, français, belges et américains. Ils nous ont aidés à approfondir, pondérer et finalement mieux situer les données tirées de la documentation écrite (internet compris).

Nous avons par ailleurs constaté qu'il est facile de trouver des experts capables d'avoir une excellente vue d'ensemble de leur propre pays et selon leur propre discipline (droit, histoire, économie, administration, etc.) mais il s'avère beaucoup moins aisé d'en rencontrer qui puissent effectuer une synthèse comparative des trois grandes expériences précitées. Surtout si l'on veut procéder à partir d'une approche pluridisciplinaire, combinant et dépassant un cadre juridique trop étroit ou une vision purement économique d'un phénomène extrêmement complexe et aux multiples facettes.

I. Centralisation politique – décentralisation administrative et coopération des länder en Allemagne

Au cours des dix dernières années, c'est certainement en Allemagne que l'on a observé les plus grands changements. Certes, ce pays a lui aussi connu des transformations considérables résultant de l'accélération de la globalisation (dont les conséquences seront analysées plus loin). Mais avant cela, il nous faut rappeler quelques éléments de base du contexte politique, économique et social avant et après la réunification. Le Traité d'unification a été signé le 3 octobre 1990 par la R.D.A. et la R.F.A., conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale de la R.F.A., ensuite adopté par les deux chambres fédérales et finalement ratifié par le Traité de Moscou. Ce dernier consacrait l'unité et la souveraineté de la nouvelle Allemagne et fixait définitivement les limites de son territoire. Berlin, redevenue la capitale (en 1991) a supplanté Bonn qui n'était de toute façon qu'une capitale provisoire et très modeste d'une Allemagne tronquée, longtemps affaiblie sur la scène internationale en dépit de sa vigueur économique.

1. Des länder artificiels?

À première vue les conditions minimales sont réunies pour que le nouvel ensemble puisse fonctionner dans son cadre fédéral. Mais, si l'on considère le court et le moyen terme, il y a plusieurs obstacles de nature structurelle nuisant à ce fonctionnement. Le premier résulte surtout de la disparité (économique et politique, voire culturelle) existant entre les anciens et les nouveaux länder. Mais avant cela, il nous semble très important de souligner un facteur important pour comprendre la nature du fédéralisme allemand.

Au départ, les länder sont en majorité des créations artificielles, souvent sans lien avec le passé historique de grandes entités telles que la Prusse par exemple. À l'ouest, ils résultent largement du découpage en trois zones militaires, la Basse Saxe rattachant plusieurs anciens « États » à la province prussienne de Hanovre, la Hesse formée avec une partie du Bade et du Wurtemberg, la Rhénanie-Westphalie née de la réunion de deux anciens länder avec des fragments de l'ancienne Prusse, le Bade-Wurtemberg constitué par les Allemands eux-mêmes en dépit de l'opposition du Bade, etc. La Bavière constitue manifestement un cas à part, les limites de son land coïncidant davantage avec son passé et sa culture. Dans l'ex RDA six länder ont été créés, trois résultent de la réunion d'anciennes provinces prussiennes et de petits États très anciens. En outre il y a deux Saxe (plus la Basse Saxe à l'ouest). Les six länder ont été transformés en 14 districts administratifs dirigés par un parti communiste ultra centralisateur. Ils n'ont donc pas connu d'autonomie véritable et ils ont été reconstitués à la hâte en 1990 comme prérequis au Traité sur l'unification.

Ce rappel historique nous permet de comprendre en quoi l'attachement des habitants à leur land peut s'avérer relativement faible dans une perspective historique. Ce

phénomène ressort encore plus, si, par exemple, on le compare avec l'attachement des Québécois à leur territoire et à leurs origines remontant à la « Nouvelle-France ». Dans ce cas on peut parler d'identité nationale. Ce qui en fait une entité géographique, historique et politique autrement plus forte que la majorité des amalgames précités. Cependant, à la longue, on peut observer chez certains de ceux-ci une tendance à s'identifier au land en tenant compte de facteurs économiques et politiques propres à chacun d'eux. Mais ce ne sont ni les origines historiques, ni la religion, ni la langue, qui en feront des entités distinctes avec les exigences qui en découlent.

Ce phénomène renforce évidemment la tendance à l'unification, voire à certaines formes de centralisation.

2. Disparités économiques entre länder

Même avant la réunification, il existait encore des disparités économiques relativement fortes mais, une conjoncture économique favorable et un système de péréquation (verticale et horizontale) inspiré de la sociale démocratie, plus d'autres mesures, avaient permis de réduire ces disparités, au point que l'on pouvait dire que la R.F.A. comparativement avec la plupart des pays occidentaux jouissait d'un consensus politico-social élevé.

Actuellement les disparités s'observent dans la grande inégalité des populations des länder. Ainsi la Rhénanie-Westphalie (jadis centre de l'industrie lourde) a une population seize fois supérieure à celle de la Sarre.

Par contre, le niveau de vie (bien qu'avec des poches de pauvreté) de Hambourg dépasse de loin celui de la moyenne générale. Et, finalement en ce qui concerne les länder de l'ouest, à part le cas précité, le P.N.B. par habitant ne connaît pas d'écart « dramatique » et véritablement dysfonctionnel pour l'ensemble. D'autre part, déjà avant la réunification on estimait que plusieurs länder avaient trop peu de population pour fournir une base économique suffisante, d'où un coût trop élevé des services administratifs par habitant, une complication inutile du processus politique local, etc. Des raisons d'ordre économique, administratif et fiscal militaient et militent encore en faveur d'un regroupement de certains länder.

Phénomène nouveau : dans la nouvelle Allemagne, les disparités en question se sont aggravées. À court et à moyen terme on ne voit d'ailleurs pas comment elles pourraient s'atténuer sérieusement. Le tableau suivant nous donnera une première idée à ce sujet.

TABLEAU 1

Land	Population (en milliers d'habitants)	Taux de chômage (en %)	P.N.B. par habitant (en 1000 marks)
Bade-Wurtemberg	10.426	7.3	118.8
Bavière	12.087	7.4	119.3
Berlin	3.399	17.7	109.6
Brandebourg	2.590	18.7	78
Brême	668	15.8	122.5
Hambourg	1.700	11.7	163.1
Hesse	6.035	9.4	137.4
Mecklembourg- Poméranie	1.799	19.4	67.9
Basse-Saxe	7.866	11.5	1.8.8
Nord Rhin- Westphalie	17.976	11.5	115.5
Rhénanie-Palatinat	4.025	9.1	109.4
Sarre	1.074	11.9	105.5
Saxe	4.489	18.6	67.2
Saxe-Anhalt	2.674	21.7	68.6
Schleswig-Holstein	2.766	10.6	111.7
Thuringe	2.463	16.5	68.4
Allemagne	82.037	11.7	110.6

Statistisches Bundesamt, 2000.

On constate que la disparité entre les länder les plus et les moins peuplés s'est encore accrue avec l'ajout de six länder dont quatre ont moins de trois millions d'habitants, et plusieurs connaissant un déclin de population. Aucun parmi ces länder ne dispose de ressources pour faire quelque peu contrepoids aux länder de l'ouest les plus peuplés et les mieux nantis tel que la Bade-Wurtemberg (plus de 10 millions d'habitants). Quant au produit national brut par habitant des nouveaux länder de l'est, ils se situent très en-dessous de ceux de l'ouest. Les deux extrêmes étant Hambourg dans un rapport de 163 contre moins de 70 pour quatre länder de l'est.

Selon les critères allemands et les principes de la sociale démocratie, cinq länder sur six peuvent être considérés comme pauvres. Ils pèsent lourdement et négativement dans la balance lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures de péréquation, tant verticale qu'horizontale (entre länder), plus d'autres aides de nature à réduire les écarts. À noter que ces mesures risquent fort d'être remises en question par le néolibéralisme actuel.

Autre indicateur : le chômage, où l'on observe des inégalités aussi graves. Ainsi, le Mecklembourg a un taux de chômage de 19.4% et la Saxe-Anhalt 21.7% tandis qu'en Bavière et au Bade Wurtemberg (deux des länder les plus riches) ce taux dépasse à peine les 7/100, la moyenne nationale étant maintenant de 11.7%. À noter que ce dernier chiffre peut paraître fort élevé par rapport au chômage « officiel » aux États-Unis. Mais, les législations sociales et les méthodes statistiques ne sont pas comparables et le chômage réel aux États-Unis est manifestement sous-estimé. Il n'empêche que pour l'Allemagne cette situation constitue une pierre d'achoppement pour le fonctionnement de son fédéralisme et de sa démocratie.

3. Impact des nouvelles disparités sur la centralisation politique

La réunion ultra rapide des deux Allemagne a donc perturbé sérieusement le fonctionnement de son fédéralisme basé sur un large consensus social et politique.

Plus haut nous avons souligné que les disparités économiques d'avant la réunification étaient traitées de façon généralement équitable et acceptable dans l'ancienne R.F.A. Mais l'ajout, sans transition, de six länder relativement pauvres comparativement avec la moyenne des länder de l'ouest a provoqué un déséquilibre dans de nombreux domaines à la fois, avec les effets cumulatifs que cela entraîne.

Tout d'abord, il y a manifestement un conflit de valeur, les Allemands de l'est ayant vécu dans le cadre d'un État communiste très centralisateur et interventionniste, attendent beaucoup de leur nouveau gouvernement central. D'autant plus qu'ils s'attendaient à voir leur niveau de vie s'élever rapidement et se rapprocher de celui de leurs autres compatriotes. Leurs exigences portent encore maintenant sur des domaines tels que la sécurité d'emploi et d'autres avantages sociaux qu'une sociale démocratie peut se permettre quand elle en a les moyens financiers, ce qui est de moins en moins le cas, même dans un pays comme la Suède, État modèle à cet égard. Plusieurs exigences fondamentales de ces nouveaux länder (inscrites dans leur propre constitution) portent sur les droits sociaux que l'on peut retrouver aussi en partie dans

la Loi fondamentale et dans plusieurs constitutions des länder de l'ouest. Ainsi, par exemple, les indemnités de chômage, le droit au travail, la protection des emplois, l'accès à un système de santé publique pour tous, des pensions de vieillesse, l'accès au logement, la sécurité sociale au sens large, l'enseignement public à tous les niveaux, etc.

Mais, la grande différence c'est que dans l'État fédéral libéral de l'ouest, ces problèmes ne se traitaient pas du tout de la même façon en ce qui regarde le rôle, le niveau et le degré d'intervention, à la fois du gouvernement central et des länder.

Dans l'ex R.D.A., les länder n'étaient pas responsables à un degré le moindrement comparable en ce qui concerne le traitement des problèmes socio-économiques.

Or, les nouveaux citoyens, maintenant plus que jamais, revendiquent l'application des droits précités. D'autre part, vu la pénurie de leurs ressources et le déclin de leurs industries et services, ils n'ont guère d'autres moyens que de se tourner vers le Bund (gouvernement fédéral). Et, de la sorte, ils exercent une pression considérable sur ce dernier.

Ainsi, le nouveau gouvernement central s'est vu obligé d'intervenir massivement dans l'ex R.D.A., dans des domaines qui, jusqu'ici en R.F.A., avaient été largement gérés par les länder.

Les conséquences les plus claires ont été un déséquilibre financier et un accroissement de la dette fédérale comme la R.F.A. n'en avait jamais connus. Ce sont évidemment les contribuables qui ont payé et payent encore ces coûts par une augmentation de leurs impôts et de leurs taxes, spécialement ceux des régions les plus aisées.

Autre conséquence : la création d'un Fonds pour l'Unité de l'Allemagne a retardé considérablement une nouvelle réglementation sur la répartition des impôts entre le Bund et les länder, de même que la péréquation horizontale entre les länder. Souvent, dans les États fédéraux démocratiques, ce sont les régions les plus démunies qui réclament le plus une intervention du gouvernement central, notamment pour répondre à leurs besoins les plus criants. Mais, en même temps, leur dépendance financière et la faiblesse de leurs infrastructures politiques et économiques réduisent d'autant plus leur autonomie. Étant donné qu'en Allemagne également le gouvernement central dispose davantage du « pouvoir de la bourse », ce phénomène a également, bien qu'à des degrés variables, un impact sur l'autonomie (du moins financière) des autres länder, même les mieux nantis.

Indirectement donc, la réunification a, pour au moins un certain temps, accéléré la tendance à la centralisation politique. Mais celle-ci n'était-elle pas déjà fortement établie? Qu'en est-il des réactions des länder pour plus d'autonomie, surtout de ceux de l'ouest et des mieux équipés? Quels en sont l'ampleur, la direction et les moyens?

4. Le Bundesrat : une chambre d'intégration législative et administrative des länder.

Dans notre étude initiale (p. 439-441) nous avons souligné un certain nombre de traits essentiels du Bundesrat qu'il faudrait relire pour mieux en saisir la continuité. On y montre notamment comment il sert en quelque sorte de chambre d'intégration administrative des deux paliers du gouvernement, lieu de rencontre des ministres, fonctionnaires, experts, etc. des länder et du Bund. L'élaboration de nombreuses lois se fait au cours de ces réunions, précédées ou suivies de contacts étroits de ministère à ministère sur une base ad hoc. Dans un second mouvement, au niveau de l'application des dites lois fédérales, les administrations des länder jouent un rôle capital dans la majorité des domaines. Une minorité de ceux-ci relève exclusivement de l'administration fédérale, aux effectifs, rappelons-le, très réduits par rapport à ceux des länder et des gouvernements locaux.

On a donc là un modèle poussé de centralisation politique où l'on voit les institutions centrales prendre l'essentiel des décisions, macroéconomie, etc., avec la coopération des exécutifs des länder et en associant étroitement ces derniers à leur application avec leur propre administration. Phénomène qu'il ne faut évidemment pas confondre avec la déconcentration administrative.

On signalait également que la grande majorité des conflits entre le Bundestag et le Bundesrat se terminaient par des compromis élaborés notamment dans la Commission de conciliation des deux chambres. Les clivages observés se situent surtout au niveau des partis politiques et concernent entre autres, le rôle de l'État en tant que régulateur et distributeur de ressources et de services.

Rappelons que le droit de veto du Bundesrat est limité aux matières dites fédérales, celles ayant une incidence sur les finances des länder ou leur autonomie administrative. Elles sont appelées «lois d'approbation ». Dans les autres cas, le veto du Bundesrat est seulement suspensif et peut être renversé par le Bundestag.

Quels changements observe-t-on depuis 1991? Tout d'abord, indicateur révélateur de l'influence accrue de cette institution, le nombre de loi dépendant de son approbation continue d'augmenter, grâce à une interprétation plus large de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et parmi celles-ci on retrouve des lois très importantes.

Au cours de la dernière décennie très peu d'amendements ont été apportés à la Loi fondamentale. Mais les plus importants concernent justement le Bundesrat. Grâce à une modification de l'article 23 (en 1992), il est devenu un acteur essentiel dans les relations avec l'Union européenne. Il a non seulement le droit d'être informé des affaires concernant celle-ci mais il a également le droit d'être partie prenante dans les matières relevant exclusivement des länder. Et l'exercice de ces droits «doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des länder désigné par le Bundesrat » (article 23,6). Il a également le pouvoir de bloquer le transfert de droits de souveraineté à l'Union européenne, ce qui pourrait à l'avenir limiter l'action de celle-ci.

Enfin, grâce au nouvel article 50 «les länder participent par l'intermédiaire du Bundesrat à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires européennes ».

Le Bundesrat a donc vu ses pouvoirs considérablement renforcés, spécialement en matière de relations internationales et dans les rapports de l'Allemagne avec les centres décisionnels de l'U.E.

5. Centralisation politique – décentralisation administrative

Dans notre première étude (p. 427-429), on soulignait deux caractéristiques essentielles de la Loi fondamentale consacrant un fédéralisme coopératif et une démocratie sociale mais avec un droit fédéral primant le droit des länder et une prééminence du gouvernement central dans le vaste domaine des pouvoirs concurrents. Pour en arriver à la conclusion qu'il restait finalement peu de pouvoirs propres aux länder, car même dans les pouvoirs résiduels (éducation, culture) les possibilités d'intervention du gouvernement central étaient considérables.

Depuis lors, il est permis de dire que ce gouvernement peut pratiquement intervenir dans tous les domaines en se fondant sur les éléments précités et notamment l'article 72 alinéa 3 de la Loi fondamentale sur la législation concurrente, en invoquant la clause de la protection de l'unité juridique et économique et en l'interprétant dans un sens extensif.

De la sorte, le gouvernement central a contribué à réduire encore plus le champ d'intervention des chambres législatives des différents länder. Tous les observateurs sont d'accord sur ce point essentiel pour l'autonomie des länder.

En outre, conformément à l'article 75, ce gouvernement a continué d'utiliser largement son pouvoir d'édicter des règles générales ou lois fédérales, précisant un cadre juridique à l'intérieur duquel les législateurs des länder peuvent procéder aux adaptations voulues. Mais leur marge de manœuvre est d'autant plus limitée que les lois en question sont précises et détaillées.

Quant au second volet, la décentralisation administrative, il reste pratiquement inchangé tant dans la constitution que dans les pratiques observées. Ce système a fonctionné de façon efficace jusqu'à la réunification parce que tout est basé sur la négociation, le compromis entre les différents acteurs publics et privés aux deux principaux niveaux. L'on tend dit-on à l'unanimité avec des concessions mutuelles (notamment dans les relations avec les partis politiques, même dans l'opposition).

On pouvait parler d'un haut degré d'unification dans une société caractérisée par son homogénéité mais l'intégration des nouveaux länder a quelque peu perturbé ce modèle, du moins à court terme. En résumé et en reprenant les considérations faites à propos du Bundesrat, on peut dire que :

- a) Il existe une sorte de corrélation au moins partielle entre l'extension des pouvoirs du Bund et la réduction des pouvoirs des législateurs des länder. Ces derniers légifèrent de moins en moins alors que l'autre niveau de gouvernement a consolidé ses interventions. Si le fédéralisme implique une réelle autonomie des législatures des länder on peut dire qu'il n'y en a plus.
- b) Par contre et c'est cela la grande caractéristique de l'Allemagne, les exécutifs du Bund et des länder sont les véritables acteurs dans ce processus de coopération verticale et horizontale. Mais, en général, c'est le gouvernement central qui prend l'initiative législative, coordonne les mouvements et décide en dernier ressort.
- c) Les länder associés au Bund (via leur exécutif) dans l'élaboration des lois fédérales (notamment dans les matières les concernant) sont en même temps impliqués dans leur application.

Et, à cet effet, ils disposent d'un corps administratif beaucoup plus nombreux (entre 4 et 5 fois plus) que l'administration centrale et souvent de grande qualité (par exemple dans les länder de l'ouest les plus peuplés).

Les rapports entre les administrations fédérales et les administrations des provinces au Canada ou des États aux États-Unis ne sont pas comparables à cet égard, elles ne connaissent pas un tel degré d'imbrication tant en amont qu'en aval du processus décisionnel. Et c'est encore plus vrai pour les rapports entre l'administration du Québec et l'administration fédérale.

Un auteur allemand Benz dans « From Unitary to Asymmetric Federalism » écrivait ce qui suit : « Territorial diversity and competition between decentralized governments which are often said to characterize a truly federal are not supported in Germany ».

6. Émergence et asymétrie des länder

Avec la réunification, le fédéralisme de consensus a été quelque peu ébranlé et il s'avère maintenant plus difficile d'opérer des réformes indispensables. De plus en plus de dirigeants plaident en faveur d'un « fédéralisme compétitif » avec une nette séparation des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement et surtout pour plus d'autonomie fiscale pour les länder.

Cette revendication est appuyée surtout par les länder les mieux nantis qui doivent contribuer le plus au financement des moins favorisés alors que ceux-ci, on l'a vu, misent beaucoup sur le gouvernement central pour les aider. On invoque aussi la possibilité d'un « fédéralisme asymétrique » tenant davantage compte des fortes

disparités entre länder et en même temps des objectifs d'une sociale démocratie sérieusement menacée par la globalisation et le néolibéralisme.

La centralisation politique, on le répète, s'est accrue du fait de l'intervention financière du gouvernement fédéral. En d'autres termes, la liberté d'action des länder a été considérablement limitée par le fait qu'ils sont dépendants financièrement des règlements fédéraux, des accords entre gouvernement fédéral et länder, etc. (voir H. Laufer, *Federalism and Centralization*).

On remarque, en même temps, que beaucoup de länder s'organisent pour mieux défendre leurs intérêts dans une Union européenne intervenant de plus en plus dans leurs propres affaires.

Ainsi, dans chaque land, il y a un ministre des affaires européennes jouant le rôle d'un quasi-ambassadeur à Berlin. Les 16 ministres des länder se réunissent régulièrement pour adopter des positions communes avant que des décisions législatives fédérales soient prises. Plusieurs forment des alliances entre eux et luttent avec un certain succès pour avoir accès directement au processus décisionnel dans les affaires européennes les concernant (voir les amendements constitutionnels précités et le rôle du Bundesrat).

Les länder sont désormais plus présents au sein des institutions de l'U.E. Avec d'autres entités régionales européennes, ils ont réussi à imposer (Traité de Maastricht) un Comité des Régions qui joue un rôle consultatif dans les décisions les concernant. Les avis des experts rencontrés sont divergeants quant à son influence actuelle mais ce n'est que le début de son fonctionnement, avec en son sein des représentants de régions au statut très variable d'un pays à l'autre.

Sur un plan individuel, plusieurs länder ont des bureaux chargés de défendre leurs intérêts en faisant du « lobby » aux endroits stratégiques avec ou sans la collaboration du Bund. Certains auteurs tels que P. Katzenstein (voir bibliographie) et d'autres cités plus loin estiment que plusieurs länder disposent maintenant « d'avantages systémiques » leur permettant d'entretenir des relations économiques avec les grandes entreprises, ces dernières étant d'ailleurs plus portées à traiter leurs problèmes sur une base régionale.

On cite aussi comme exemple le land de Hesse, avec ses représentants à Bruxelles, ses contacts étroits avec plusieurs régions voisines, ses accords avec des États américains, des provinces chinoises, etc. Ses objectifs premiers sont de développer ses techniques de pointe (chimie, biotechnologie, recherche médicale, services financiers, aéroports, etc.) de façon à s'adapter positivement et efficacement au

phénomène de globalisation : « Although globalization may reduce the autonomy of political institutions by undermining the efficacy of traditional practices, Hesse demonstrates that global trends also provide opportunities for which some subnational governments derive significant and economic benefits » (F. Gress, p. 79).

C'est à peu près le même point de vue que l'on retrouve chez M. Nagelschmidt (voir bibliographie) à propos du Bade-Wurtemberg où l'adaptation du land à la globalisation s'est opérée avec succès grâce aussi à sa collaboration avec le gouvernement fédéral. Avec quelques variantes, un constat comparable peut être fait pour la Bavière et la Rhénanie-Westphalie entre autres, d'autant plus que leur puissance économique et leur poids démographique leur permet d'exercer une influence considérable au sein du Bundesrat. Mais, qu'en est-il d'autres länder moins nantis et moins bien équipés, qui misent encore beaucoup sur l'aide du gouvernement central pour les aider à combler un écart que les développements technologiques et la globalisation risquent fort de creuser? Ils se réclament de la sociale démocratie alors que les autres se situent davantage dans la mouvance néolibérale. Mais cette vue est très schématique. Il est plus prudent de dire que l'Allemagne recherche finalement une voie moyenne (neue mitte).

Conclusion

Finalement, la globalisation, l'unification de l'Allemagne et l'intégration européenne n'ont pas altéré sérieusement le modèle allemand avec ses deux volets : centralisation politique – décentralisation administrative. Mais l'on note une participation accrue (ou coopération) des länder au processus législatif, via notamment le Bundesrat. Quant à la décentralisation administrative, elle repose essentiellement sur les corps administratifs des länder sans lesquels il serait impossible d'appliquer les lois fédérales.

Nous avons affaire à un système assez bureaucratisé, au sein duquel les chambres législatives des länder ont perdu une grande partie de leur influence au profit des exécutifs des deux niveaux de gouvernement. Ceux-ci sont impliqués dans un processus extrêmement compliqué de négociations débouchant généralement sur des compromis où les groupes de pression et les länder les mieux nantis jouent un rôle primordial. Ce dernier peut être freiné par la nécessité du marchandage entre partis politiques aux deux paliers de gouvernement.

Le tout est chapeauté par un gouvernement central avec à sa tête le chancelier, jouissant de compétences extrêmement étendues, lui permettant de jouer un rôle moteur en matière d'initiative législative, de coordination (au nom de la coopération) et de décision finale dans les domaines les plus vitaux pour le pays.

Bibliographie

- AMMON, G. et coll., *Fédéralisme et centralisme*, Économica, 1998.
- BENZ, A., From unitary to asymmetric federalism in Germany, *Publius*, 1999, no. 29.
- BOTHE, M., The constitutional court of the F.R.G. and the powers of the länder, in E. Orban, *Fédéralisme et cours suprêmes/Federalism and supreme courts*, Bruylant et P.U.M., 1991.
- GOETZ, K., National governance and European integration, intergovernmental relations in Germany, *Journal of Common Market*, 1995, March.
- GOSSELIN, S., *Fédéralisme et Bundesrat en R.F.A.*, Institut allemand d'Asnières, 1994.
- GRESS, F., Lander governance in a global era: the case of Hesse, *Publius*, 1999, no. 29.
- GUNLICKS, A., Land constitutions in Germany, *Publius*, 1998, Fall.
- HRBEK, R., Effets sur le fédéralisme allemand de l'intégration dans l'U.E., *Revue des questions allemandes*, 1998, janvier.
- HUEGLIN, From constitutional to treaty federalism, *Publius*, 2000, no. 48.
- KATZENSTEIN, P., *United Germany in an integrating Europe*, Center for German and European Studies, Berkeley, 1997.
- KLATT, H., German unification and the federal system, *German Politics*, 1992, December.
- LEONARDY, U., *Germany federalism, Towards*, 2000.
- MARCOU, G., Évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne, *Revue du droit public*, 1995, juillet.
- NAGELSCHMIDT, M., Relations internationales des länder allemands, *Études internationales*, 1999, décembre.
- ORBAN, E., La cour constitutionnelle fédérale et l'autonomie des länder en R.F.A., *Revue juridique Thémis*, 1988, vol. 22.
- PARAISO, J.Y., L'autre Allemagne dans l'Allemagne unifiée, *Études internationales*, 1997, septembre.
- THIELEMANN, E., Institutions and institutional change in the F.R.G., *West European Politics*, 2001, January.
- N.B.: Pour des statistiques de base, voir *Key data on Germany 2000*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. Bibliographie limitée à la production rédigée en français et en anglais et à celle la plus utilisée dans cette recherche.
- En Allemand, voir deux ouvrages recommandés : H. Laufer/U. Muensch, *Das foederative system des Bundesrepublik Deutschland*, Oplanden : Westdeutscher Verlag, 1997.

U. Maennle, Foederalismus Zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-baden, Nomos, 1998.

II. Les États-Unis: statu-quo fédéral et dynamisme des États

Les États-Unis n'ont pas connu de changements aussi profonds qu'en Allemagne avec la réunification et une intégration plus poussée au sein de l'U.E. Mais eux aussi connaissent les effets d'une accélération de la globalisation sur leur économie et son système fédéral. Les événements du 11 septembre 2001 auront également un impact sur ce dernier, surtout en matière de défense et de politique étrangère.

Plus haut, nous avons souligné le fait que les disparités d'ordre quantitatif et qualitatif constituaient la principale pierre d'achoppement des relations entre les länder, provinces, États, etc. et le gouvernement central d'une part et d'autre part entre ces entités politiques elles-mêmes.

Nous en soulignons ici quelques aspects dans un pays où le néolibéralisme a connu sa plus forte expansion alors qu'en Allemagne, il était encore quelque peu freiné par des éléments (certains diront des reliquats) de la sociale démocratie.

1. Identité et disparités des États

Ici, contrairement à la «nouvelle Allemagne », les États sont de création beaucoup plus ancienne. Quarante-cinq sur cinquante ont été créés au dix-huitième et au dix-neuvième siècle. Mais dans plusieurs de ceux-ci, une forte immigration et une grande mobilité de la population (voir « A Nation of Strangers de V. Packard) tendent à réduire l'attachement des citoyens à leur État d'origine. À cela s'ajoutent des possibilités économiques souvent très variables d'un État à l'autre.

Parmi les disparités, notons les énormes écarts entre les États les plus peuplés et ceux en bas de l'échelle. La Californie (plus de 30 millions d'habitants), soit cinquante fois la population du Vermont, continue de s'accroître rapidement alors que plusieurs États du nord-est voient leur population stagner, voire diminuer dans certaines de leurs régions.

On retrouve également de fortes disparités dans les revenus par État. Ainsi, le revenu personnel peut varier du simple à plus que le double entre certains États, ceux du sud étant encore généralement classés parmi les plus pauvres en dépit de progrès relativement récents. Autre indicateur : le taux de pauvreté! Ce dernier (d'ailleurs nettement sous-estimé) varie entre 6.1 (New Hampshire) et 20.3 (Louisiane). Les taux les plus élevés se retrouvent dans le sud (Louisiane précitée, Mississippi,

TABLEAU 2

Tableau de quelques disparités entre États

États	Population	Revenu en Milliards \$	Taux de pauvreté %
California	30,380,000	\$100	14
New York	18,058,000	\$75	13.5
Texas	17,349,000	\$37	15.3
Pennsylvania	11,961,000	\$36	10.5
Ohio	10,939,000	\$35	11.2
New Jersey	7,760,000	\$29	8.2
Florida	13,277,000	\$28	13.5
Illinois	11,543,000	\$28	11.4
Michigan	9,368,000	\$26	10.4
Massachusetts	5,996,000	\$20	9.9
North Carolina	6,737,000	\$18	13.2
Wisconsin	4,955,000	\$18	9.3
Washington	5,018,000	\$17	11.9
Virginia	6,286,000	\$15	9.6
Minnesota	4,432,000	\$15	7.7
Georgia	6,623,000	\$15	13.1
Indiana	5,610,000	\$14	10.4
Maryland	4,860,000	\$14	9.3
Louisiana	4,252,000	\$12	20.3
Connecticut	3,291,000	\$12	7.8
Missouri	5,158,000	\$12	11.5
Tennessee	4,953,000	\$11	14.2
Kentucky	3,713,000	\$11	16.5
Alabama	4,089,000	\$11	16
Oregon	2,922,000	\$10	13.0
South Carolina	3,560,000	\$10	14.8
Arizona	3,750,000	\$10	17.5
Colorado	3,377,000	\$9	8.8
Oklahoma	3,175,000	\$8	14.4
Iowa	2,795,000	\$8	10.7
Alaska	570,000	\$6	8.9
Mississippi	2,592,000	\$6	18.2
Arkansas	2,372,000	\$6	17.5
Kansas	2,495,000	\$6	9.3
New Mexico	1,548,000	\$6	18
West Virginia	1,801,000	\$5	19.3
Hawaii	1,135,000	\$5	8.8
Utah	1,770,000	\$5	9.1
Nevada	1,284,000	\$4	10.1
Maine	1,235,000	\$4	10.3
Nebraska	1,593,000	\$4	10.3
Rhode Island	1,004,000	\$4	11.3
Idaho	1,039,000	\$3	11.6
New Hampshire	1,105,000	\$3	6.1
Delaware	680,000	\$3	9.6
Montana	808,000	\$3	14.4
North Dakota	635,000	\$2	12.3
Wyoming	460,000	\$2	11.9
Vermont	567,000	\$2	11
Total	281,000,000+		

Population et revenus par États (Census2000).

Taux de pauvreté (Département of Commerce, B.E.A., 2001)

Classement selon le revenu total de chaque État.

Arizona, Alabama, Kentucky, Nouveau-Mexique) et les moins élevés dans des États tels que Minnesota, Massachusetts, Connecticut, Colorado. Plusieurs États parmi les plus pauvres comportent de nombreux Latino-américains et Afro-américains. C'est le cas du Nouveau-Mexique pour les premiers et le Mississippi pour les seconds (plus de 40%).

Cette dimension « ethnique » continue d'intervenir dans les rapports économiques et politiques, d'autant plus que l'immigration (légale ou illégale) en provenance du sud se concentre surtout dans quelques États. Mais, même dans des États prospères comme la Californie, le Texas ou la Floride, elle pèse de plus en plus lourdement dans le budget des États. La tendance alors étant de limiter le « welfare », voire à supprimer toute forme d'aide aux illégaux. Et, finalement, on se retrouve plongé en plein débat opposant « libéraux » et conservateurs à l'intérieur des États et dans les relations entre États et gouvernement central. De façon générale, les conservateurs favorisent la décentralisation de façon à donner plus d'autonomie aux États et à l'initiative privée face à un gouvernement qui, depuis le New Deal surtout, était considéré comme plus progressiste que la majorité des États mais aussi plus dépensier et bureaucratisé.

2. Constitution, Cour suprême, Sénat: retour au fédéralisme dualiste?

2.1 Constitution

À part l'amendement mineur (article 27) concernant l'indemnité des membres du Congrès, il n'y a aucun changement à la constitution formelle depuis 1990. Mais celle-ci a établi définitivement les pouvoirs du gouvernement central grâce entre autres :

- aux pouvoirs expressément reconnus à celui-ci en matière macro économique, défense, relations internationales, etc.
- aux pouvoirs implicites « necessary and proper clause », permettant au gouvernement précité de faire toutes les lois et règlements nécessaires pour mettre en application des pouvoirs exclusifs. Cette clause dite élastique a permis à la Cour suprême d'effectuer des interprétations extensives notamment en matière de pouvoirs résiduels.
- la clause de la supériorité nationale des lois fédérales.

De nos jours, les pouvoirs du gouvernement central en matière de défense (mobilisation civile et militaire) lui ont permis en temps de paix de déborder sur de nombreux domaines à caractère économique (recherche scientifique, bases militaires, commande de matériel, etc.).

Avec la globalisation transcendant les limites des États, la clause du commerce interétatique permet au Congrès de réglementer une foule de matières, finances, agriculture, transport, communications, pollution, etc.

Comme dans tous les États fédéraux, il y a également le pouvoir de taxation et de défense. Le « pouvoir de la bourse » permet également d'intervenir au moins indirectement en matière de « Welfare » et souvent dans des domaines réservés normalement aux États. Ainsi, le fédéral financera partiellement mais avec des conditions (voir partie 4) des programmes concernant l'éducation, le transport, la santé, la police, les droits civils, etc.

Finalement et la majorité des observateurs sont d'accord sur ce point vital : le gouvernement central a les pouvoirs voulus pour intervenir dans quasi tous les domaines essentiels de la vie économique et sociale des citoyens, souvent de façon indirecte, avec des hauts et des bas selon la conjoncture.

Tout comme en Allemagne, les États ont les pouvoirs résiduels. Mais, comme dans ce pays en ce qui concerne les pouvoirs concurrents, les États peuvent intervenir aussi loin et aussi longtemps qu'ils n'entrent pas en conflit avec la législation nationale (clause de la suprématie nationale).

Ceci dit, il n'en reste pas moins vrai que les États jouent un rôle considérable (bien qu'inégal selon les États) et irremplaçable. Ils légifèrent et assurent la gestion administrative (avec les gouvernements locaux) dans une foule de matières concernant la vie quotidienne des citoyens mais ils le font dans le cadre et dans les limites précitées.

Certains auteurs ont utilisé différentes appellations pour caractériser ce fédéralisme, comme, par exemple :

« Cooperative federalism » (coopération entre les différents niveaux de gouvernement).

« Marble cake federalism » (variante de la précédente où on met l'accent sur la coopération plutôt que la division des pouvoirs).

« New federalism », favorisé par les Républicains et visant à rendre aux États une plus grande partie des ressources financières et des responsabilités (voir partie 4).

La division constitutionnelle des pouvoirs n'est certes plus à l'ordre du jour des débats politiques mais elle reste inscrite dans les faits observables. (J.M. Burns, *State and Local Politics*, p. 22).

2.2 La Cour suprême

Dans l'étude comparative précitée (voir bibliographie), E. Katz du Center for the study of federalism à l'Université Temple écrit ce qui suit à propos de la Cour suprême en 1991 (p. 56).

« From the founding it sided with the nations government rather than with the states. This pattern continues today. The difficulty is not from the centrifugal forces of the states, it is from the centralization of power in Washington”.

Dans la même étude et dans la “Revue juridique Thémis” j’en arrivais à la même conclusion en analysant les concepts de base utilisés par cette cour dans les décisions clefs. De son côté, un constitutionnaliste réputé, R. Berger, n’hésitait pas à affirmer que la Cour suprême a finalement usurpé les pouvoirs législatifs réservés aux États par la Constitution.

C’est ce contre quoi la «nouvelle Cour suprême » de Rehnquist tente de réagir au cours des dernières années. Cette cour peuplée en majorité de juges républicains et conservateurs a voulu renverser la vapeur en faveur de l’autonomie des États.

Durant les années soixante (avec le juge en chef Warren) et jusqu’à tout récemment, les juges fédéraux ont joué un rôle majeur dans l’interprétation des articles 13, 14 et 15 de la Constitution (appelés «Charte des droits de l’Homme) et leur application au niveau des États. Ce qui les a amenés à exercer un droit de supervision dans un nombre croissant de domaines tels que la gestion des hôpitaux, des prisons, des écoles, le welfare, les élections, la pollution, etc. Souvent, au nom de la préemption, en vertu de laquelle une loi ou un règlement émis par le fédéral prévaut sur les décisions des États, notamment quand il s’agit d’un intérêt fédéral dominant, le tout étant interprété de façon souvent extensive.

En 1992, la Cour supérieure (dominée par les Républicains) a renvoyé à la juridiction des États plusieurs questions de nature controversée, comme, par exemple, l’avortement (Casey contre Plamond Parenthood). Fait inattendu de nos jours, elle invoque à nouveau la théorie du fédéralisme dualiste (dual sovereignty), en se fondant sur l’amendement 10 concernant les pouvoirs résiduels (accordés aux États). Selon elle, les états jouissent d’ « une souveraineté constitutionnelle » dans leur propre domaine.

En 1995, elle s’attaque à une interprétation trop extensive de la clause permettant au gouvernement de réglementer le commerce interétatique. Le Congrès avait légiféré sur le port d’arme à proximité d’une école (l’éducation et la police sont de la compétence des États).

En 1997, elle estime que c’est aux États qu’il revient de légiférer ou non en matière de suicide-assisté. La même année, elle déclare inconstitutionnelle le « Religious Freedom Restoration Act » du Congrès, jugeant à nouveau que ceci fait partie des pouvoirs résiduels.

En 2000, elle se prononce contre des dispositions du « Violence Against Women Act » permettant aux femmes de poursuivre leur assaillant devant un tribunal fédéral

(ce dernier est en général plus favorable aux victimes de violence raciale ou sexuelle). Elle estime que le fédéral a porté atteinte à la souveraineté des États.

Une lecture limitée à des décisions de cette nature pourrait porter à croire qu'il s'agit d'un retour du balancier contre la centralisation et en faveur de l'autonomie des États, car ces décisions ouvrent la porte à une remise en question d'une foule de lois et de règlements fédéraux dans des domaines relevant des États. Coup de frein? Oui. Retour au fédéralisme dualiste du dix-neuvième siècle? Sûrement pas.

Toute la jurisprudence et les comportements antérieurs constituent un bloc solide, difficilement attaquant sans remettre en question l'ensemble du système politique.

Peut-on au moins parler de New Federalism? Sous les Présidents républicains, Nixon, Reagan, G. Bush, on a beaucoup parlé de retourner aux États davantage de responsabilités et de ressources sous forme, par exemple, de partage de revenus ou d'octrois sans condition (block-grants). Mais, le Président et surtout le Congrès dont dépendent ces transferts (avec tout le marchandage et le patronage que cela implique), le veulent-ils vraiment? À voir surtout dans la partie 4.

2.3 Le Sénat

Dans notre étude précitée, nous écrivons : « tant que l'on pouvait encore évoquer le fédéralisme dualiste, le rôle de défenseur de l'autonomie des États était encore occasionnellement mentionné, sinon revendiqué par certains sénateurs, surtout dans le sud. Mais, parallèlement au déclin de ce rôle, l'on observe la transformation de la Chambre haute en une chambre d'intégration nationale sur une base surtout partisane ».

Aujourd'hui, quand le Sénat est profondément divisé, ce n'est certes plus selon un clivage « State's Rights » contre gouvernement central mais en fonction de l'opposition, par exemple, entre les deux grands partis, ou entre conservateurs et « libéraux » des deux partis. Ou encore, et de façon plus compliquée, il s'agit de l'opposition entre diverses alliances, transcendant souvent les partis politiques et regroupant des intérêts divers. Le Sénat est en quelque sorte une chambre fédérative d'intérêts multiples qui s'entremêlent, avec comme toile de fond tout le jeu des groupes de pression et, parmi eux, les plus puissants.

Pour avoir une chance de succès ceux-ci doivent réussir à présenter leurs demandes au nom de l'intérêt national.

C'est d'ailleurs à Washington que se trouvent les principaux « lobbies » nationaux et internationaux, ainsi que les défenseurs des intérêts des États et des gouvernements locaux. Le phénomène de la globalisation a renforcé cette tendance même si les États

et les gouvernements locaux sont loin d'être marginalisés dans ce processus pour certaines questions et à certains moments (voir partie 5).

En résumé, nous avons affaire à une chambre haute très puissante, élue par les citoyens américains de chaque État. Elle n'est plus une chambre fédérale des délégués des États. Elle ne se compare pas du tout avec le Bundesrat (et ses délégués, exécutifs des länder) et encore moins évidemment avec le Sénat, non élu, du Canada.

3. Anciennes et nouvelles techniques de contrôle du fédéral

La façon (conditions) dont le gouvernement central distribue son aide financière aux États peut, avec beaucoup de nuances servir d'indicateurs au moins partiels dans une perspective centralisation-décentralisation, surtout si on la qualifie de fédéralisme coopératif.

En général, les Démocrates favorisent une réglementation fédérale précise, appuyés en cela par l'administration centrale mais aussi dans une certaine mesure par les commissions du Congrès, soucieuses de garder leur pouvoir de décision dans l'affectation des fonds aux États et aux gouvernements locaux.

Les Républicains, au nom de la décentralisation et de l'autonomie des États semblent, en principe, plus disposés à laisser à ceux-ci une plus grande liberté de gestion lors de ces octrois. Ils tendent donc à limiter les conditions imposées par le fédéral. Mais la réalité est beaucoup plus complexe que ce simple énoncé.

3.1 Octrois fédéraux aux États et gouvernements locaux

a) Partage des revenus.

Cette formule décentralisatrice permettait d'allouer des sommes d'argent importantes aux « gouvernements inférieurs », assorties de conditions très générales, laissant à ceux-ci une grande liberté de manœuvre quant à la façon de dépenser.

Actuellement ce système ne fonctionne plus, il a été supprimé par le fédéral pour lutter contre son déficit budgétaire.

En soi, ceci constitue un indicateur intéressant quant à la volonté (ou son contraire) du gouvernement central de respecter l'autonomie des entités précitées, quels que soient les arguments financiers. Ces derniers n'étaient d'ailleurs plus valables à la fin du mandat de Bill Clinton, jouissant alors d'énormes surplus budgétaires.

b) Subventions fédérales avec conditions

On parle ici du «pouvoir de la bourse ». Le fédéral a le droit d'imposer les revenus des personnes et des entreprises dans l'intérêt général. Il a aussi le droit d'aider les États et les gouvernements locaux (bien que ceux-ci relèvent des États). Ainsi, plus d'un cinquième des revenus de ces gouvernements dépendent de l'aide fédérale.

Or cette aide sert très souvent à financer des programmes dans des domaines de la compétence des États (surtout la santé, le welfare et l'éducation). Un quart des subventions va au welfare (aide aux familles, etc.). Plus de 40/100 pour la santé (medicaid pour les pauvres, etc.), environ 10/100 pour l'éducation et la même chose pour le transport. Ces subventions sont assorties de conditions variables.

Les «categorical grants» sont conçus pour des projets très spécifiques (construction de routes, d'aéroports, etc.) et sont l'objet de conditions strictes. Souvent le fédéral ne donne ces sommes que si les États assument une large part des dépenses.

Les agences fédérales exercent un contrôle rigoureux sur ces dépenses. Les États sont libres de refuser de participer à ces programmes mais alors ils en perdent le bénéfice financier. Pour le fédéral c'est un moyen de pression efficace.

Les «project grants» sont des octrois du Congrès aux États et aussi à des institutions telles que les universités, les centres de recherche, etc., à partir de demandes formulées par ceux-ci.

c) « Block grants »

Les octrois «en bloc» se situent dans la tendance décentralisatrice car, après le partage des revenus (au Canada on parle de rapatriement de points d'impôts vers les provinces) c'est la formule qui laisse le plus de liberté financière aux États. On les retrouve surtout en matière de santé, services sociaux et éducation. Sous le Président Clinton, de nombreux «block grants» ont été regroupés en six grandes catégories. Mais, on le répète, ni le Président, ni l'administration et encore moins le Congrès, ne veulent limiter sérieusement leur pouvoir de redistribuer l'argent fédéral. Ceci fait partie du «jeu politique» et d'un marchandage intense.

Quant au citoyen américain, ce qu'il veut avant tout, ce sont les «services », peu importe que l'argent vienne du fédéral ou des États, même s'il juge que souvent les États gèrent mieux leurs affaires que le fédéral surtout dans les matières relevant directement de leur quotidien (santé, éducation, services sociaux, transports, etc.).

Mais d'autre part, il y a des différences considérables dans la gestion des États. Et la confiance des citoyens à l'égard de leur État et du fédéral fluctue aussi en fonction de cette variable.

3.2 Préemptions et mandats

Le gouvernement central peut, on le voit, influencer considérablement le fonctionnement des États et des gouvernements locaux, même dans les matières relevant de leur compétence, grâce au «pouvoir de la bourse ». Il peut les menacer de retirer son aide s'ils ne respectent pas les conditions imposées dans les cas précités.

Mais il ne peut certainement pas les traiter comme des entités administratives subordonnées. Il y a là une marge difficile à apprécier (en dépit des indicateurs précités) entre l'autonomie relative des États et ce que certains qualifient de « fédéralisme coercitif ». À ce sujet, le principe de la suprématie fédérale (préemption) et les mandats fédéraux offrent un éclairage supplémentaire très utile et révélateur.

a) Préemption totale

Ici, les choses sont très claires, le contrôle du fédéral ne repose pas sur son pouvoir de financement mais sur l'article 6 de la Constitution, établissant la supériorité des lois fédérales sur les lois des États (clause dite de la suprématie nationale).

b) Préemption partielle

Le fédéral élabore des lois cadres que les États sont censés appliquer et administrer. S'ils refusent de le faire, le fédéral est en droit de retirer les montants alloués. En pratique, les États soumettent leurs propres règlements d'application aux agences fédérales concernées, telles que, par exemple, l'E.P.A. (Environment Protection Agency), en matière de protection de l'environnement.

Dans d'autres domaines, la santé par exemple, les États peuvent légiférer tant et aussi longtemps que le fédéral n'intervient pas avec une réglementation standard applicable à tous les états. Dans le cas de Medicaid (aide aux familles défavorisées), le

gouvernement central impose sa réglementation mais sa contribution financière est faible comparativement aux coûts à charge des États.

c) Mandats imposés sans financement.

Cette formule ressemble à la législation fédérale allemande directement applicable par les länder. Elle n'est guère prisée par les États et a provoqué de vives réactions au cours des dix dernières années. On en retrouve cependant une application dans de nombreux domaines : droits civils, droit de vote, pollution, réglementation des prisons, etc.

En conclusion, le gouvernement central a pris l'habitude d'utiliser les mandats sur une grande échelle et dans de nombreux domaines sans nécessairement fournir les ressources nécessaires aux États et aux gouvernements locaux.

Conséquence notoire? Pour fournir des services adéquats en matière de santé, d'éducation, de services sociaux, etc., ces entités politiques et administratives ont dû augmenter leurs impôts et leurs taxes. Et ce, dans des domaines où les dépenses connaissent une progression de nature à déséquilibrer bien des budgets.

D'autre part, si on accorde plus d'autonomie aux États, la gestion des finances publiques sera probablement meilleure pour les États les mieux équipés et disposant de plus de ressources mais la décentralisation profitera moins aux autres. D'autant plus qu'aux États-Unis, contrairement à l'Allemagne et au Canada, il n'y a pas de système de péréquation (ni verticale, ni horizontale).

4. Modernisation des États

Plus haut, avec le «New Federalism», nous avons observé une tendance à la décentralisation administrative du fédéral vers les États, avec pour conséquence que ceux-ci, ainsi que les gouvernements locaux, ont eu à assumer des responsabilités administratives et financières plus lourdes. Face à ce phénomène et à la globalisation (voir partie 5), les gouvernements des États sont-ils bien équipés?

4.1 Législatures et administration des États

D'une façon générale, on observe une nette amélioration du professionnalisme et de l'équipement au sein des législatures mais avec de fortes différences d'un État à l'autre. Les plus riches et les plus peuplés comportant, par exemple, proportionnellement moins d'amateurs (législateurs peu ou pas payés).

Parallèlement, les administrations se sont étoffées et inspirées davantage du «merit system». L'on parle même d'une force politique nouvelle, constituée par une bureaucratie comportant des personnes plus compétentes et plus influentes. Mais, à

nouveau, les disparités économiques entre États se retrouvent au niveau de leur administration, tant en quantité qu'en qualité.

Ainsi des États tels que la Californie et le Massachusetts disposent, toutes proportions gardées, d'un des meilleurs personnels administratifs (et du mieux rétribué) alors que plusieurs États du sud (Louisiane, Arkansas, etc.) se retrouvent à nouveau en bas du classement. Fait inattendu mais explicable en raison de leur faible population, le Vermont et le New-Hampshire disposent d'une administration relativement réduite, avec des membres travaillant encore souvent à temps partiel et avec des rétributions en conséquence. Ce sont cependant deux des États parmi les plus progressistes.

4.2 Un mode d'imposition généralement régressif

Notons tout d'abord que près de 88/100 des revenus du fédéral proviennent de l'impôt sur le revenu des personnes (70%) plus celui de l'impôt sur les entreprises (18%).

Alors que près de 50% des revenus des États viennent des taxes de vente, considérées en l'occurrence comme un impôt régressif car il frappe proportionnellement plus les faibles revenus. Certains États, conscients de ce fait, ont offert un système de compensation de nature à réduire les effets négatifs précités.

Quant au taux d'imposition sur le revenu des personnes, il est d'un montant fixe pour tous les revenus (même effet qu'une taxe sur les biens de consommation) dans certains États. Dans d'autres ce taux est progressif (donc plus démocratique) mais avec d'importantes variations d'un État à l'autre.

Dans quelques États, il n'y a même pas d'impôt. Ainsi l'Alaska, très riche en matières premières et très peu peuplé, tire l'essentiel de ses revenus au moyen des taxes et redevances sur le pétrole et le gaz.

Plusieurs États dont New-York, par exemple, imposent davantage leurs citoyens mais les services offerts au public sont beaucoup plus étoffés que dans un État comme le Texas pour citer un autre extrême. Ici, il n'y a pas d'impôt, ni sur le revenu personnel, ni sur les revenus des entreprises mais tout en étant un des plus riches États, il se situe en-dessous de la moyenne pour la quantité et la qualité des services publics. C'est l'État où, jusqu'à tout récemment, il y avait un des plus grands pourcentages de la population non couverte par une assurance santé.

D'autre part, beaucoup d'États se plaignent de la place occupée par le fisc fédéral et du peu de marge de manœuvre qu'il leur reste pour imposer les revenus personnels. Et ce, alors que leurs charges administratives ne font qu'augmenter.

Quant aux taxes sur la propriété, elles alimentent près des $\frac{3}{4}$ du budget des gouvernements locaux. De sorte que beaucoup d'États se trouvent pris entre deux feux quand il s'agit de partager l'assiette fiscale du pays. Avec comme circonstance aggravante qu'ils se doivent d'aider les grandes villes aux prises avec des problèmes de plus en plus difficiles.

Par contre, dans les États (parfois plus petits) où les villes et grandes métropoles ne provoquent pas de tels problèmes, la question des revenus et des dépenses ne se pose pas du tout dans la même perspective et avec la même acuité. On le voit, la société américaine est loin d'être homogène, en dépit de l'« American way of life », tant dans ses ressources, ses modes d'imposition et la nature des services offerts à la population dans les différents États.

Et, ce n'est pas la globalisation et le néo-libéralisme tels qu'ils sont pratiqués actuellement qui vont modifier cette asymétrie dans le développement économique, politique et social.

5. Impact de la globalisation sur les États.

5.1 Deux niveaux d'action

L'accélération de la globalisation des échanges de biens, de personnes et de services, a des impacts très variables selon les niveaux de gouvernement et les États.

Premier constat : aux États-Unis, comme au Canada et en Allemagne, les entreprises nationales et internationales jouent souvent sur deux tableaux à la fois. D'une part, elles favorisent des règles du jeu nationales, connues de tous et applicables dans tous les États. Ces lois et règlements doivent donc provenir du gouvernement central. C'est à lui qu'il appartient d'ailleurs de « réglementer le commerce avec les nations étrangères et entre les divers États », la fameuse clause du commerce interétatique (article 6, section 8, de la Constitution). Nous avons également rappelé plus haut toute la gamme des pouvoirs macro économiques dont il dispose pour préciser le cadre dans lequel fonctionnent les États et les gouvernements locaux en matière d'économie.

Second constat : ici comme dans les deux autres pays précités, les entreprises exercent des pressions aux autres niveaux pour obtenir des avantages de toute sorte. Or ces États et gouvernements locaux sont aux prises avec des problèmes de plus en plus difficiles et avec des coûts croissant sans cesse et risquant de déséquilibrer leur budget.

C'est donc une raison supplémentaire pour accélérer leur développement économique et profiter au maximum d'une globalisation fondée largement sur l'informatique, les technologies de pointe et les services. Globalisation et libre concurrence entraînent dès lors une compétition accrue entre États (et villes) pour attirer des capitaux et des entreprises, voire pour les conserver chez eux.

5.2 Conséquences asymétriques pour les États

D'une façon générale, les États disposent encore de pouvoirs législatifs et réglementaires fort importants, dans la large marge de manœuvre laissée par un gouvernement fédéral loin de vouloir utiliser tous les pouvoirs qu'il détient « de facto et de iure ».

Ainsi, face aux entreprises qu'ils désirent attirer, ils peuvent diminuer, voire supprimer les impôts ou taxes les concernant. Ils peuvent suspendre ou réduire l'application de normes en matière de pollution, de sécurité au travail, charges sociales, syndicalisation, etc. Ils accordent aux banques, compagnies d'assurances et autres fournisseurs de service des avantages divers (et difficiles à évaluer). Ils accordent des prêts avec ou sans intérêt, avec ou sans condition, à certaines entreprises. Ils contribuent à la formation de la main d'œuvre, à la création de laboratoires de recherche (informatique, médecine, biotechnologie, chimie, télécommunication, aérospatiale, etc.). En fonction de leurs ressources, ils améliorent leurs infrastructures routières, aéroportuaires, etc. Le tout avec ou sans aide du fédéral.

Les résultats sont fort inégaux mais les États les plus dynamiques et les mieux équipés comme, par exemple, la Californie ou le Massachusetts, ont réussi à créer des « grappes » de développement de pointe comme la Silicon Valley en est un exemple, et la région de Boston un autre. Basés dans les deux cas sur des universités de renom et une étroite coopération avec les grandes entreprises.

Notons enfin un phénomène relativement nouveau pour plusieurs États et qui prend de l'ampleur : une majorité d'États ont un ou plusieurs bureaux permanents à l'étranger, notamment dans la capitale de l'U.E. Les gouverneurs, même ceux des petits États, organisent de plus en plus de missions commerciales à l'étranger.

Ces initiatives des États ne sont pas coordonnées à un point comparable avec ce qui se fait en Allemagne (dans un tout autre contexte). Plusieurs observateurs tels que Frey (voir bibliographie) estiment que trop souvent il y a dédoublement de services et que les États gagneraient beaucoup à mieux coordonner leurs efforts avec d'autres États et le gouvernement fédéral.

Toutes ces initiatives, souvent fructueuses pour plusieurs États, se font généralement en ordre dispersé et avec des moyens inégaux. Revers de la médaille : les États se livrent parfois à une concurrence qui peut aussi les diviser et les affaiblir face à de puissantes entreprises nationales ou multinationales.

Conclusion

Aux indicateurs institutionnels utilisés dans notre étude antérieure, nous en avons ajouté un autre, complémentaire, celui des techniques de contrôle du fédéral sur les États grâce aux différentes formes d'aide fédérales et sa pratique des «préemptions et mandats ».

Ainsi, on constate un désengagement financier du gouvernement central à l'égard des États. Ceux-ci sont aux prises avec une augmentation constante des dépenses en matière de santé, éducation, services sociaux, etc. Les coupures fédérales les forcent à réduire leurs services et/ou à augmenter leurs taxes et impôts. Mais, le fédéral, tout en diminuant son aide garde intacts ses pouvoirs de contrôle même dans les domaines relevant de la compétence des États.

Autre constat confirmant notre étude précitée, l'application de la Constitution (ou Constitution informelle), l'économie générale des décisions de la Cour suprême (en dépit des réactions passagères), la «nationalisation » du Sénat, montrent à quel point le gouvernement central a gardé, sinon renforcé, ses pouvoirs essentiels et ses moyens de contrôle législatifs et financiers sur les États (et les gouvernements locaux à plus forte raison).

Les événements post 11 septembre 2001 ne font qu'illustrer ce phénomène, notamment en matière de défense, de sécurité et de politique étrangère, dans un processus de mobilisation où il n'y a pratiquement plus qu'un seul gouvernement, celui qui parle au nom du pays tout entier. D'autre part, il faut signaler deux faits. Tout d'abord ces pouvoirs considérables, le gouvernement central les exerce de façon inégale, selon les équipes au pouvoir, et d'une façon générale selon la conjoncture économique et politique.

Quant aux États, ils ont modernisé et démocratisé en partie leur législature et leur appareil administratif. Et, les plus dynamiques et les mieux équipés d'entre eux ont continué de faire irruption sur la scène internationale pour y défendre leurs intérêts. Nous avons aussi souligné les disparités existant entre les États. Mais, dans une économie aussi marquée par une globalisation de type néolibérale, on ne peut guère s'attendre à une aide fédérale plus substantielle et encore moins à des formes de péréquation verticale ou horizontale.

Ce qui n'empêche pas le gouvernement central d'exercer la suprématie analysée plus haut, même si l'on invoque des expressions comme «New federalism », fédéralisme de coopération, fédéralisme compétitif, partage de pouvoirs, etc. pour caractériser un tel système. Après tout quand on parle de politique on ne peut escamoter son élément le plus essentiel : le pouvoir. Et ce, qu'elle qu'en soient la complexité et les limites pratiques.

Tableau 3
Tableau de quelques disparités entre États

Pays de l'U.E.	Population (en millions d'habitants)	Chômage (en %)	Produit intérieur brut (par habitant en Euros)
Belgique	10,236	9,5	23,446
Danemark	5,330	5,1	25,026
Allemagne	82,164	9,4	22,712
Grèce	10,546	10,7	14,198
Espagne	39,442	18,7	17,319
France	59,296	11,7	20,861
Irlande	3,777	7,8	24,133
Italie	57,680	11,9	21,158
Luxembourg	436	2,8	38,773
Pays-Bas	15,864	4,0	23,838
Autriche	8,103	4,7	23,484
Portugal	9,998	5,1	16,065
Finlande	5,171	11,4	21,442
Suède	8,861	8,3	21,620
Royaume-Uni	59,623	6,3	21,598
Union Européenne	376,455	9,9	21,200

Bibliographie : États-Unis

- Beer, S., To make a nation: the rediscovery of american federalism, Harvard University Press, 1993.
- Bernier, G., Le fédéralisme et les institutions politiques des États, in Le système politique américain, Orban, E., Fortmann, M. et al., Presses de l'Université de Montréal, 2001.
- Book (the) of the States, 2000, Council of State Government.
- Burns, J.M.G. et al., State and local politics, Prentice Hall, 1998.
- Dresang, D. et Goslings, J., Politics and policy in american states and communities, Allyn and Bacon, 1999.
- Dye, T., Politics in states and communities, Prentice-Hall, 2001.
- Erikson, R. et al., Statehouse democracy, Cambridge University Press, 1993.
- Fry, E., Les États américains devant l'économie mondiale, Fédérations, vol. 1, janvier 2001.
- Katz, E., The U.S. Supreme court and the integration of american federalism, in Federalism and supreme courts, Orban, E., Bruylant, Bruxelles, 1991.
- Kincaid, J., Presidential politics and the future of the U.S. supreme court, Fédérations, 2000, vol. 1.
- Orban, E., Cour suprême, sénat et fédéralisme, in Fédéralisme, Hurtubise HMH, 1992.
- Peterson, P., The price of federalism, Brooking institution, 1995.
- Peterson, S. et Rasmussen, Th., State and local politics, McGraw-Hill, 1994.
- State rankings, Ed. Morgan Quitno Press, 1998.
- Statistical Abstract of the U.S., 2000.
- U.S. Bureau of the census, 1997.
- U.S. Office of management and budget, Budget of the state government, 1998.
- Zimmerman, J., Contemporary American federalism: the growth of national power, Praeger, 1992.

III. D'une confédération d'États souverains à un État fédéral européen?

1. Un contexte radicalement transformé

1.1 Trois changements majeurs

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne s'est retrouvée au cœur de transformations extraordinaires. Tout d'abord, il y a eu la désintégration de l'U.R.S.S., ce qui en soi constitue déjà un événement inouï. Il venait en quelque sorte consacrer la fin d'un ordre mondial bipolaire et mettre fin à la guerre froide. Mais, si la menace (surtout militaire) de cette puissance était définitivement écartée, l'hégémonie mondiale des États-Unis en ressortait d'autant plus renforcée.

Ce phénomène externe, exerce un autre type de pression (d'ordre surtout économique et politique) en faveur d'une plus grande unité au sein de l'U.E., pour tenter de créer quelques contre-poids dans un équilibre mondial particulièrement difficile à trouver. Autre changement inattendu mais pas au même degré que le premier et découlant de celui-ci : la réunification des deux Allemagnes.

Crainte au début par certains, cette opération s'est déroulée beaucoup plus rapidement et moins difficilement que l'on aurait pu le croire pour l'équilibre entre États au sein de l'U.E. Certes, l'Allemagne avec ses 82 millions d'habitants et un P.N.B. de plus de 2000 milliards d'euros est l'acteur le plus important. Mais la France avec plus de 60 millions d'habitants (et un taux de natalité nettement supérieur) dispose d'un P.N.B. d'environ 7/10 de celui de l'Allemagne qu'elle suit à une distance raisonnable. Viennent ensuite deux autres puissances, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Il y a évidemment de fortes disparités entre les 15 états de l'U.E. en termes de population et de potentiel économique mais avec la présence des trois autres pays précités et les multiples alliances possibles, y incluant les petits pays, il y a peu de chances que l'Allemagne nouvelle exerce une véritable hégémonie. Ce faisant, elle risquerait d'ailleurs de rompre un équilibre politique et un climat de paix auxquels elle aspire profondément et qui répond aussi à ses intérêts, surtout à long terme. D'autre part, on l'a vu antérieurement, sur le plan interne cette fois, cette réunification s'est révélée très coûteuse pour l'Allemagne. Avec comme conséquence qu'elle désire réduire son financement de l'U.E. dont elle est encore le principal bailleur de fonds. À noter également l'augmentation de son taux de chômage, dû en partie à l'intégration des länder de l'est et des tendances inflationnistes se répercutant sur l'économie de l'U.E.

Troisième phénomène, mondial celui-là : la globalisation dont l'accélération a un impact considérable sur le fonctionnement des institutions de l'U.E. Les pays membres devenant de plus en plus interdépendants dans une foule de domaines, politique, économique, social, culturel, environnemental, etc., sont amenés à coopérer

davantage et plus étroitement. Tandis que la révolution des technologies (moyens de communication, informatique, etc.) et les échanges commerciaux contribuent eux aussi à réduire ou en tout cas à changer la nature et le degré d'intervention des États. Et nous arrêtons sur ce point crucial dans une recherche qui concerne essentiellement l'État et ses principales institutions.

1.2 Déclin des États nationaux?

Fait certain, les États membres sont de moins en moins équipés pour mener des politiques nationales qui leur soient propres. Il y a là un phénomène de dépendance réciproque d'un degré évidemment fort variable d'un pays à l'autre. Ceci explique d'ailleurs en partie pourquoi certains d'entre eux sont plus soucieux de garder une plus large partie de leurs prérogatives étatiques que d'autres. Des pays comme, par exemple, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne ont disposé de ressources qui pendant longtemps leur ont permis de mener des politiques nationales relativement autonomes surtout si on les compare avec la situation actuelle.

Résumons quelques indicateurs de ce recul de l'État national.

- On est passé d'un État Keynésien à un modèle dominé par le néolibéralisme et un libre échange remettant en question le rôle dirigiste et redistributeur de l'État national. Le marché, de plus en plus international et souvent dominé par les grandes entreprises multinationales fait pression sur les États et réduit leur marge de manœuvre dans de nombreux domaines des politiques publiques.

- D'autre part, face à une extension des dépenses en matière de santé, éducation, services sociaux, etc., l'État est submergé de demandes. Pour éviter d'augmenter ses déficits budgétaires et ses dettes, il a tendance à réduire ses interventions, notamment en privatisant certains services dans les domaines précités entre autres ou (et) en en « refilant » la charge et la facture aux gouvernements « inférieurs ». La privatisation de plusieurs grandes « corporations publiques » engagées dans la fourniture de services tels que l'électricité, l'eau, le transport, les communications, etc. va dans le même sens, avec d'ailleurs des résultats fort discutables pour les consommateurs.

- L'État lui-même, sous prétexte de « dégraissage » (souvent nécessaire) a tendance à suivre un modèle de gestion inspiré de l'entreprise privée. Il en résulte de nombreuses mesures de déréglementation, une augmentation de la sous-traitance, la privatisation précitée, la création d'organismes nouveaux plus ou moins indépendants et enfin une réduction des postes et du nombre des fonctionnaires et agents de l'État.

- Au point de vue de la culture politique, on note de profondes mutations quant à la conception de la nature et du rôle de l'État. L'échec dramatique des partis communistes dans l'Europe de l'Est et en U.R.S.S. a accéléré le mouvement. Ce

dernier a atteint également le Labour Party en Grande-Bretagne et les partis socialistes européens, notamment les Sociaux démocrates allemands et suédois. Ces derniers ont abandonné toute idée de collectivisation des moyens de production et changé leur programme en l'orientant vers un centre gauche, conciliant les vertus du « management capital » avec des préoccupations et une « conscience » sociales (voir le neue mitte allemand). Tous ces éléments réunis ont comme conséquences politiques, non seulement de réduire l'État mais également d'affaiblir les groupements, syndicats, partis politiques de gauche qui, traditionnellement, misaient beaucoup sur lui pour opérer un meilleur contrôle des moyens de production et une redistribution plus équitable des ressources du pays.

2.3 Réajustement des États.

Les États nationaux restent les acteurs de loin les plus importants au sein de l'U.E. Mais leur rôle et leurs structures se sont transformés dans le cadre de la coopération interétatique.

De plus en plus limités dans leurs capacités de pratiquer des politiques nationales indépendantes, ils jouent la carte du regroupement des forces au sein d'un ensemble beaucoup plus puissant aux contours encore imprécis et incertains à beaucoup d'égards. Fait certain, leur coopération prend des formes innombrables et souvent mal connues. Elle se fait au sein des administrations, des législatures, du judiciaire, à tous les niveaux (internes compris) et dans un nombre croissant de domaines. Les experts publics et privés des différents paliers de gouvernement et des différents pays membres y jouent également un rôle capital et très difficile à analyser.

Dans la seconde partie, nous verrons concrètement comment au sein des institutions centrales de l'U.E. on assiste à une limitation notoire de la souveraineté des États en question. Au point que certains observateurs vont jusqu'à dire que l'on s'achemine irréversiblement (d'autres diront mécaniquement) vers la formation d'un super État fédéral européen.

Dans la troisième partie nous soulignerons le fait que la superstructure constituée par les institutions européennes reste extrêmement dépendante des infrastructures gouvernementales et administratives des États membres. De là, la nécessité d'avoir des États nationaux solidement implantés. À noter également le refus de beaucoup d'européens non de limiter mais bien de renoncer à leur souveraineté.

On formule l'hypothèse selon laquelle le nouveau système en voie de formation combine des éléments empruntés au fédéralisme étatique tout en gardant des caractéristiques d'une confédération d'États souverains.

L'histoire nous montre que les confédérations (voir États-Unis, Suisse, Allemagne) ne sont qu'une transition dans deux orientations opposées. Elles débouchent soit sur une dissolution d'un ensemble trop faible ou, au contraire, elles vont se fondre au sein d'un État (fédéral dans les cas précités) jouissant de l'essentiel des pouvoirs dans les

matières les plus vitales pour le pays ainsi constitué. En ce sens, l'U.E., en évolution constante, reste un modèle unique en son genre.

2. Vers un super État européen?

2.1 La Commission européenne

2.1.1 Renforcement de son caractère supranational

Au cours des dernières années, on note des changements importants dans la désignation des commissions. Le traité de Maastricht (1992) transforme l'ancienne Communauté Économique Européenne, issue du Traité de Rome, en une Union Européenne impliquant une « union politique, sociale, économique et monétaire ».

Après ce traité, complété par celui d'Amsterdam (1997), la désignation des commissaires ne relève plus seulement des gouvernements nationaux. Elle requiert en outre l'accord du Parlement européen. Ce dernier est également nécessaire pour la nomination du Président de la Commission. Autre fait significatif, après le Traité de Nice (2001), une majorité qualifiée des gouvernements nationaux suffit pour les nominations (et non l'unanimité, ce qui constitue un droit de veto pour chaque gouvernement).

Ces éléments contribuent à renforcer la nature supranationale de la Commission et son indépendance (relative) à l'égard des gouvernements nationaux. Un autre changement pourra lui conférer plus de poids et de légitimité. En effet, tout comme dans un régime parlementaire, un gouvernement peut être renversé à la suite d'une motion de censure ou un vote de non-confiance, la Commission doit démissionner collectivement si une motion de censure est votée à la majorité des 2/3 des voix exprimées et à la majorité des membres du Parlement européen.

Mais la commission n'est pas un véritable gouvernement, même si elle exerce des fonctions d'une grande importance et souvent surestimées par le ressentiment populaire, en raison de leur caractère jugé trop technocratique et trop bureaucratique. Ce qui, entre parenthèses, en fait un bouc émissaire pour des gouvernements nationaux trop heureux de lui voir prendre des décisions impopulaires, qu'ils jugent nécessaires mais qu'ils n'oseraient pas prendre pour des raisons électorales internes.

2.1.2 Force et faiblesse de la Commission

La Commission a un véritable pouvoir de proposition (initiative gouvernementale), elle prépare et propose des textes que le Conseil peut refuser. Elle exécute les décisions prises par le Conseil en s'appuyant sur son administration. Celle-ci comporte 20 commissaires et des directions générales ressemblant aux départements ou ministères que l'on retrouve dans un État moderne. Et, ces fonctionnaires sont par définition européens (ou supranationaux). La Commission veille au respect des

traités et des décisions en collaboration avec la Cour de Justice des Communautés européennes.

Sur la scène internationale, elle représente l'U.E., elle négocie des accords essentiellement de commerce et de coopération. Plusieurs de ses présidents dont J. Delors (un des plus brillants) ont contribué à lui donner une allure de gouvernement européen au-dessus des États nationaux. Mais c'est sans compter avec le Conseil précité et d'autres faiblesses.

Tout d'abord, elle n'a pas un pouvoir réglementaire comparable à celui dont dispose un gouvernement. Il n'y a d'ailleurs pas de loi européenne au sens strict (votée par une assemblée élue) mais des directives, règlements, décisions. De plus c'est le Conseil qui « lui confère dans les actes qu'il adopte, les compétences des règles qu'il établit ».

Quant à ses fonctionnaires, ils sont au cœur d'un vaste processus de réglementation de la vie économique (et sociale) de l'U.E. mais ils sont fort peu nombreux avec des effectifs dérisoires comparativement avec le corps administratif de n'importe quel État membre (même parmi les plus petits).

Nous avons ici un indicateur important quant au fonctionnement de l'U.E. La nature de son administration ne se compare pas non plus à celle d'un État fédéral. Dans ce dernier (comme aux États-Unis et au Canada, par exemple), le gouvernement central dispose d'un grand nombre de fonctionnaires dépendant directement et étroitement de lui. De plus, son pouvoir d'imposition lui permet d'avoir un contrôle sur des ressources financières souvent sans commune mesure avec le faible budget dont dispose la Commission. Dans le cas de celle-ci, on ne peut certes pas parler du « pouvoir de la bourse ».

En conclusion, la Commission revêt certains aspects d'un gouvernement (limité) de nature supranationale. Mais elle se trouve en porte-à-faux dans plusieurs directions à la fois. Tout d'abord en raison de la prédominance du Conseil. Ensuite, face à l'opinion publique elle a le défaut de n'être pas élue (bien qu'elle soit choisie avec l'accord des États membres et du Parlement). Enfin, elle est devenue une cible facile du ressentiment des citoyens, du moins en ce qui concerne les aspects les plus bureaucratiques d'une fonction complexe dont elle n'est après tout qu'un rouage, si important soit-il.

2.2 Conseil européen et Conseil des ministres.

2.2.1 Le Conseil : une institution de nature confédérale?

Le Conseil européen comporte les éléments de base d'une confédération d'États souverains. Son évolution est particulièrement significative pour notre recherche. Le Traité de Maastricht a confirmé sa suprématie en même temps que le fait que les chefs des gouvernements des États membres, réunis en conseil, détiennent le véritable pouvoir décisionnel. C'est à eux qu'il appartient de donner à l'U.E. son impulsion et de « définir les orientations politiques générales ».

Le Conseil européen se réunit plusieurs fois par année pour arbitrer les conflits entre institutions et gouvernements et pour prendre les décisions les plus importantes. Il vient en quelque sorte coiffer le Conseil des Ministres, instance intergouvernementale à composition variable selon les matières à traiter.

Le Conseil des Ministres peut réunir ensemble ou séparément les ministres (des gouvernements nationaux) de l'agriculture, des affaires étrangères, etc., dans des domaines traités par les directions générales de la Commission européenne.

Normalement, on s'attendrait à ce que ce soit le Parlement européen qui, au moins formellement, légifère. En réalité c'est le Conseil des Ministres le véritable législateur avec ses pouvoirs en matière de « règlements et directives ». Ce processus législatif, fort compliqué, se déroule avec la collaboration de la C.E., les fonctionnaires des administrations nationales et, depuis peu (Traité de Maastricht) avec le Parlement européen (voir notamment en matière de budget) dont il a besoin du consentement.

Soulignons le rôle d'une autre institution interne, illustrant bien l'aspect intergouvernemental du C.M., à savoir : le Comité des Représentants permanents. Ses membres ont le statut d'ambassadeur de leur pays. Ils ont pour mission de préparer les travaux du C.M. et d'en exécuter les décisions. Ils représentent une sorte de charnière entre les deux niveaux d'administration (U.E.-États membres).

Parallèlement à ces rapports institutionnels au sommet il y a tout le jeu des relations plus spécialisées et plus techniques des ministères nationaux avec les directions générales de la C.E. (relevé plus haut) et de ces ministères entre eux, dans une dimension horizontale cette fois (voir plus bas).

D'autre part, le COREPER qui a pour mission de défendre les intérêts de ses mandataires se doit de négocier avec les fonctionnaires de l'U.E. qui, eux, ont des préoccupations communautaires avant tout. Quant au secrétariat du Conseil, il comporte à peu près 2,000 employés (qui viennent s'ajouter à environ 17,000 fonctionnaires).

Parmi les changements récents notons que la «centralité» du COREPER est remise en question (voir Moreau Defarges). Plusieurs ministres disposent désormais d'un comité spécial propre et «les ministres des finances se dotent d'une enceinte propre». On assiste alors à ce que au Canada on appellerait une forme de fédéralisme horizontal où l'on voit les administrations et leurs experts s'organiser entre elles pour traiter les problèmes les concernant, surtout dans leurs aspects les plus techniques.

Ceci nous permet une fois de plus de souligner l'importance des administrations nationales au sein du Conseil. Quant au rôle de ce dernier, il pourrait encore augmenter depuis que le Traité de Maastricht tend à réduire les disparités entre la faiblesse politique de l'U.E. et ses remarquables performances en matière d'intégration économique. On y parle d'ailleurs de passage de la Communauté économique à l'Union politique.

Ceci se traduirait alors par une tendance à une plus grande intervention en politique étrangère, défense, politique sociale, sécurité, justice, etc., avec les résistances que l'on sait de la part de certains pays.

2.2.2 Un autre indicateur : le droit de vote des États membres

À l'article 2 de la Confédération des États-Unis (1777), on a une véritable définition de ce qui fut à cette époque une réelle confédération. Il y est écrit que «chaque État conserve sa souveraineté, sa liberté, son indépendance ainsi que tous pouvoirs, juridictions et privilèges qui ne sont pas, par la présente convention, expressément délégués aux États-Unis siégeant en Congrès».

On y constate que le dit congrès pouvait prendre ses décisions à la majorité qualifiée des voix, soit 9 sur 13 (chaque État disposant d'une voix). Quant à l'exécution proprement dite des décisions, elles dépendent en dernier ressort de la bonne volonté des États. Ces derniers disposaient de la sorte d'un veto de facto car il n'y avait alors aucune force coercitive au service de la confédération.

En pratique donc, c'était la règle de l'unanimité qui régnait. Les «Federalists» (voir The Federalist Papers) n'ont pas manqué de souligner la faiblesse et la paralysie occasionnées par un tel système, dans leurs efforts pour créer un État fédéral.

Dans cette perspective historique, dans l'U.E., les limites apportées au droit de veto (contre la règle de l'unanimité) constituent un indicateur intéressant quand on parle de souveraineté des États membres.

Déjà en 1986, l'Acte unique avait décidé que le vote à la majorité qualifiée serait la règle «pour toutes les mesures de concrétisation du marché unique». Le Traité de Maastricht a contribué à pondérer le vote. Dans ce mode fort compliqué, il y a des

décisions qui sont souvent prises à la majorité simple, d'autres à la majorité qualifiée et enfin, pour certaines, l'unanimité est requise.

Après le Traité de Nice (2000), plus de 80/100 des décisions sont prises à la majorité qualifiée, notamment en ce qui concerne le marché, la concurrence. L'unanimité subsiste pour les questions les plus importantes. Il est évident que des États comme la France et la Grande-Bretagne, par exemple, n'abandonneront pas de sitôt un droit de veto qui, au fond, concrétise bien leur volonté de garder leur souveraineté. C'est même vrai pour de plus petits États (voir, tout récemment, le Danemark à propos de l'Euro).

Cette procédure exige donc l'unanimité quand il s'agit de respecter la volonté d'un État membre estimant que ses intérêts vitaux sont menacés. D'où la recherche constante, à travers les négociations, d'un large consensus au sein du Conseil. Avec comme conséquence pratique la possibilité de l'« opting out ». Finalement, ce que l'on qualifie d'Europe à géométrie variable résulte en partie de cette volonté de maintenir le principe de la souveraineté nationale, même si dans la pratique celle-ci a été progressivement limitée dans son exercice.

2.3 Un parlement légèrement renforcé mais encore faible

2.3.1 Acquits et faiblesses

Dans notre étude précédente, nous avons analysé les pouvoirs et fonctions du Parlement européen en relation avec ceux de la Commission et du Conseil. Plus haut, nous avons souligné qu'en matière de « législation », il s'agissait essentiellement de consultation obligatoire étendue à d'autres domaines, de consultation avec le C.M. pour le budget, de coopération avec le Conseil, s'appliquant au marché intérieur, à la politique sociale, à la cohésion économique et sociale, à la recherche, etc.

Après une position commune du Conseil et de la Commission, le Parlement peut l'accepter, la rejeter ou l'amender.

Pour les traités d'adhésion et les accords internationaux il a un pouvoir de codécision, son avis est requis avant une décision du Conseil. Le Parlement a donc le droit d'être consulté et informé avant et pendant les négociations. Son accord n'est cependant pas indispensable pour les accords commerciaux.

Signalons également son pouvoir de contrôle, lui permettant de rejeter dans sa totalité le projet de budget et d'en contrôler l'application. Mais, il n'a aucun droit d'initiative budgétaire et ses compétences ne s'étendent pas aux recettes. C'est là une grande lacune car la principale force des assemblées législatives (Congrès, Chambre des Communes) etc., réside dans le pouvoir de la bourse (recettes et dépenses).

De plus, le Parlement est amputé d'un autre pouvoir propre aux parlements, à savoir l'initiative législative. Encore que ce dernier soit fortement en déclin un peu partout

mais à des degrés très divers. Fait certain, on est loin de la « souveraineté du Parlement de Londres, où l' « on peut tout faire, sauf, etc. ». Ajoutons à tout cela qu'il est peu représentatif, davantage une juxtaposition de députés nationaux plus ou moins bien rassemblés dans des groupes politiques censés transcender les limites des États. Il n'existe manifestement pas de cohésion comparable à ce que l'on peut observer dans des assemblées élues d'États fédéraux comme les États-Unis ou le Canada, surtout quand il n'y a que deux partis principaux.

2.3.2 Renforcements récents

Un autre pouvoir important réside dans le principe de la responsabilité collective du gouvernement devant la chambre qui l'a élu et dont ses membres proviennent. Cet élément essentiel n'existe pas pour le Parlement européen. Il a cependant le pouvoir de censurer la Commission et de forcer ses membres à démissionner (voir le cas de la Commission Santer), invoquant ainsi le principe de la responsabilité dite ministérielle. Mais il ne s'applique pas au Conseil des Ministres.

Depuis les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, ses compétences se sont quelque peu clarifiées et consolidées mais dans les limites précitées.

En voici une synthèse :

- La Commission doit recevoir l'accord du Parlement pour entrer en fonction et elle peut être l'objet d'une mention de censure de celui-ci.
- Le Parlement a un pouvoir de codécision avec le C.M. en matière de budget.
- Pour les questions importantes, il doit être consulté par le C.M. et ce dernier ne peut décider sans son accord.
- Lors des négociations triangulaires (Commission, C.M., Parlement), le C.M. tranche en dernier ressort mais il ne peut surmonter un veto du Parlement qu'en réunissant l'unanimité des votes.
- Quant à la codécision proprement dite avec le C.M., elle s'étend à de plus en plus de domaines, ce qui se traduit par un rôle accru pour le Parlement.
- Enfin, il dispose d'autres moyens anciens et nouveaux non négligeables tels que la possibilité de créer des commissions d'enquête, de poser des questions écrites ou orales à la C. ou au C.M., de provoquer des débats au sein de son assemblée, etc. Tout ceci s'apparente au moins en partie à ce que l'on peut retrouver dans des parlements d'États constitués.

2.3.3 Pondération des votes

Quant à la nouvelle pondération des votes depuis le Traité de Nice, elle revêt une certaine importance, surtout si l'on considère le long terme et l'élargissement de l'U.E. Elle concerne le vote à la majorité qualifiée.

Celle-ci favorise les petits États puisqu'elle exige un accord de 8 États sur 15. Ce qui signifie une possibilité de blocage de la part d'un groupe d'États représentant une petite minorité de la population totale de l'U.E. Dans la pratique cependant, des pays tels que l'Allemagne et la France (cofondateurs avec le Bénélux et l'Italie) pèsent d'un poids autrement plus lourd que leur petit nombre de voix au Parlement ne semble l'indiquer.

On ne peut faire l'Europe sans l'Allemagne ou sans la France. À fortiori lorsque ces deux États coopèrent étroitement, ce qui a été le cas jusqu'ici dans les questions les plus vitales pour eux et l'U.E. Avec les autres cofondateurs ils constituent ce que l'on pourrait appeler le « core area », le noyau ou mieux le moteur de l'U.E.

Conclusion

Au cours des dix dernières années, le Parlement européen a vu ses pouvoirs renforcés, ils s'expriment dans trois catégories de procédure : consultation, coopération, codécision. Le tout s'effectue dans un jeu très complexe où l'acteur de loin le plus important reste le Conseil (Conseil européen et Conseil des ministres). Partout en Occident, les parlements ont vu leur rôle amoindri mais ici, à ce phénomène général, s'ajoutent les faiblesses structurelles précitées.

En dépit des progrès enregistrés et toutes proportions gardées, il ne peut vraiment pas se comparer à des législatures telles que celles du Congrès aux États-Unis ou les parlements canadien et allemand.

2.4 Une institution supra nationale : la Cour de Justice des Communautés européennes.

2.4.1 Continuité

Peu de changements ont été apportés depuis 1991. Et, on peut confirmer ce qui était écrit alors. En ce sens que cette Cour a contribué à imposer un ordre juridique et publique avec un impact d'une telle importance que l'on pourrait comparer son rôle à celui joué par une cours suprême ou une cour constitutionnelle dans un État fédéral (États-Unis, Canada, Allemagne). C'est ce que l'on peut dégager à la lumière de la jurisprudence et en particulier des principes et concepts politico-constitutionnels invoqués par elle, surtout lorsqu'elle doit défendre les prérogatives de l'U.E. contre les empiétements des États membres.

- Dans le cadre des recours en manquement introduits par la Commission ou un État membre, la Cour affirme la primauté du droit communautaire sur le droit national. Ceci avait alors pour conséquence non pas d'annuler une disposition du droit nationale mais d'y obtenir que les juges des tribunaux nationaux n'appliquent pas la disposition en question. Le Traité de Maastricht va beaucoup plus loin, désormais les États membres doivent exécuter les décisions de la Cour, qui dans certains cas modifient leur propre législation. En cas de non exécution, des sanctions financières et autres sont prévues.

- Deuxièmement, lié au principe de la primauté du droit communautaire, il y a le principe d'applicabilité et d'effet direct du dit droit. Ce qui permet de passer par-dessus la tête des institutions nationales (gouvernements, législatures, tribunaux, administrations) pour s'appliquer directement aux institutions et personnes concernées. Ce droit communautaire fait partie du droit national où il constitue une source et des obligations nouvelles.

On a dit qu'ainsi chaque juge d'un tribunal national devient en quelque sorte un juge fédéral d'une cour inférieure comme dans un État fédéral. Ce qui pousserait l'analogie un peu loin.

Pour rappel, les règlements de portée générale et obligatoire s'appliquent intégralement et directement à tous les États membres tandis que la directive (obligatoire, générale) doit être complétée par une loi (ou décret) d'un gouvernement qui a ainsi le choix des moyens. En l'occurrence on peut parler de décentralisation administrative et la Cour utilise surtout cette méthode.

Quant à la décision elle s'applique directement et obligatoirement à une catégorie de personnes. Enfin, la recommandation et l'avis sont de portée générale mais non

obligatoire. Ce sont donc les trois premières catégories précitées qui relèvent de la Cour.

2.4.2 Bilan

La Cour de Justice constitue la pièce maîtresse de la création d'un ordre juridique européen, tout en lui assurant une cohérence et une clarté qui contrastent singulièrement avec l'extrême complexité des procédures et des relations à l'intérieur du triangle (Commission, Conseil, Parlement).

Désormais deux principes (reconnus aux États-Unis grâce à la Cour suprême) sont définitivement établis : celui de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres et celui de l'applicabilité directe et obligatoire de ce droit à la fois pour les États et les personnes.

Quant au principe nouveau de la subsidiarité, annoncé par le Traité de Maastricht, il reste fort ambigu et par conséquent d'application très difficile pour la Cour. Il est aisé d'affirmer que la Communauté n'intervient conformément au principe de la subsidiarité que si et dans la mesure où les objectifs de l'action ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres. Il peut donc être invoqué par les États membres pour limiter les interventions de l'U.E. ou au contraire être réclamé par celle-ci pour étendre ses compétences dans, notamment, les domaines relevant des pouvoirs résiduels (ce qui n'est pas défini comme étant de compétence communautaire dépend des États).

Et l'on revient alors au problème crucial de la répartition des compétences. Ce dernier est relativement moins compliqué quand il s'agit des pouvoirs exclusifs de l'U.E. (concurrence, monnaie, etc.). Mais les occasions d'affrontement augmentent considérablement quand il s'agit des « compétences partielles » où les deux niveaux de gouvernement doivent se concerter, parce que certains problèmes tout en étant d'intérêt national (à l'échelle d'un pays) sont en même temps d'intérêt plus général, communautaire européen. Or, dans les États fédéraux modernes, tout le système politique repose sur une constitution ou « loi fondamentale » dont la première mission est justement de préciser les compétences des différents niveaux de gouvernement.

Donc, l'élaboration d'une constitution, comparable à ce que l'on retrouve dans un État fédéral démocratique serait évidemment un outil indispensable pour la Cour européenne et en même temps un autre indicateur de « supranationalité ».

Mais on en est certainement pas arrivé à ce stade, les pays membres étant divisés sur la façon de procéder et surtout sur le degré d'autonomie à laisser aux États nationaux, voire même sur le principe de la souveraineté de ceux-ci.

2.5 Une seconde institution supranationale : la Banque Centrale européenne.

La création d'une banque centrale et l'entrée en fonction de l'Euro, monnaie commune européenne, constituent le changement le plus important de la dernière décennie. C'est un grand pas en avant dans la réalisation d'une union économique déjà fort avancée et son complément monétaire.

En même temps, c'est une perte d'autonomie pour les États qui n'ont plus la possibilité d'avoir une politique monétaire propre. Ces possibilités étaient de toute façon de plus en plus limitées.

Désormais, c'est une institution supranationale, indépendante (normalement) des gouvernements nationaux qui, en collaboration avec leur banque nationale, va assumer une grande partie des fonctions exercées, par exemple, aux États-Unis par la Banque de Réserve fédérale :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la zone européenne,
- conduire les opérations de change,
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres,
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement,
- contribuer au contrôle des établissements de crédit et à la stabilité du système financier tout en jouant un rôle consultatif au sein de l'U.E. et auprès des gouvernements locaux et de leur banque nationale.

Son organe décisionnel, le Conseil des gouverneurs, se compose des gouverneurs des banques centrales nationales des pays membres, plus les membres du Directoire. Tous sont choisis parmi des experts reconnus. Ils sont nommés par les gouvernements nationaux, sur recommandation du Conseil de l'U.E., après diverses consultations (dont le Parlement européen). Ses principales responsabilités?

- définir la politique monétaire, y compris les décisions intermédiaires, les taux directeurs, l'approvisionnement en réserves,
- arrêter les orientations voulues pour leur exécution et autres missions confiées à l'« Eurosystem ».

Évidemment, une telle banque va se heurter à de nombreux obstacles. Le plus sérieux résulte des disparités économiques soulignées plus haut mais ces dernières se retrouvent également au sein d'États fédéraux tels que les États-Unis, l'Allemagne et

le Canada. Comme dans l'U.E., on y constate, par exemple, que les exigences en matière de taux d'intérêt peuvent varier considérablement. Les régions moins favorisées réclament souvent des taux plus bas alors que celles en pleine expansion préféreraient freiner celle-ci avec des taux plus élevés. C'est encore plus compliqué quand on considère qu'à l'intérieur des pays membres on observe, en descendant plus bas, de très fortes disparités. Par exemple, à l'intérieur d'un même land (comme Hambourg) on constate que certaines zones sont très pauvres alors que l'ensemble du land se situe parmi les plus riches. À noter, entre parenthèses, que la création récente du Comité des régions à Bruxelles est appelé à jouer un rôle consultatif auprès des régions (länder, régions françaises, etc.).

Le problème des disparités économiques affectera aussi la question des réserves à constituer, les taux de change que l'on ne pourra plus manipuler et les budgets dont les déficits devront être limités, etc. Dans l'ensemble finalement c'est un progrès considérable vers l'intégration économique et monétaire précitée même si, du moins à court terme, plusieurs États ne font pas partie de l'Euro. Parmi ceux-ci, on retrouve deux pays nordiques (Danemark, Suède) et la Grande-Bretagne peu soucieuse d'abandonner un attribut majeur de sa souveraineté. Mais pour combien de temps encore?

3. Un modèle dynamique et incomparable

C'est devenu un lieu commun de dire que l'U.E., ou du moins ses centres décisionnels, se situe entre une confédération d'États souverains et un État fédéral supranational. Cette distinction nous permet au moins d'avoir un fil conducteur quand on en étudie les principales institutions et leur évolution.

Au départ, la Communauté économique européenne s'apparentait dans une large mesure à une confédération d'États souverains. À ce jour, elle n'a pas de constitution mais est régie par une succession de traités précisant de nombreux éléments que l'on retrouve dans la constitution d'un État fédéral. Contrairement à celle-ci (États fédéraux étudiés) on ne retrouve pas le principe de la séparation des pouvoirs et tout ce qui en découle pour la nature, les compétences et le fonctionnement des principales institutions.

Évidemment, dans les États fédéraux les relations verticales, entre les institutions centrales et les États (ou provinces, länder, etc.) continuent d'évoluer, de même que les rapports entre les trois « branches » du pouvoir, mais cette évolution ne se fait pas à un degré et à une vitesse comparable avec ce qui est observé dans l'U.E.

Ainsi, il est manifeste qu'au cours des dernières années, chaque État membre de l'U.E. a vu sa « souveraineté nationale » considérablement limitée. Mais jusqu'à quel

point et surtout dans quel cadre décisionnel particulier cette opération de réajustement s'effectue-t-elle, par comparaison avec les deux modèles précités.

3.1 Éléments partiels d'un État fédéral

Si nous nous concentrons sur les institutions, centres décisionnels et pouvoirs étudiés antérieurement, on peut dire que dans plusieurs de ces institutions, il y a des éléments qui les rapprochent nettement de ce que l'on retrouve dans un État fédéral.

- La plus convaincante à cet égard, c'est la Cour de Justice des communautés européennes. Dans la création d'une communauté de droit, on peut dire qu'elle a joué un rôle proportionnellement plus important que celui de la Cour suprême des États-Unis, qui, elle, pouvait s'appuyer sur une constitution et une législature clairement établies. Idem pour la R.F.A. et le Canada.

Elle a tout d'abord contribué à établir la primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres et en a ensuite imposé l'application directe pour les personnes et les États, on le rappelle. Tout comme dans les États fédéraux, elle se doit aussi de jouer un rôle d'arbitre entre les États membres, entre les institutions de l'U.E., etc.

Sa jurisprudence revêt une force obligatoire d'une importance telle que certains observateurs et experts consultés estiment que même les dirigeants politiques sont loin d'être vraiment conscients de ses effets d'entraînement. Et ceux-ci pourraient dans une certaine mesure s'avérer irréversibles dans la limitation de la souveraineté des États membres.

Pour ceux qui défendent la thèse selon laquelle, l'U.E. s'achemine vers la formation progressive d'un État fédéral européen, cette cour constitue la pièce maîtresse.

- La création de la Banque centrale européenne et d'une monnaie unique (l'Euro) représente une autre étape d'une grande importance symbolique et pratique dans la direction précitée. Désormais les États membres (tout comme les provinces, länder, etc., dans un État fédéral) ne peuvent plus pratiquer de politique monétaire propre. Ceci revient à la B.C.E. avec l'impact considérable que cela représente pour les économies nationales. D'autre part, cette opération ne se fait pas sans rencontrer de nombreux obstacles. Plusieurs membres n'en font pas encore partie mais, surtout, plusieurs lacunes découlent de l'organisation actuelle de l'U.E. où l'on n'a pas encore de véritable mécanisme de coordination des politiques économiques et monétaires.

Dans les États fédéraux (États-Unis, R.F.A.) l'établissement d'une monnaie commune coïncide avec l'entrée en fonction de l'État fédéral alors qu'ici elle survient à un moment où les principales institutions sont encore en gestation.

Le statut de la B.C.E. (et de l'Euro) s'en ressent et offre un net contraste avec l'unité d'action et la vigueur caractérisant le fonctionnement de la Réserve fédérale aux États-Unis, par exemple.

- La Commission européenne devrait, mais pas dans une mesure comparable, jouer le rôle d'une institution européenne supranationale avec le renforcement de l'intégration.

Plusieurs modifications, on l'a vu, ont accentué son caractère supranational, notamment le mode de désignation des commissaires et le fait qu'elle peut être l'objet d'un vote de non-confiance de la part du Parlement européen, pratique ressemblant à ce que, à première vue, on retrouve dans un «gouvernement responsable » devant les élus.

Elle représente l'U.E. à l'étranger et joue un rôle important dans les négociations économiques et lorsqu'il s'agit de faire respecter les règles de la concurrence au sein du marché commun. Elle propose des textes au Conseil et exécute les décisions de celui-ci. Elle s'appuie sur un corps administratif extrêmement réduit si on le compare avec celui dont dispose le gouvernement central d'un État fédéral. Elle collabore étroitement avec les administrations des États membres dont l'U.E. est très dépendante tant au niveau de l'élaboration des «quasi-lois » que de leur exécution.

Considérée parfois comme le gouvernement de l'U.E. et en tout cas comme une institution très bureaucratique, la Commission reste une institution hybride, à l'avenir incertain. Sa principale faiblesse résulte de la présence et de la force d'une institution d'une toute autre nature : le Conseil, véritable centre décisionnel de l'U.E.

- Le Parlement européen, autre institution européenne à vocation supranationale a vu ses pouvoirs quelque peu renforcés au cours des dernières années. Il est obligatoirement consulté pour les choix les plus importants du Conseil. La procédure de codécision requiert son accord (avec le Conseil) pour l'adoption des «normes » et dans un nombre croissant de domaines, de même que pour le budget. Plus haut on a vu que la Commission avait besoin de l'accord du Parlement pour entrer en fonction et y rester.

Quant à la nouvelle pondération des votes, en dépit de ses limites, elle aussi, représente un pas en avant vers plus de «supranationalité ». Mais à côté de cela, il y a des faiblesses qui réduisent sérieusement ses pouvoirs réels et son fonctionnement. Contrairement à un parlement normal, elle n'a aucun droit d'initiative législative ou budgétaire. Elle est ainsi privée d'un pouvoir essentiel : celui de « la bourse ». quant au principe de la responsabilité ministérielle, clef du régime parlementaire, il ne s'applique pas au Conseil.

Le Parlement n'est pas non plus une tribune où peuvent s'affronter les principaux acteurs politiques. C'est d'ailleurs davantage une juxtaposition de partis nationaux plutôt qu'un rassemblement de formations politiques à vocation européenne. Il reste

finalement un parlement tronqué que l'on ne peut certes pas comparer aux législatures des États fédéraux vus plus haut et encore moins avec celui d'États unitaires.

3.2 Éléments de confédération.

Nous avons vu comment deux institutions européennes répondaient à des critères propres à la formation d'un État fédéral. Par contre le Parlement européen privé des pouvoirs les plus essentiels d'un parlement et surtout la Commission au statut hybride et incertain ne constituent pas des organes comparables à ce que l'on retrouve dans les États fédéraux.

Quant au « triangle institutionnel » (Commission, Parlement, Conseil) il chevauche à la fois sur le législatif et l'exécutif que l'on retrouve habituellement dans un État fédéral. Il n'a pas le droit de lever des impôts sur les États membres et ne peut mener une politique étrangère et une politique de défense comme le font les États fédéraux précités. Aux États-Unis c'est d'ailleurs sur cette double base que le Président a pu asseoir le mieux son autorité.

Le dit triangle prend certes un nombre considérable de décisions dans un nombre croissant de domaines mais ces décisions sont prises finalement dans un ordre radicalement différent de celui d'un État fédéral. Jusqu'ici, elles se font sur une base interétatique. Les États membres acceptent de limiter leur souveraineté au profit des institutions européennes mais sans renoncer à celle-ci.

Le Conseil européen et le Conseil des ministres sont la meilleure illustration de ce phénomène, ils constituent le véritable moteur de l'U.E., ce que confirme le Traité de Maastricht (revoir la synthèse faite à la section 2.2.1 et 2.2.2).

Le Conseil est issu directement des gouvernements des États membres, il s'appuie donc sur ces derniers et leur appareil administratif (et judiciaire). Sans cette énorme infrastructure, l'U.E. serait absolument incapable de fonctionner. En même temps, en aval et en amont des décisions, on voit émerger des réseaux exécutifs, législatifs et judiciaires, à différents niveaux, combinés avec des réseaux privés, syndicats, groupes de pression divers, etc. qui ne se fusionnent pas en acteurs supranationaux mais coopèrent sous une forme que l'on a qualifiée de « réseaux horizontaux transnationaux ».

3.3 Conclusion

L'U.E. n'est plus seulement un projet économique gigantesque mais aussi un projet d'intégration politique devant lequel plusieurs pays tels que la Grande-Bretagne sont plutôt réticents. D'autre part, plus les domaines d'intervention des institutions européennes s'étendent, plus la coopération entre acteurs s'intensifie. On la retrouve quasi partout et à tous les niveaux : entre États membres et l'U.E., entre les États

eux-mêmes, entre administrations des différents niveaux de gouvernement, y compris les régions, länder, etc. Sans oublier le faisceau de relations publiques et privées relevé plus haut.

Les termes qui reviennent le plus souvent rejettent toute tendance à l'exclusion : collaboration, coopération, intégration progressive, partage de compétences, subsidiarité, etc. Mais cette dynamique indéniable de coopération croissante jusqu'ici, comment se situe-t-elle par rapport aux deux modèles invoqués dans notre hypothèse de base ?

Parlant de la confrontation confédération-fédéralisme (État fédéral), plusieurs auteurs dont F. Massart estiment qu'elle subsiste, « mixage de mécaniques et de structures inspirées par des visions institutionnelles opposées »... dialectique maintenue où les deux modèles s'entremêlent davantage (voir bibliographie, p. 94).

Plusieurs constats ressortent avec netteté. Les gouvernements des 15 sont tous conscients des limites apportées à la souveraineté nationale et donc de la nécessité d'une coopération économique et politique de plus en plus étroite. Au point qu'il est pratiquement impossible de revenir en arrière, de renier les acquis de l'U.E. et de se mouler dans le cadre très « élastique » d'une pure confédération d'États souverains.

L'antithèse « l'État fédéral », tout en étant plus plausible, ne s'inscrit pas dans les faits observés, même en se limitant aux institutions. Le principal obstacle réside dans la présence et la nécessité des États nationaux en dépit de leurs limites.

Dans « La restructuration des États en Europe occidentale » p. 13, V. Wright et S. Cassese écrivent ce que suit : « L'État-Nation reste massivement présent... Même dans l'économie, il continue à intervenir sur une vaste échelle via des méthodes visant à infléchir le marché. Il façonne les secteurs industriels principaux, publics et privés par le biais de politique fiscale, de politique du marché du travail, de l'éducation, de service public, de recherche, d'aide à l'exportation, etc. » Ces auteurs mettent ainsi un sérieux bémol pour ceux qui parlent du déclin, voire de l'extinction des États-nations. Ce qu'ils soulignent s'applique encore plus à des puissances comme l'Allemagne, la France et l'Angleterre, notamment en matière de politique étrangère et de défense.

C'est pourquoi l'U.E. tout en limitant l'exercice de la souveraineté des États, renforce en même temps leur influence au sein d'un ensemble beaucoup plus vaste et nanti d'un potentiel à l'échelle mondiale. Mais, c'est le niveau national (donc l'État) qui est la source de la plus grande partie des initiatives et des décisions.

L'État national constitue donc à la fois l'infrastructure et l'élément moteur de l'U.E. Sans sa participation, qui prendrait les décisions ? Quelques milliers de technocrates non élus de Bruxelles ? Les multinationales omniprésentes ? La « main invisible » du marché ? Ou tout cela ensemble ?

La notion de souveraineté est indissociable de l'État, c'est ce qui fait la spécificité de celui-ci. Jusqu'ici, il ne semble pas que les États membres soient désireux de renoncer à celle-ci. P. Y. Monette estime que c'est là le principal obstacle à la création d'un État fédéral souverain. Quant à Magnette et Remacle dans « La grande transformation de l'Europe » (p. 17) ils estiment : « rares sont encore ceux qui croient possible de transformer l'Union en État fédéral ». Tel était le constat commun des contributions à ce volume récent.

Ph. Moreau dans « Après Nice : vers un gouvernement fédéral? » affirme sans ambage que « Le gouvernement de l'Union appartient bien aux gouvernements des États membres » (p. 283).

Résumant bien le tout et en le plaçant dans la perspective de la souveraineté, Ch. Reich (voir bibliographie, p. 708), écrit : « La majorité des États membres préfèrent actuellement assurer largement la souveraineté en commun plutôt que la transférer ou de la partager avec une institution qui échapperait à la sphère inter-étatique ».

Toute réforme des institutions de l'U.E. qui tenterait d'ignorer ces faits serait vouée à l'échec. C'est ce qui explique largement la prudence et le pragmatisme des principaux dirigeants européens. Consciemment ou pas, ils recherchent un équilibre-modèle conciliant à la fois le désir naturel d'enracinement (d'abord dans un pays) et le besoin d'ouverture, de coopération, débouchant progressivement sur une « supranationalité », à visage humain parce que ne faisant pas abstraction de ses fondements mêmes. Mais, quel défi!

Bibliographie : Union européenne

- Ammon, G. et coll., Fédéralisme et centralisme, avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français, Économica, 1998.
- Cassese, S. et Wright, V., La recomposition de l'État en Europe, La Découverte, 1996.
- Croizat, M. et Quermonne, J.L., l'Europe et le fédéralisme, Montchrestien, 1996.
- Dehousse, R., La cour de justice des communautés européennes, Montchrestien, 1997.
- Gerbet, P., La construction de l'Europe, Imprimerie Nationale, 1999.
- La Serre, F., Quelle Union pour quelle Europe? Éditions Complexe, 1998.
- Légaré, A., La souveraineté est-elle dépassée? Boréal, 1992.
- Le Gloannec, A.M., Entre Union et Nations, Presses de Sciences Po, 1998.
- Leonardy, U., L'Europe s'oriente-t-elle vers une constitution fédérale? Fédérations, 2001, vol. 1.
- Magnette, P., La grande transformation de l'Europe, Éd. Université Libre de Bruxelles, 2000.
- Massart, F., l'Europe prédite, la signification des mots, F. Massart, Academia-Erasme, 1994.
- Monette, P.Y., L'Europe, État d'urgence, Desclée de Brouwer, 1997.
- Moreau, P., Les institutions européennes, Colin, 2001.
- Moreau, P., Après Nice : vers un gouvernement fédéral? Politique étrangère 2001, no. 2.
- Quermonne, J.-L., Le système politique de l'Union européenne, Montchrestien, 1998.
- Réveillard, C., Les dates clefs de la construction européenne, Ellipses, 2000.
- Reich, Ch., Le développement de l'Union européenne, in Revue du Marché commun, no. 351, 1991.
- Scharf, F., Gouverner l'Europe, Presses de Sciences Po, 2000.

Soldatos, P. et coll., L'U.E. de l'an 2000, défis et perspectives, Coll. Chaire Jean Monet, Université de Montréal, 1997.

Toulemon, R., La construction européenne, Hachette, 1999.

N.B. Pour des statistiques de base, voir Eurostat 2001, Office des publications officielles des communautés européennes, Bruxelles.

IV. Conclusions : Réflexions pour la relation Canada-Québec

1. Länder , États, provinces : disparités et identité.

Aux États-Unis, en Allemagne et au Canada, on observe de fortes disparités en terme de population et de développement économique entre les entités politiques précitées. Elles constituent un des principaux obstacles pour le fonctionnement normal d'un État fédéral à base de consensus démocratique.

En Allemagne, avant la réunification, les disparités entre länder avaient été relativement réduites mais celles-ci, combinées avec la globalisation ont contribué à creuser le fossé séparant les plus riches par rapport aux moins bien nantis venant de l'ex-R.D.A.

Quant au sentiment d'appartenance à un land (identité) il ne repose pas sur une longue histoire. Créés de façon souvent artificielle, ils ne coïncident pas avec un enracinement profond sur un territoire précis et avec des différences culturelles de nature à se confiner dans les limites administratives d'un land. La Bavière constitue une des exceptions à ce point de vue.

L'État allemand n'est pas remis en question sur une base régionale (et encore moins au niveau des länder) comme ce fut le cas, notamment de la Bavière, à l'époque de l'unification forcée sous la férule de la Prusse. À ce point de vue, c'est un pays qui se distingue par un large consensus avec quelques réserves pour les länder de l'est.

Aux États-Unis également on observe les disparités signalées plus haut. Parmi les États les plus pauvres, on en retrouve plusieurs, surtout dans le sud, avec une forte population afro-américaine ou latino-américaine. On y observe néanmoins des progrès relatifs par rapport à certains États du nord, mieux nantis mais parfois stagnants ou même déclinants.

Quant à l'identité des États, pour beaucoup, elle repose sur un passé relativement lointain et sur des différences régionales appréciables. Mais, cette identité est affaiblie par un « American way of life », se traduisant entre autres par une grande mobilité géographique et sociale, coïncidant avec l'émergence d'un patriotisme américain, plus présent que le patriotisme allemand ou canadien.

Restent les derniers reliquats, surtout symboliques, de l'ancienne Confédération des États du sud. Mais ils ne sont pas de nature à recréer une conscience régionale suffisamment forte pour s'« incarner » dans un ou plusieurs des cinquante États. Quant au regroupement des Afro-Américains ou des Latino-Américains dans un État où ils seraient majoritaires, il est encore peu probable jusqu'ici.

Au Canada on constate également un développement inégal. L'Ontario et deux provinces de l'Ouest se classent parmi les mieux nanties alors que les provinces maritimes se situent encore parmi les moins peuplées et les moins nanties à plusieurs

points de vue. Au centre, on retrouve les deux provinces les plus peuplées dont l'Ontario qui occupe une place dominante tant sur la scène fédérale que dans l'économie générale du pays. Et ce, avec les réactions que l'on sait et la naissance d'un sentiment d'aliénation non seulement au Québec mais dans une moindre mesure de l'ouest (Western Alienation).

La grande différence par rapport aux länder, aux États et aux provinces canadiennes, c'est l'existence d'une entité politique et sociale telle que le Québec. Parmi ces 15 länder, 50 États, 9 provinces anglophones, il n'y en a aucune (entité) qui lui soit comparable en termes d'enracinement dans le passé (remontant à la Nouvelle-France), d'identité culturelle (linguistique tout d'abord) avec en plus ce que l'on pourrait qualifier dans une large mesure de « conscience nationale ».

Les rapports de cette province avec le gouvernement central y sont d'une autre nature que dans les deux autres États fédéraux. Au point de faire dire à un auteur canadien anglophone que le Canada, ou plutôt le reste du Canada, fonctionnerait beaucoup mieux sans le Québec. Une séparation serait favorable même pour ce dernier. Parlant des nouveaux immigrants, Reed Scowen écrit ce qui suit à la fin de son ouvrage « Le temps des adieux » :

« S'ils choisissent de s'établir au Québec, ils se retrouveront en Nouvelle-France, un État-nation de style européen, dynamique et en bonne santé, qui fait partie du nouveau monde ».

Un point de vue parmi bien d'autres mais qui ne manque pas de logique du moins sur un plan purement fonctionnel.

2. La centralisation politique dans les trois États fédéraux

Dans la section 1.2 consacrée au déclin des États nationaux (avec un point d'interrogation) nous avons rappelé que l'économie de marché et le néo-libéralisme pouvaient contribuer à remettre sérieusement en question le rôle dirigiste et redistributeur de l'État fédéral en Occident.

On notait, par exemple, que les gouvernements centraux, influencés par un modèle de gestion emprunté à l'entreprise privée, avaient tendance à vouloir réduire leur appareil administratif tant au niveau des effectifs que de la production de réglementations.

Dans la même section, on montrait également comment les exigences en matière de santé, éducation, services sociaux (aide aux chômeurs, etc.) contribuaient à déséquilibrer les budgets nationaux, interventionnistes en l'occurrence. D'où une double réaction de leur part, soit en « refiler » la charge et les coûts plus ou moins entièrement aux « gouvernements inférieurs », soit procéder à la privatisation de certains services publics ou les deux à la fois.

À des degrés assez variables, les trois États fédéraux ont été influencés par le néolibéralisme mais cela n'empêche pas que les gouvernements centraux restent très forts, surtout aux États-Unis et en Allemagne. Aux États-Unis, le gouvernement national continue de jouer un rôle capital sur la scène internationale via la politique étrangère et au nom de la défense. Sa propre sécurité étant de plus en plus dépendante d'un ordre mondial fortement ébranlé. Son budget n'a pas cessé d'augmenter et les réductions de personnel et de réglementation sont loin d'atteindre un niveau auquel on s'attendrait de la part d'un gouvernement se réclamant aussi énergiquement du néolibéralisme et de ses deux volets : privatisation, décentralisation.

Beaucoup de ses interventions en matière d'économie s'apparentent à un protectionnisme déguisé (aide aux entreprises, subsides à l'exportation, quota et taxation à l'importation, etc.). Une lecture des budgets les plus récents nous montre comment ces interventions continuent dans un nombre certainement pas décroissant de domaines finalement.

Aux États-Unis nous avons vu comment la Constitution et ses développements informels permettaient au gouvernement d'intervenir directement ou indirectement dans quasi tous les domaines. Ces pouvoirs, le gouvernement ne les utilise pas forcément mais il les possède.

En Allemagne, où le degré d'interventionnisme de l'État fédéral est relativement plus poussé (notamment en ce qui concerne l'économie et les services sociaux), on peut dire, avec plus de précision encore qu'aux États-Unis, que les pouvoirs précités sont définitivement établis. Tout comme aux États-Unis, on y retrouve une clause sur la supériorité des lois fédérales. Mais en outre, dans l'énorme champ des pouvoirs concurrents, là où l'on parle le plus de coopération, le partage de pouvoir, etc., il y a des dispositions qui consacrent la domination du gouvernement central de façon non équivoque.

Un phénomène de nature comparable s'observe au Canada mais avec des réactions anti-centralisatrices nettement plus fortes. Elles y sont surtout incarnées par la province de Québec. Elle n'a d'ailleurs pas reconnu la Loi constitutionnelle de 1982 acceptée par toutes les autres provinces et passée sans l'approbation d'une de ses deux plus importantes. Ceci aussi représente une différence significative et d'une grande importance par rapport aux autres États fédéraux. Car, dans les pays occidentaux, la Constitution est le fondement même de tout le système politique et, pour être légitime et fonctionnelle, elle requiert un très large consensus.

Quant aux cours constitutionnelles ou suprêmes, chargées d'appliquer la constitution du pays, nous avons vu notamment comment il y avait une convergence dans l'utilisation de concepts de base leur permettant d'assurer « l'intégration nationale », confirmant et consolidant la suprématie du gouvernement central. Et ce, en dépit de

réactions passagères et de faible amplitude, comme c'est le cas actuellement aux États-Unis (allusion au prétendu retour au « dualisme »).

Au Canada, fait surprenant et important, la Cour suprême a reconnu que le Québec avait le droit de chercher à réaliser la sécession, sans prétendre l'assortir de conditions précises et la rendant pratiquement irréalisable.

3. La décentralisation

- L'Allemagne est certainement le prototype de ce que l'on a appelé le « modèle centralisation politique-décentralisation administrative ». Un tel modèle ne s'applique évidemment jamais de façon intégrale. L'on préfère d'ailleurs souvent parler des relations länder-Bund en termes de coopération, cogestion, partage de compétences, etc. Pratiques importantes certes mais qui ne doivent pas nous dissimuler un phénomène systémique d'une toute autre ampleur. Le gouvernement central décide des grandes orientations du pays, il s'appuie sur un corps administratif fédéral très peu important quantitativement comparativement avec les effectifs de l'ensemble des administrations des länder.

Ces derniers sont associés à l'élaboration des lois et règlements fédéraux qu'ensuite ils adaptent et appliquent sur leur territoire respectif; ce système de « coopération » se caractérise par une étroite imbrication des exécutifs des länder avec l'exécutif fédéral donc à la fois en amont et en aval du processus décisionnel. Il en résulte de nombreuses négociations et marchandages dans un modèle nettement bureaucratisé où les parlements des länder ont perdu leur influence tandis que le Bundesrat (représentant les exécutifs des länder) voit ses compétences encore plus étendues. Dans ce système très décentralisé au point de vue administratif, le gouvernement central garde l'initiative législative, il est le coordonnateur des relations avec les länder et prend les décisions finales dans les questions jugées les plus importantes pour le pays. Le chancelier, solidement établi (comme un premier ministre dans un régime parlementaire d'inspiration britannique), est, avec son gouvernement doté des pouvoirs considérables évoqués plus haut. Il le fait souvent de façon indirecte, au nom de la coopération avec les länder et avec beaucoup de concessions réciproques.

- Aux États-Unis, la décentralisation se présente sous un modèle fort différent. Tout d'abord les législateurs des États se sont nettement améliorés et sont plus représentatifs. Elles légifèrent dans de nombreux domaines relevant de la compétence des États et des gouvernements locaux. Elles et les gouverneurs s'appuient sur des corps administratifs modernisés.

Contrairement au Canada et surtout à l'Allemagne, les relations fédérales-États sont moins nombreuses et moins bien structurées. Il n'existe pas de système de péréquation comme dans les deux États précités, malgré les grandes disparités économiques qui y subsistent toujours.

Au nom de la décentralisation évoquée dans les discours néolibéraux, le gouvernement fédéral prétend donner plus d'autonomie aux États. C'est surtout vrai dans les domaines exigeant de plus en plus de fonds (éducation, santé, aide sociale, etc.). Mais, tout en désirant manifestement se dégager financièrement, il garde un contrôle étroit sur la façon dont son aide est dépensée (voir tactiques anciennes et nouvelles). À noter que les domaines précités rentrent dans les compétences résiduelles des États.

- Au Canada, un système de décentralisation administrative à l'allemande est inconcevable. Et ce, pour de multiples raisons, y compris la présence d'un corps administratif fédéral très important qualitativement et quantitativement. Il est certainement fort peu enclin à se départir de ses prérogatives et de sa raison d'être.

Dans la relation Canada-Québec, il y a certes de nombreux éléments de coopération (selon la conjoncture politique) entre les deux principaux niveaux de gouvernement et avec les autres provinces.

À plusieurs égards, et à des degrés variables dans le temps, on pourrait cependant soutenir la thèse que nous avons affaire à un modèle de type conflictuel «zéro sum game » où ce qu'un niveau de gouvernement gagne, l'autre le perd, et vice-versa. Mais l'un est constitué comme un État souverain avec tous les pouvoirs évoqués plus haut et l'autre n'est qu'un État embryonnaire.

Cet affrontement entre deux joueurs de force inégale n'est pas nécessairement constant ni tous azimuts mais il résulte d'une infrastructure politique inadéquate. Ses principaux dirigeants n'ont pas pu ou pas voulu répondre aux exigences d'une communauté revêtant les traits essentiels d'une nation. On ne peut certainement pas confondre celle-ci avec une minorité ethnique comme on en retrouve aux États-Unis ou dans le reste du Canada.

Dans une logique centralisatrice, on est porté à nier l'existence d'une telle nation, ce qui évite «in abstentia » de devoir lui conférer un statut particulier doté des pouvoirs les plus essentiels.

Avec le temps, graduellement, les processus combinés de l'unification et de l'assimilation pourraient alors, plus facilement, aboutir au terme final : « One Nation, one State ». Cette question mérite d'être soulevée et, selon la ou les réponses données, les modèles politiques proposés varieront considérablement.

4. L'Union européenne : un modèle?

Nous avons vu, en étudiant les principaux centres décisionnels de l'U.E., que l'on y retrouvait des éléments constitutifs d'un État fédéral mais que la base et l'élément moteur de tout le système reposaient sur les États membres.

Leur souveraineté a été progressivement limitée sans dépasser un seuil difficile à préciser mais qui n'en est pas moins réel et visible, précisément à l'occasion du fonctionnement des institutions en question.

D'autre part, ces limites apportées à l'exercice de la souveraineté, sont compensées très largement par le fait que les États membres participent à la prise de décision d'un très grand ensemble économique et géopolitique.

Celle-ci s'effectue souvent au cours d'un processus fort compliqué, marqué par des marchandages multiples et n'échappant pas au jeu du rapport des forces. L'avantage pour les États de moindre importance c'est qu'ils sont représentés directement au niveau le plus élevé. Ils peuvent influencer les décisions, même les plus importantes, dans de nombreux mécanismes et en formant éventuellement des alliances.

À titre de pure hypothèse, relevant de l'imaginaire et en se limitant aux institutions objet de cette recherche : quelle serait la place du Québec dans l'U.E. si il y figurait, par exemple, comme un des trois pays nordiques?

Tout d'abord, avec sa population (7 millions et demi d'habitants) il se situerait dans un groupe intermédiaire de pays ayant entre 10 et 7 millions d'habitants. Il suivrait de près la Suède et l'Autriche. Quant à son potentiel économique on pourrait le classer au huitième rang sur 15. Sa place dans les institutions, déterminée par les données démographiques précitées, serait la suivante.

1. Au Conseil européen, le Québec aurait un siège comme chaque pays membre.
2. Au Conseil des ministres, ce pays aurait 10 voix alors que des États comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne n'en ont que 29, en dépit de leur statut de grande puissance européenne (sur un total de 237).
3. À la Commission européenne le Québec disposerait d'un siège, les grands pays précités sont limités à deux voix.
4. Au Parlement européen : 17 sièges sur 535 (traité de Nice).
5. À la cour de Justice des C.E., il y a 15 juges, nommés par le gouvernement des 15 États membres.
6. À la Banque Centrale Européenne, le directoire est nommé par le Conseil (vu plus haut) et son organe décisionnel le Conseil des gouverneurs comporte le directoire plus le gouverneur de chacune des banques centrales des pays membres.

Il est évident que dans un tel système un pays comme le Québec serait manifestement sur-représenté et aurait beaucoup plus de chances de voir ses intérêts défendus aux endroits stratégiques déterminants pour son développement.

Mais, le Québec fait partie de l'Amérique du nord et d'une vaste zone de libre échange où il dispose d'ailleurs d'excellents atouts, tout en étant encore hésitant et profondément divisé quant au choix de son système politique.

Celui qui est en place actuellement semble incapable de se réformer en profondeur et, ni le modèle allemand, ni celui des États-Unis, ne sont en mesure d'apporter des éléments de solution autres que ceux propres à un État fédéral souverain.

On invoque souvent le modèle en constante évolution de l'U.E. au cours de débats contradictoires. Dans la perspective d'une association Canada-Québec, nous tentons ici de formuler quelques constats et réflexions permettant d'en souligner les possibilités par rapport aux principales tendances observées au sein de l'U.E. Nous débordons ainsi le cadre des principaux centres décisionnels sur lesquels cette mise à jour était centrée.

Remarque préliminaire, dans une société démocratique un citoyen et une citoyenne peuvent avoir plusieurs allégeances. Par exemple, elles s'étendent sur un continuum local-régional-national-supranational dont la hiérarchie est généralement concrétisée, mais pas nécessairement légitimisée, par les institutions politiques en vigueur.

Dans l'U.E., avec le temps, sous l'influence de fortes pressions internes et externes, ces allégeances et institutions (interdépendantes) tendent à se transformer graduellement et profondément. Mais, tout ce qui précède le « stade final du supranational » est très loin de disparaître, bien au contraire. Et ce, parce qu'à différents degrés, ces institutions et allégeances répondent à un double besoin vital : celui de l'enracinement et celui de l'ouverture, donc de la coopération à tous les niveaux et dans de multiples domaines.

C'est évidemment un énorme défi que de concilier autant d'exigences dans un ensemble aussi vaste et aussi complexe. De cette expérience extraordinaire on peut tenter de tirer quelques conclusions. Certaines sont claires et évidentes, d'autres le sont moins. Nous les formulons ici rapidement (quitte à les élaborer davantage ultérieurement) et sans nécessairement suivre un ordre hiérarchique.

1. Une confédération d'États souverains à l'état pur n'existe pas. Chaque État membre a vu et voit encore l'exercice de sa souveraineté limitée. Mais celle-ci subsiste et elle est à la base du fonctionnement des principales institutions de l'U.E. Donc, jusqu'ici et dans un avenir prévisible, rejet d'un État fédéral européen souverain.

À une échelle beaucoup plus petite, une Association Canada-Québec combinerait à la fois des éléments propres à une confédération d'États souverains et ceux d'un État fédéral. Une entreprise très difficile mais bien moins que l'expérience européenne.

2. Un système politique fondé sur ces deux concepts et comportant seulement deux acteurs peut sembler irréalisable. D'autant plus qu'ils ont un poids économique et démographique assez inégal. Mais l'U.E. connaît l'excès inverse avec un grand nombre d'États membres caractérisés par de fortes disparités économiques, sociales et culturelles. Celles-ci risquent d'être encore accentuées avec l'arrivée de nouveaux membres.

3. Dans l'U.E., il y a une volonté politique de coopérer plus étroitement. Ainsi on voit deux anciennes puissances longtemps ennemies (Allemagne et France) changer complètement d'orientation, au point de devenir le principal moteur du nouveau système politique. L'antagonisme opposant le Québec au reste du Canada concerne essentiellement le système politique et très peu les populations elles-mêmes. Il n'est pas comparable à celui qu'ont connu les pays européens au cours des deux derniers siècles.

4. La volonté politique est une condition, sine qua non, pour faire fonctionner une association d'États, quel qu'en soit le nombre de membres. Pour cela, il faut qu'ils soient poussés par les circonstances et parfois obligés presque malgré eux de négocier et de faire des compromis. Ils le font finalement parce qu'ils sont conscients de leur interdépendance et de la nécessité de coopérer à des degrés et dans des domaines variant selon les besoins des membres et leurs rapports de force. À bien des égards une telle opération est moins difficile avec deux acteurs qu'avec quinze (et plus) compte tenu de ce qui précède. Qui peut le plus, peut le moins, pourrait-on dire en parlant du processus d'association d'États souverains.

5. Dans une pure confédération, chaque État jouit d'une égalité absolue et d'un droit complet de veto. Un tel système ne peut fonctionner longtemps et seulement dans une phase de transition. Dans une association s'inspirant même très partiellement de l'U.E., le droit de veto n'est réservé qu'en tout dernier ressort, après de nombreuses négociations et compromis, en passant par toute une série de mécanismes. S'il n'y a que deux partenaires, d'un poids inégal, le veto doit subsister mais la grande majorité des matières devrait être réglée en fonction d'un vote pondéré. Ce dernier variant selon la nature des institutions impliquées, l'importance des partenaires et des problèmes traités.

6. Cette différence doit s'exprimer (non pas de façon purement mathématique) mais de façon « raisonnable » et pondérée dans des institutions supranationales telles qu'une cour d'arbitrage et une banque centrale. Même principe pour un parlement commun, si l'on décide d'en avoir un. Un veto égal devrait finalement revenir à un directoire composé des représentants des deux États et organe suprême de l'association.

7. Dans une telle association l'administration commune doit être limitée à un strict minimum, les administrations de chacun des deux États membres étant à la base même du processus décisionnel et de son application sur le terrain.
8. L'on devait procéder de façon très pragmatique, par la voie de traités et essais successifs, avant de songer à la création d'une constitution avec une répartition précise des pouvoirs et fonctions respectives des deux États et de leurs institutions communes. Il est certes indispensable de préciser un certain nombre de règles du jeu et de créer des institutions communes suffisamment souples pour tenir compte efficacement des exigences à la fois communes et différentes des deux États membres.

En conclusion, vu dans une perspective comparative, une association Canada-Québec de cette nature est loin d'être irréalisable, en dépit des obstacles auxquels un tel projet se heurterait. Parmi ceux-ci, on retrouverait, en première ligne, un État fédéral très peu disposé à se départir de ses pouvoirs essentiels, sauf si les circonstances l'y obligeaient et celles-ci peuvent changer, on l'a vu notamment en Europe.

Quant au statut actuel, face aux aspirations et au dynamisme du Québec, il n'est guère prometteur pour l'avenir. Ce dernier, héritier de la Nouvelle-France et cofondateur du Canada risque fort de n'y être qu'une simple province parmi dix autres et de plus en plus minoritaire par surcroît.

Ce sont là quelques conclusions, tirées après une longue évolution personnelle et plus de quarante ans d'étude des principaux systèmes politiques occidentaux, souvent sur leur propre terrain et avec suffisamment de recul dans le temps.

Bibliographie : États-Unis

- Beer, S., To make a nation: the rediscovery of american federalism, Harvard University Press, 1993.
- Bernier, G., Le fédéralisme et les institutions politiques des États, in Le système politique américain, Orban, E., Fortmann, M. et al., Presses de l'Université de Montréal, 2001.
- Book (the) of the States, 2000, Council of State Government.
- Burns, J.M.G. et al., State and local politics, Prentice Hall, 1998.
- Dresang, D. et Goslings, J., Politics and policy in american states and communities, Allyn and Bacon, 1999.
- Dye, T., Politics in states and communities, Prentice-Hall, 2001.
- Erikson, R. et al., Statehouse democracy, Cambridge University Press, 1993.
- Fry, E., Les États américains devant l'économie mondiale, Fédérations, vol. 1, janvier 2001.
- Katz, E., The U.S. Supreme court and the integration of american federalism, in Federalism and supreme courts, Orban, E., Bruylant, Bruxelles, 1991.
- Kincaid, J., Presidential politics and the future of the U.S. supreme court, Fédérations, 2000, vol. 1.
- Orban, E., Cour suprême, sénat et fédéralisme, in Fédéralisme, Hurtubise HMH, 1992.
- Peterson, P., The price of federalism, Brooking institution, 1995.
- Peterson, S. et Rasmussen, Th., State and local politics, McGraw-Hill, 1994.
- State rankings, Ed. Morgan Quitno Press, 1998.
- Statistical Abstract of the U.S., 2000.
- U.S. Bureau of the census, 1997.
- U.S. Office of management and budget, Budget of the state government, 1998.

Zimmerman, J., *Contemporary American federalism: the growth of national power*, Praeger, 1992.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 1 à 154

Auteur : Bernard Vermot-Desroches

Titre : Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Bernard Vermot-Desroches

Titre : Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté

2001-12-19

RÉGIONS LIMITROPHES ET ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

**UNE ÉTUDE SOCIO-ÉCONOMIQUE EXPLORATOIRE PORTANT
SUR L'ENSEMBLE DES MRC LIMITROPHES**

**MISE À JOUR ET COMPLÉMENTS
AUTOMNE 2001**

Bernard Vermot-Desroches, Ph.D

Professeur titulaire d'économie régionale
Département des Sciences de la Gestion et de l'Économie
Université du Québec à Trois-Rivières.

Trois-Rivières, décembre 2001.

RÉGIONS LIMITROPHES ET ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

UNE ÉTUDE SOCIO-ÉCONOMIQUE EXPLORATOIRE PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES MRC LIMITROPHES

MISE À JOUR ET COMPLÉMENTS

AUTOMNE 2001

Ce rapport constitue le résultat d'une étude commandée par le Ministère du Conseil Exécutif.

Il est composé d'un sommaire exécutif, d'un texte principal et de deux annexes.¹

Bernard Vermot-Desroches, Ph.D

Professeur titulaire d'économie régionale
Département des Sciences de la Gestion et de l'Économie
Université du Québec à Trois-Rivières.

Trois-Rivières, le 7 décembre 2001.

¹ L'auteur remercie les nombreuses personnes, collègues, professionnels et auxiliaires de recherche de l'UQTR et de l'Université de Montréal qui ont bien voulu l'aider dans la réalisation de cette mise à jour. Il remercie également tous les responsables et autres individus des différentes MRC impliquées. Il demeure cependant seul responsable des erreurs ou imprécisions.

PRÉSENTATION

STRUCTURE DU DOCUMENT

Le texte principal (page 1 à 47) est composé de quatre parties. La première partie (1) reformule la problématique pour 2001 en soulignant les grands traits de son évolution. Elle situe le nouveau cadre et rappelle le mandat. La seconde (2) redonne les éléments essentiels et les conclusions de l'étude originale de 1992. La troisième partie (3) procède à une mise à jour systématique de l'étude originale compte tenu des circonstances et de la conjoncture actuelle (Novembre 2001). La quatrième partie (4) formule les nouvelles conclusions, parfois met à jour les anciennes conclusions, propose une synthèse et des recommandations. Il s'agit donc d'une mise à jour au niveau des objectifs, de la méthode et des résultats alors obtenus. Ce texte mentionne parfois à titre d'exemple les MRC plus concernées par tel ou tel aspect; cependant sa composition se veut agrégative par rapport aux entités que sont ces MRC.

L'annexe A constitue un complément statistique et graphique concernant la répartition régionale des destinations, des expéditions des produits manufacturiers du Québec dans une perspective régionale, nationale et internationale. Son intérêt est de faire ressortir l'évolution des dépendances globales des grandes régions administratives du Québec. Il s'agit également d'une mise à jour 2001 de l'Annexe A de 1992.

L'annexe B reprend les détails de cette mise à jour sous un angle symétrique au texte principal : les entités MRC sont prises individuellement en tenant compte de chacune des principales caractéristiques concernées. On y retrouve l'information brute issue des différentes entrevues (réelles ou téléphoniques). Il s'agit aussi d'une mise à jour 2001 de l'Annexe B de 1992.

Afin de maintenir une certaine cohérence, le plan de cette mise à jour suit pour l'essentiel celui de la référence « 1992 » et pour chacune des parties concluantes nous rappelons les résultats principaux avant de développer les éléments nouveaux de mise à jour.

TABLE DES MATIÈRES

<u>TABLE DES MATIÈRES</u>	2
<u>SOMMAIRE EXÉCUTIF</u>	9

<u>1 – INTRODUCTION : LA PROBLÉMATIQUE REVISITÉE ET SON ÉVOLUTION</u>	14
<u>1 – 1 CADRE GÉNÉRAL ET HISTORIQUE</u>	14
<u>1 – 2 MANDAT</u>	15
1.2.1 <u>Rappel du mandat initial de la Commission Bélanger - Campeau</u>	15
1.2.2 <u>Le mandat actuel du Ministère du Conseil Exécutif</u>	15
1.2.3 <u>Interprétation et reformulation de la problématique énoncée</u>	15
<u>2 – ÉTUDE DE 1992 : Sommaire de la démarche et des résultats</u>	16
<u>2 – 1 LES TERRITOIRES ALORS MIS EN PRÉSENCE (1992)</u>	16
<u>2 – 2 SUR LA MÉTHODE DE RECHERCHE (1992)</u>	17
2.2.1 <u>Hypothèse de travail</u>	17
2.2.2 <u>Contraintes et limites</u>	17
2.2.3 <u>Méthode de travail : une recherche «qualitative quantifiée»</u>	17
2.2.4 <u>Quatre tendances lourdes encadrant tout scénario</u>	18
<u>2 – 3 SUR LES PRINCIPAUX RÉSULTATS</u>	18
2.3.1 <u>Un cadre géopolitique diversifié</u>	18
2.3.2 <u>Les régions effectivement concernées</u>	18
2.3.3 <u>Les liens majeurs</u>	19
2.3.4 <u>Les volontés et perceptions exprimées majoritairement</u>	19
2.3.5 <u>Les conséquences envisageables, le certain et le probable</u>	19
2.3.6 <u>Les solutions à envisager</u>	20
2.3.7 <u>Trois recommandations</u>	20
<u>3 – MISE À JOUR : ÉVOLUTIONS ET CHANGEMENTS</u>	20
<u>3 – 1 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE POUR CETTE MISE À JOUR «2001»</u>	20
<u>3 – 2 LE CADRE GÉOPOLITIQUE</u>	23
3 – 2 - 1 <u>Les territoires mis en présence</u>	23
<u>ONTARIO</u>	24
<u>ABITIBI-TÉMISCAMINGUE 08</u>	24
<u>3 – 3 LA SITUATION ACTUELLE : ÉVOLUTION DEPUIS 1992</u>	28
3.3.1 <u>Les flux de main-d'œuvre entre les MRC limitrophes et les provinces correspondantes</u>	28
3.3.1.1 <u>Le secteur forestier</u>	28
3.3.1.2 <u>Le secteur minier</u>	29
3.3.1.3 <u>Le secteur de la santé et de l'éducation</u>	29
3.3.2 <u>Les flux de biens et services entre les MRC limitrophes et les provinces correspondantes</u>	30
3.3.2.1 <u>Les flux commerciaux de biens</u>	30
3.3.2.2 <u>Les flux industriels de biens</u>	32
3.3.2.3 <u>Les flux de services publics</u>	32
3.3.2.4 <u>Les flux de tourisme</u>	32

3.3.2.5	Les ententes particulières.....	33
3.3.2.6	Une synthèse des liens de dépendance effectifs	34
3 – 4	ÉLÉMENTS D'UN SCÉNARIO PROBABLE	35
3.4.1	Les tendances lourdes : les quatre hypothèses additionnelles de travail de 1992 sont toujours applicables.....	36
3.4.1.1	Hypothèse 1 : Les changements technologiques provoquent et accélèrent la mutation des espaces économiques.....	37
3.4.1.2	Hypothèse 2 : La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique.....	37
3.4.1.3	Hypothèse 3 : Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accroître.....	37
3.4.1.4	Hypothèse 4 : Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances «inaltérables» qui, au delà de la simple socio-économie, empiètent largement sur des aspects profondément culturels.....	37
3.4.2	Le type de souveraineté envisagée.....	38
3.4.3	Les conséquences envisageables, le certain et le probable.....	39
3.4.3.1	Le certain	39
3.4.3.2	Le probable	40
3.4.4	Les cas particuliers à considérer en priorité	41
3.4.5	Les solutions à envisager (recommandations).....	42
4 –	NOUVELLES CONCLUSIONS ET SYNTHÈSES.....	43
4 – 1	DES CONCLUSIONS MOINS LAPIDAIRES MAIS QUI DEMEURENT CLAIRES.....	43
4 – 2	RECOMMANDATIONS	46
	Éléments Bibliographiques	47
<u>A N N E X E A</u>		1
	Tableau A – 1 : Destination des expéditions des manufacturiers exportateurs par région administrative, Québec 1997	2
	Tableau A – 2 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers le Canada	3
	Tableau A – 3 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers le Québec	3
	Tableau A – 6 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers l'Ouest ...	4
	Tableau A – 7 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers l'Étranger	4
<u>A N N E X E B</u>		1
<u>ABITIBI-TÉMISCAMINGUE</u>		7
<u>MRC Abitibi-Ouest</u>		7
	REMARQUES PRÉLIMINAIRES:.....	7
	LIENS COMMERCIAUX:.....	7
	LIENS INDUSTRIELS :.....	8
	LIENS TRAVAIL:	8

LIENS SERVICES :	8
AUTRES LIENS :	9
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT ..	9
<u>MRC Rouyn-Noranda</u>	10
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	10
LIENS COMMERCIAUX:	10
LIENS INDUSTRIELS	10
LIENS TRAVAIL:	10
LIENS SERVICES :	11
AUTRES LIENS :	11
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT .	11
<u>MRC Témiscamingue</u>	12
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	12
LIENS COMMERCIAUX:	12
LIENS INDUSTRIELS :	13
LIENS TRAVAIL:	13
LIENS SERVICES :	14
AUTRES LIENS :	15
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT .	16
<u>OUTAOUAIS</u>	17
<u>MRC Pontiac</u>	18
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	18
LIENS COMMERCIAUX:	18
LIENS INDUSTRIELS :	18
LIENS TRAVAIL:	19
LIENS SERVICES :	19
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	20
<u>MRC Les Collines de l'Outaouais</u>	20
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	20
LIENS COMMERCIAUX:	21
LIENS INDUSTRIELS :	21
LIENS TRAVAIL:	21
LIENS SERVICES :	21
AUTRES LIENS :	21
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	22
<u>La Communauté Urbaine de l'Outaouais</u>	22
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	22
LIENS COMMERCIAUX:	22
LIENS INDUSTRIELS :	23
LIENS TRAVAIL:	23
LIENS SERVICES :	23
AUTRES LIENS :	24
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	24

<u>MRC Papineau</u>	24
<u>REMARQUES PRÉLIMINAIRES:</u>	24
<u>LIENS COMMERCIAUX:</u>	24
<u>LIENS INDUSTRIELS :</u>	25
<u>LIENS TRAVAIL:</u>	25
<u>LIENS SERVICES :</u>	26
<u>AUTRES LIENS :</u>	27
<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :</u>	27
<u>LAURENTIDES</u>	29
<u>MRC Argenteuil</u>	29
<u>REMARQUES PRÉLIMINAIRES:</u>	29
<u>LIENS COMMERCIAUX:</u>	30
<u>LIENS INDUSTRIELS:</u>	30
<u>LIENS TRAVAIL:</u>	30
<u>LIENS SERVICES :</u>	30
<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :</u>	31
<u>MONTÉRÉGIE</u>	32
<u>MRC Vaudreuil-Soulanges</u>	32
<u>REMARQUES PRÉLIMINAIRES:</u>	32
<u>LIENS COMMERCIAUX:</u>	32
<u>LIENS INDUSTRIELS :</u>	33
<u>LIENS TRAVAIL:</u>	33
<u>LIENS SERVICES :</u>	33
<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :</u>	33
<u>MRC Le-Haut-St-Laurent</u>	34
<u>REMARQUES PRÉLIMINAIRES:</u>	34
<u>LIENS COMMERCIAUX:</u>	34
<u>LIENS INDUSTRIELS :</u>	35
<u>LIENS TRAVAIL:</u>	35
<u>LIENS SERVICES :</u>	35
<u>AUTRES LIENS :</u>	36
<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :</u>	36
<u>BAS-ST-LAURENT</u>	37
<u>MRC Témiscouata</u>	37
<u>REMARQUES PRÉLIMINAIRES:</u>	37
<u>LIENS COMMERCIAUX:</u>	38
<u>LIENS INDUSTRIELS :</u>	38
<u>LIENS TRAVAIL:</u>	39
<u>LIENS SERVICES :</u>	39
<u>AUTRES LIENS :</u>	40
<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :</u>	40
<u>MRC Rimouski-Neigette</u>	40

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	40
LIENS COMMERCIAUX:	40
LIENS INDUSTRIELS :	41
LIENS TRAVAIL:	41
LIENS SERVICES :	41
AUTRES LIENS :	41
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	41
<u>MRC La mitis</u>	41
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	41
LIENS COMMERCIAUX, LIENS INDUSTRIELS, LIENS TRAVAIL, LIENS SERVICES:	42
AUTRES LIENS :	42
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	42
<u>GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE</u>	43
<u>MRC Avignon</u>	43
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	43
LIENS COMMERCIAUX:	44
LIENS INDUSTRIELS :	45
LIENS TRAVAIL:	45
LIENS SERVICES :	45
AUTRES LIENS :	46
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	46
<u>MRC Les-îles-de-la-Madeleine</u>	47
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	47
LIENS COMMERCIAUX:	47
LIENS INDUSTRIELS :	47
LIENS TRAVAIL:	47
LIENS SERVICES :	48
AUTRES LIENS :	48
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :	48
<u>CÔTE-NORD</u>	49
<u>MRC Caniapiscou</u>	49
<u>MRC Sept-Rivières</u>	49
<u>MRC Minganie</u>	49
REMARQUES PRÉLIMINAIRES:	49
LIENS COMMERCIAUX:	50
LIENS INDUSTRIELS :	50
LIENS TRAVAIL:	50
LIENS SERVICES :	50
AUTRES LIENS :	50

<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT</u>	:50
<u>MRC Cote-Nord-du-Golfe-St-Laurent</u>	51
<u>REMARQUES PRÉLIMINAIRES:</u>	51
<u>LIENS COMMERCIAUX ET AUTRES:</u>	51
<u>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT</u>	. 52

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Conclusion globale :

Cette mise à jour révèle avec clarté que les régions limitrophes avec les provinces voisines ne seraient toujours pas une entrave incontournable, si le Québec devait changer de statut.

Ces régions connaissent leurs bilans d'interdépendance avec suffisamment de précisions et possèdent depuis longtemps un agenda de recommandations et de revendications bien structuré qu'elles continueraient à faire valoir.

Un tel changement serait probablement déstabilisateur à court et moyen termes. Sur un plus long terme il est clair que de nouveaux équilibres s'établiraient mais leurs coûts socio-économiques sont non mesurables.

Les régions limitrophes ont un potentiel de développement tout à fait établi avec leurs provinces voisines.

Cette mise à jour a tenu compte de l'environnement politique et économique actuel. Dans ce sens, la problématique n'a plus été considérée dans un cadre pré-référendaire. Les relations entre les régions du Québec et leurs voisines des autres provinces ne sont plus considérées avec l'élément déclencheur que pouvait être la souveraineté probable du Québec.

En revanche, la démarche de cette mise à jour, sans négliger cette dynamique, considère un éventuel changement de statut comme un simple élément additionnel qui doit être considéré comme les autres éléments. La Communauté Urbaine de l'Outaouais et la MRC Collines de l'Outaouais sont prises en considération dans cette mise à jour.

Il s'en dégage les éléments principaux suivants:

A — SUR LA MÉTHODE DE RECHERCHE

Par souci de cohérence, nous avons abordé cette mise à jour animé du souci de rendre les choses comparables et donc d'appliquer une démarche similaire à celle de 1992.

A.1 Hypothèses de travail

Dans l'ensemble, identiques à celles de 1992. On se place résolument dans un cadre associatif sans envisager d'éventuels changements brutaux antipathiques. Le maintien de la libre circulation des personnes des biens et des services dans le cadre du marché actuel est considéré, dans tous les cas, comme une option souhaitable.

A.2 Contraintes et limites

Quelques progrès ont pu être notés au niveau des statistiques disponibles, L'ISQ et Statistiques Canada ont pu nous aider dans le cheminement « quantitatif ». Cependant, une étude d'impact d'ensemble apparaît plus réaliste, voire réalisable.

Dans le cadre de cette mise à jour, les véritables contraintes et limites s'énoncent ainsi :

- Intégration plus importante entre les régions québécoises et leur voisines.
- Changements importants, déstructurants, très gênants pour effectuer des comparaisons sans erreurs.
- Contexte très différent (non pré-référendaire).
- Période pré-électorale dans le cadre des municipalités fusionnées.

A.3 Méthode de travail: identique à celle de 1992, une démarche qualitative mais quantifiée

Entrevues auprès des informateurs-clés identifiés à partir des répertoires de 1992 que nous avons conservés. Cependant beaucoup de personnes n'étaient plus aux postes qu'elles occupaient il y a dix ans. Mais l'accueil a toujours été positif et constructif, peut-être plus qu'en 1992 où certaines personnes se terraient dans le mutisme ou nous considéraient comme des ennemis potentiels du « camp adverse ». Puis selon la technique « boule de neige » nous a permis de rencontrer d'autres personnes qui rapidement nous confirmaient l'information sans l'enrichir davantage.

Il s'agissait principalement des préfets, aménagistes ou secrétaires-trésoriers des MRC, des responsables municipaux, maires trésoriers, des responsables de CRD, CLD, Commissions scolaires, Sûreté du Québec et autres organismes voués au développement des régions.

Les entrevues étaient personnelles dans le cas de la CUO, de 8 MRC concernées et téléphoniques dans les autres cas. Environ 250 appels téléphoniques ont été donnés par quatre personnes. Il en ressort beaucoup d'informations identifiées toujours qualitativement, souvent accompagnées d'ordre de grandeur et parfois appuyées par des études « maison ».

A.4 Quatre tendances lourdes encadrant tout scénario, énoncées en 1992, mais adaptées à l'époque actuelle (2001)

- Les changements technologiques (communications et transports) provoquent et accélèrent une mutation dans les espaces économiques. « Virtualisation » de certaines frontières.
- La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique.
- Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accroître. Les statistiques sont très éloquentes sur ce sujet en 2001.
- Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances inaltérables en raison de la culture, du lieu de travail ou des proximités familiales.

B — SUR LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

B.1 Un cadre géopolitique diversifié (quelques différences avec « 1992 »)

- Quatre provinces sont concernées: l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince Édouard et Terre-Neuve Labrador. Sept Régions administratives du Québec impliquent dix huit MRC et la CUO qui impliquent à leur tour 80 municipalités, dont 9 Territoires non-organisés (TNO) constituent les régions limitrophes. Selon l'échelle de proximité envisagée, entre 150 000 et 650 000 habitants sont concernés. Quelques changements administratifs pour les municipalités et une légère augmentation de la population par rapport à 1992.
- Les interrelations considérées dans ce cadre géopolitique sont les mêmes que ceux que nous avons considérés en 1992. Il s'agit des flux commerciaux de biens et services, des flux industriels, des échanges de services publics (santé et éducation) et des liens divers tels que le tourisme ou les réglementations dues au schémas d'aménagement.

B.2 Les régions effectivement concernées (quelques différences avec « 1992 »)

Dans le sens inverse des aiguilles d'une montre et selon l'importance des dépendances observée, les MRC impliquées sont les suivantes :

On relève :

Cinq cas de dépendance marginale:

- 1- MRC Le-Haut-Saint-Laurent
- 2- MRC Rimouski-Neigette
- 3- MRC La Mitis
- 4- MRC Sept-Rivières
- 5- MRC Minganie

— **Neuf cas de dépendances moyennes**

- 1- MRC Abitibi-Ouest
- 2- MRC Rouyn-Noranda
- 3- MRC Pontiac
- 4- MRC Papineau
- 5- MRC Argenteuil
- 6- MRC Vaudreuil-Soulanges
- 7- MRC Îles-de-la-Madeleine
- 8- MRC Caniapiscau
- 9- MRC Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent

— **Cinq cas de dépendances majeures**

- 1- MRC Témiscamingue
- 2- MRC Collines de l'Outaouais
- 3- C.U.O.
- 4- MRC Témiscouata
- 5- MRC Avignon

Également ici, on peut observer de légères différences par rapport à 1992.

Sans s'être consulté entre elles, trois MRC ont entamé des démarches similaires pour étudier les possibilités d'ériger une zone franche très raisonnable sur leur territoire limitrophe. Aucune n'a pu aboutir à des décisions concluantes (nouveau par rapport à 1992).

B.3 Les liens majeurs (Plusieurs différences avec « 1992 »)

Ce sont les liens commerciaux qui sont toujours les plus importants entre les régions limitrophes et les autres provinces. Viennent ensuite les liens de services publics, surtout la santé, puis les liens de main-d'œuvre et enfin des liens plus divers comme le tourisme ou les ententes inter-municipales.

B.4 Les volontés et perceptions exprimées majoritairement (des différences parfois sensibles avec « 1992 »)

— Sans aucune ambiguïté, les responsables souhaitent le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux dans le périmètre limitrophe de leur région. Ils souhaitent donc maintenir l'accès aux marchés voisins, même si en général, la plupart de ces régions n'en dépendent pas d'une façon vitale. Ils réalisent de plus en plus que ces marchés voisins sont déclencheurs, voire accélérateur de leur développement.

— Les responsables politiques, administratifs et économiques de ces régions, considèrent la problématique du statut du Québec sans ce grand sérieux de 1992.

B.5 Les conséquences envisageables, le certain et le probable (quelques différences avec « 1992 »)

- À court terme, les régions limitrophes subiraient des pénalisations socio-économiques parfois très dérangeantes mais non déstabilisantes.
- À moyen et long terme, ces régions limitrophes les plus impliquées seraient moins pénalisées que leurs contre-parties de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.
- Il existe dans les régions les plus concernées des relations de bon voisinage solidement ancrées.
- À moyen et à long terme les relations commerciales seront très probablement conservées (ou rétablies). En d'autres termes, une absence d'association pour ces régions ne pourrait être que de courte durée.
- Il est moins certain que les flux de main-d'œuvre ainsi que les flux industriels puissent être maintenus en l'état.

B.6 Les solutions à envisager (Peu de différences avec « 1992 »)

Les pénalisations qu'infligerait un changement de statut du Québec dans un cadre associatif incertain ou incomplet seraient, au pire, de nature à accentuer le caractère périphérique de ces régions. Le gouvernement d'un Québec plus souverain devrait donc maintenir ou restaurer les services, l'entrepreneuriat et la compétitivité de ces régions.

B.7 Trois recommandations (contexte différent de celui de « 1992 »)(Répétition des éléments de la page 46)

- 1) **1992** : *«En tout état de cause la spirale-représailles qu'engendrerait une non-association ne devrait être ni initiée ni suivie par le Gouvernement du Québec».*

2001 : Actuellement cette recommandation tombe presque caduque. Elle demeure en tous cas très théorique et bien sûr toujours valable

- 2) **1992** : *«Un certain nombre de cas particuliers doivent d'ores et déjà être pris en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales».*

2001 : Compte tenu de ce qui vient d'être dit, ces cas particuliers demeurent et sont un peu plus nombreux.

- 3) **1992** : *«Une étude d'impact devrait être menée en profondeur au niveau de la CUO, des MRC d'Avignon, du Témiscouata et du Témiscamingue».*

2001 : Cette recommandation est maintenue pour d'autres raisons que celles qui prévalaient en 1992. La dépendance frontalière de ces MRC devrait être gérée avec plus de rationalité, moins de volonté de les aligner sur le reste du Québec et donc en considérant la mise en place d'une possibilité de considérer des cas particuliers.

1 – INTRODUCTION : LA PROBLÉMATIQUE REVISITÉE ET SON ÉVOLUTION

1 – 1 CADRE GÉNÉRAL ET HISTORIQUE

L'économie d'un territoire, qu'il soit régional ou national, va toujours dépendre de ses voisins immédiats. En 2001, quelque soit le niveau et l'emprise des NTIC² sur le développement économique en général, celui-ci ne peut écarter cette incontournable variable qui s'appelle *l'appartenance*. On communiquera encore longtemps avec les voisins immédiats, même si ceux-ci sont radicalement différents, voire hostiles. L'exemple connu des deux Corée est représentatif.

Le Québec, comme grande région économique de l'Amérique du Nord, n'y échappe pas. Quelque soit son avenir politique et constitutionnel, ce territoire devra toujours prendre en compte le reste du Canada et les États-Unis. Nous avons réalisé en 1992 une étude qui portait directement sur cette problématique. Les États-Unis, un voisin de plus en plus important et envahissant, n'étaient pas pris en compte. En revanche, le reste du Canada, c'est-à-dire les autres provinces, touchent économiquement et socialement au développement direct des régions qui sont limitrophes au Québec. Ce sont ces impacts économiques que la Commission Bélanger-Campeau nous demanda de décrire et d'évaluer dans l'étude publiée en 1992. Seule la région de Hull – Ottawa n'avait pas à être prise en compte, le fameux rapport Beaudry étant déjà lancé.

De nouveau en 1995, à la veille du second référendum sur la souveraineté du Québec, le Ministère de la Restructuration, dirigé par le Ministre Le Hir, nous demanda de mettre à jour l'étude initiale. La commande était encore plus claire que celle qui avait été formulée en 1992 puisque une consultation populaire pouvant s'avérer définitive s'en venait à grand pas. Un second rapport sur le sujet fut donc publié en mars 1995.

Aujourd'hui, la problématique économique demeure inchangée. Le Québec est toujours assorti de 17 régions administratives (18 MRC et la Commission Urbaine de l'Outaouais) qui sont limitrophes avec d'autres provinces canadiennes. Cependant, « l'ambiance constitutionnelle » est plus calme. Le balancier de la souveraineté n'est plus dans la même position, le *momentum* a été géré et le Québec semble retrouver de nouveau une position plus calme à ce niveau. Mais les interdépendances économiques demeurent et le Ministère du Conseil Exécutif s'interroge sur l'évolution et l'apparition de nouveaux éléments dans ce domaine. Bref, une seconde mise à jour est nécessaire surtout dans le contexte économique actuel. Cette fois-ci, la région de la Communauté Urbaine de l'Outaouais (CUO) et la MRC des Collines de l'Outaouais sont prises en compte.

La présente étude s'impose donc comme cette seconde mise à jour. Cependant, pour des raisons principalement méthodologiques, cette mise à jour est menée non pas à partir de

2 Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

celle de 1995 (première mise à jour), mais à partir de la situation initiale. Il s'agit donc d'une seconde mise à jour de l'étude de 1992.

1 – 2 MANDAT

Les problèmes économiques qui se posent à l'égard des MRC limitrophes en 2001 sont globalement similaires à ceux qui se posaient en 1992. Les proximités géographiques sont les mêmes et l'importance des liens économiques est incontournable. Il convient cependant de redéfinir une problématique qui n'a plus la même apparence. Pour simplifier et mieux comprendre les changements, nous procédons ici par « formulation initiale de 1992 (italique) – mise à jour 2001 »

1.2.1 Rappel du mandat initial de la Commission Bélanger - Campeau.

1992 - *La Commission d'Étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté s'interroge sur la problématique des régions limitrophes ? qui deviendraient les régions frontalières ? d'un Québec souverain (autres que la Communauté régionale de l'Outaouais) selon les hypothèses d'association ou d'absence d'association avec le reste du Canada.*

1.2.2 Le mandat actuel du Ministère du Conseil Exécutif.

2001 - Mettre à jour selon un plan précis, l'étude réalisée en 1992 en incluant la région de la Communauté Urbaine de l'Outaouais (CUO) et la MRC des Collines de l'Outaouais.

1.2.3 Interprétation et reformulation de la problématique énoncée

La souveraineté ne connaît plus l'urgence qu'elle devait affronter au début des années 90. Le Gouvernement actuel du Québec dirigé par un parti dit «souverainiste » l'a énoncé récemment et très clairement. En conséquence, et pour demeurer au sein d'une problématique qui ne serait pas trop dépassée, notre mise à jour met en priorité l'évolution et les changements des dépendances et interrelations économiques qui prévalent entre les MRC limitrophes et leurs voisines canadiennes, mais non Québécoises. La dimension souveraineté n'est pas escamotée, mais est reléguée au second plan. En d'autres termes, la question n'a plus été posée directement, mais elle demeurerait latente. Si un changement de statut constitutionnel devait survenir, les conséquences économiques ne sont pas énoncées, trop de cas de figures ont été évoqués et pourraient effectivement apparaître. Divers scénarios sont envisageables à partir des conclusions auxquelles aboutit cette mise à jour. C'est à «l'analyste politicien » de jouer avec ces différentes « scénarisations » possibles.

2 – ÉTUDE DE 1992 : Sommaire de la démarche et des résultats

Nous résumons très sommairement la démarche utilisée dans l'étude de 1992 avant de rappeler les grandes conclusions qui en ont émergé. Les paragraphes qui suivent répètent, s'inspirent ou résument le « sommaire exécutif » de l'étude de 1992.

2 – 1 LES TERRITOIRES ALORS MIS EN PRÉSENCE (1992)

Le Québec est directement limitrophe avec quatre provinces canadiennes. En partant du Nord-Ouest et en tournant face à la carte dans le sens inverse des aiguilles d'une montre: l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Labrador Terre-Neuve. Sept Régions administratives du Québec impliquant seize MRC qui à leur tour impliquent 96 municipalités, dont 9 Territoires non-organisés, constituent les régions limitrophes du Québec avec les quatre provinces canadiennes précitées³. La plupart de ces régions entretiennent depuis longtemps (parfois plus de 150 ans) des liens économiques ou socio-économiques avec leurs voisines. L'aire géographique de base est, conformément au mandat d'alors, la MRC; cependant pour un certain nombre de données il a fallu s'en tenir au niveau de la région administrative.

En détail, les MRC impliquées étaient les suivantes (numérotation de 1992):

FRONTIÈRE COMMUNE AVEC L'ONTARIO

ABITIBI-TÉMISCAMINGUE 08

MRC Abitibi-Ouest 890
MRC Rouyn-Noranda 820
MRC Témiscamingue 810

OUTAOUAIS 07

MRC Pontiac 740
MRC Papineau 710

LAURENTIDES 15

MRC Argenteuil 686

MONTÉRÉGIE 16

MRC Vaudreuil-Soulanges 628
MRC Le Haut-Saint-Laurent 620

AVEC LE NOUVEAU BRUNSWICK

³ Voir les cartes détaillées en annexe B.

BAS-SAINT-LAURENT 01
MRC Témiscouata 300
MRC Rimouski-Neigette 190
MRC La Mitis 180

GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE 11
MRC Avignon 110

AVEC L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE
MRC Les-Îles-de-la-Madeleine 100

AVEC LABRADOR TERRE-NEUVE

CÔTE-NORD 09
MRC Caniapiscau
MRC Sept-Rivières
MRC Minganie 910

Municipalité Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent

2 – 2 SUR LA MÉTHODE DE RECHERCHE (1992)

2.2.1 Hypothèse de travail

Le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et des services dans le cadre du marché actuel est considéré comme une option souhaitable quel que soit l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

2.2.2 Contraintes et limites

Les données statistiques ne sont pas désagrégées au niveau interrégional - interprovincial. Par ailleurs, une souveraineté dans un cadre associatif incertain autorise à trop de «cas de figures» possibles et parfois contradictoires pour qu'il soit possible de dégager une tendance objective et globale. En conséquence, et dans le contexte présent, une étude d'impact d'ensemble n'apparaît pas réaliste ou à tout le moins réalisable en un délai court.

2.2.3 Méthode de travail : une recherche «qualitative quantifiée»

Entrevues auprès des informateurs-clés identifiés à partir des différents répertoires puis selon la technique de la «boule de neige». Il s'agissait principalement des préfets, aménagistes ou secrétaires-trésoriers des MRC, des responsables de CRD, CLD, Commissions scolaires et autres organismes voués au développement des

régions. Un accueil et une considération professionnels étaient réservés à l'enquête de la part de chacune des personnes interrogées.

Il en ressort beaucoup d'informations identifiées toujours qualitativement, souvent accompagnées d'ordre de grandeur et parfois appuyées par des études «maison» tout à fait valables.

2.2.4 Quatre tendances lourdes encadrant tout scénario

Les trois premières tendances sont observables à partir des statistiques de Statistique-Canada et celles du BSQ (actuellement l'ISQ).

- ? Les changements technologiques provoquent et accélèrent la mutation des espaces économiques.
- ? La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique.
- ? Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accroître.
- ? Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances «inaltérables».

2 – 3 SUR LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

2.3.1 Un cadre géopolitique diversifié

- ? Quatre provinces sont concernées : l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince Édouard et le Labrador Terre - Neuve. Sept Régions administratives du Québec impliquant seize MRC qui, à leur tour, impliquent 96 municipalités, dont 9 Territoires non-organisés (TNO) constituent les régions limitrophes. Selon l'échelle de proximité envisagée, entre 150 000 et 400 000 habitants sont concernés.
- ? Dans ce cadre géopolitique, les interrelations étudiées sont les flux commerciaux de biens et services, les flux industriels, les échanges de services publics (santé et éducation) et les liens divers tels que le tourisme ou la réglementation (schémas d'aménagement).

2.3.2 Les régions effectivement concernées

On relève 4 cas de dépendance marginale: MRC Rimouski-Neigette, MRC La Mitis, MRC Caniapiscau, MRC Sept-Rivières; 10 cas de dépendances moyennes: MRC Abitibi-Ouest, MRC Rouyn-Noranda, MRC Pontiac, MRC Papineau, MRC Argenteuil, MRC Vaudreuil-Soulanges, MRC Le-Haut-Saint-Laurent, MRC Îles-de-la-Madeleine, MRC

Minganie, Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent; et trois cas de dépendances majeures: MRC Témiscamingue, MRC Témiscouata et MRC Avignon.

2.3.3 Les liens majeurs

Il ressort que ce sont les liens commerciaux qui sont le plus présents entre les régions limitrophes et les autres provinces, et ceci de façon très nette. Viennent ensuite les liens de services publics (santé), puis les liens de main-d'œuvre et enfin des liens plus divers comme le tourisme ou les ententes inter-municipales.

2.3.4 Les volontés et perceptions exprimées majoritairement

- ? Les responsables souhaitent sans aucune ambiguïté le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux dans le périmètre limitrophe de leur région. Ils souhaitent donc maintenir l'accès aux marchés voisins, même si en général, la plupart de ces régions n'en dépendent pas d'une façon vitale.
- ? Les responsables politiques et administratifs de ces régions limitrophes ainsi que les agents économiques principaux considèrent la problématique de l'accession du Québec à la souveraineté avec le plus grand sérieux, mais cependant dénué de toute inquiétude et de sentiment de panique. En revanche, on observe souvent une certaine lassitude parfois même de la désinvolture face à la considération que les gouvernements semblent accorder à ces régions éloignées. Des éléments qui vont se maintenir en 2001.

2.3.5 Les conséquences envisageables, le certain et le probable

- ? À court terme, les régions limitrophes les plus impliquées subiraient de façon certaine des pénalisations socio-économiques parfois très dérangeantes, mais non déstabilisantes.
- ? À moyen et long terme, ces régions limitrophes les plus impliquées seraient moins pénalisées que leurs contre-parties de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.
 - ? Il existe dans les régions les plus concernées des relations de bon voisinage solidement ancrées (familles et ami(e)s).
 - ? À moyen et à long terme les relations commerciales seront très probablement conservées (ou rétablies). En d'autres termes, une absence d'association pour ces régions ne pourrait être que de courte durée.
 - ? Il est moins certain que les flux de main-d'œuvre ainsi que les flux industriels puissent être maintenus en l'état.

2.3.6 Les solutions à envisager

Les pénalisations qu'infligeraient aux régions limitrophes l'accession du Québec à la souveraineté dans un cadre associatif incertain ou incomplet seraient, au pire, de nature à accentuer le caractère périphérique de ces régions. En conséquence, tant au niveau micro-régional qu'au niveau national, le gouvernement d'un Québec souverain devrait, si nécessaire, tout mettre en œuvre pour encourager, voire maintenir ou restaurer les services, l'entrepreneuriat et la compétitivité des régions impliquées.

Nous n'entrevoions aucune innovation miracle dans ce domaine. Cependant les programmes d'action devraient être résolument tournés vers une réhabilitation de l'autonomie socio-économique de ces régions.

2.3.7 Trois recommandations

- ? En tout état de cause la spirale-représailles qu'engendrerait une non-association imposée par le reste du Canada ne devrait être ni initiée ni suivie par le Gouvernement du Québec.
- ? Un certain nombre de cas particuliers doivent d'ores et déjà être pris en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales (voir détails infra).
- ? Une étude d'impact doit être menée rapidement et en profondeur pour les MRC Avignon, Témiscouata et Témiscamingue.

3 – MISE À JOUR : ÉVOLUTIONS ET CHANGEMENTS

3-1 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE POUR CETTE MISE À JOUR «2001»

Les objectifs de l'étude sont actualisés par rapport à l'environnement actuel (ci-dessus le paragraphe 1.2.3 en page 15). Le concept de souveraineté, toujours présent n'est plus l'élément déclencheur de l'interrogation mais se place en ajout final pour aller chercher l'information suivante :

Si, de plus, le Québec accédait à une forme de souveraineté, quelles pourraient être les conséquences à envisager ?

L'élément déclencheur est clairement reformulé dans ce sens : quels sont les liens, les interdépendances socio-économiques qui relient les régions limitrophes avec les provinces voisines, principalement l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

La démarche d'ensemble reste la même, mais l'attitude au niveau des entrevues téléphoniques ou personnelles est modifiée en conséquence. L'adaptation de cette démarche nous a considérablement facilité le travail. Les questions pouvaient se formuler sans avoir à revenir immédiatement sur ce problème de souveraineté que les personnes-ressources considèrent soit comme réglé, soit comme dépassé ou, à tout le moins, démodé pour les années à venir.

Concrètement, la démarche méthodologique s'est faite selon les opérations suivantes:

(Étude 1992 (italique) - Mise à jour 2001)

- 1- *Interprétation du mandat pour fin d'opérationnalisation.*

(De concert avec les responsables du mandat au niveau de la Commission)

Idem, de concert cette fois-ci avec les représentants du Ministère du Conseil Exécutif.

- 2- *Recension de toutes les MRC concernées.*

Idem (très peu de changements)

- 3- *Étude approfondie des cartes frontalières (1/100 000 et 1/500 000) et des cartes des MRC. Physiographie, socio-économie, localisation relative par rapport au contexte canadien et américain, réseaux routiers, navigables et aériens.*

Idem (quelques changements mineurs)

- 4- *Recherche systématique de toute la documentation pertinente en bibliothèque, correspondance intense avec Statistiques Canada, le BSQ, l'OPDQ et un bibliothécaire-rechercheur attiré à l'UQTR.*

Idem pour Statistiques Canada. Le BSQ est maintenant remplacé par l'ISQ. Quand aux renseignements que nous pouvions obtenir auprès de l'OPDQ, ceux-ci ont pu être obtenus auprès du Ministère des Régions.

- 5- *Correspondance téléphonique avec les informateurs-clés identifiés dans le Répertoire des Municipalités, généralement l'aménagiste de chaque MRC concernée. Les informateurs de «rondes» ultérieures ont été généralement : les secrétaires-trésoriers des MRC (des gens toujours très informés), des directeurs d'organismes voués à la promotion du développement de leur région (CRCA, SIDAC, Conseils régionaux de développement, Chambres de commerce, Conseil d'expansion économique, Commissions scolaires, CRSSS, etc.)*

Ces correspondances sont précédées ou suivies (selon le cas) d'un résumé du questionnement de l'étude.

Les mêmes informateurs-clés ont été contactés quand ils étaient encore en poste. Sinon leur(s) remplaçant(s) ou le titulaire du poste correspondant a été contacté. De plus chaque préfet de chaque MRC concernée a été contacté ou visité.

Quelques « anciens répondants » de 1992 ont pu être contactés. Ils se réjouissaient de voir l'importance qui pouvait leur être accordée par cette mise à jour.

- 6- *Validation systématique de l'information auprès d'autres informateurs ou avec l'aide des statistiques disponibles.*

Idem en 2001

- 7- *Composition d'un «inventaire - résumé».*

Idem en 2001

- 8- *Élaboration d'un scénario des conséquences probables à partir d'un corps d'hypothèses réalistes.*

Mise à jour plus sommaire en raison de l'évolution des objectifs.

- 9- *Composition des annexes techniques.*

Idem pour l'annexe B sur chacune des MRC

- 10- *Rédaction du rapport final.*

Idem

3 – 2 LE CADRE GÉOPOLITIQUE

Le cadre géopolitique est très proche de celui qui prévalait en 1992. Quelques changements et harmonisations se sont réalisés au cours des dix dernières années. À titre d'exemple, la Municipalité de la Basse Côte Nord est depuis quelques années érigée au statut de MRC (toutefois sans préfet).

3 – 2 - 1 Les territoires mis en présence



Source : http://www.gouv.qc.ca/Vision/Territoire/DivisionsTerritoriales_fr.html

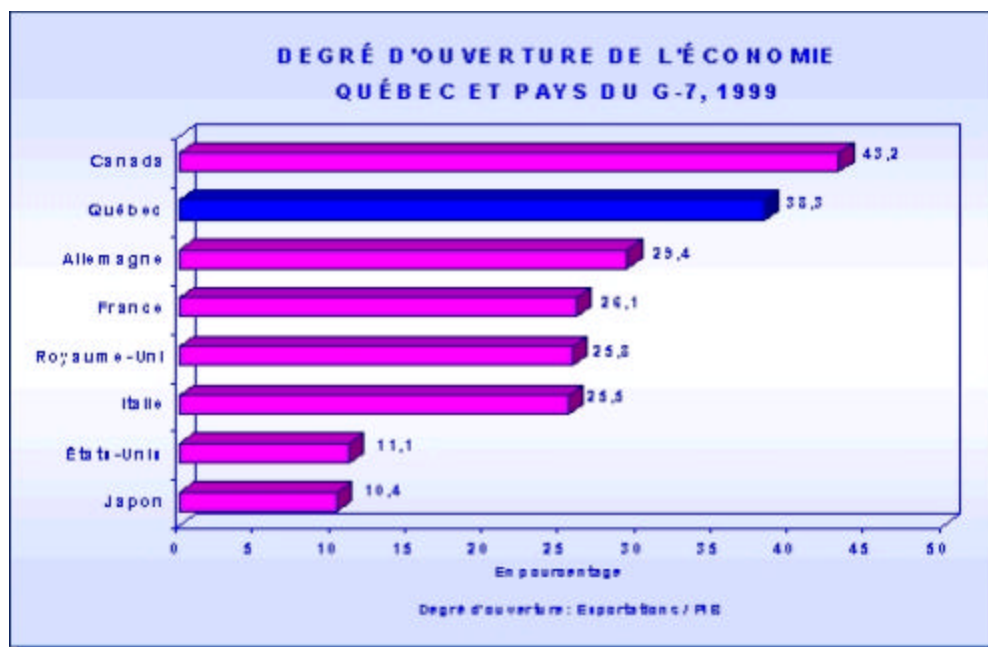
Les éléments n'ont globalement pas changé. Le Québec est directement limitrophe avec quatre provinces canadiennes. En partant du Nord-Ouest et en tournant face à la carte dans le sens inverse des aiguilles d'un montre : l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Labrador / Terre-Neuve. Sept Régions administratives du Québec qui impliquent 18 MRC et la Communauté Urbaine de l'Outaouais (compte tenu de la région de Gatineau) qui à leur tour impliquent un peu moins des 96 municipalités recensées en 1992 en raison des fusions de l'automne dernier (2001) et 9 Territoires non-organisés.

Les régions impliquées en 2001 sont donc :

ONTARIO	MRC Rimouski-Neigette MRC La Mitis
ABITIBI-TÉMISCAMINGUE 08	
MRC Abitibi-Ouest MRC Rouyn-Noranda MRC Témiscamingue	GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA- MADELEINE 11 MRC Avignon
OUTAOUAIS 07	<u>L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD</u>
MRC Pontiac MRC Papineau MRC Collines de l'Outaouais CUO, Comm. Urb. de l'Outaouais	GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA- MADELEINE 01 MRC Les-Îles-de-la-Madeleine
LAURENTIDES 15	<u>LABRADOR TERRE-NEUVE</u>
MRC Argenteuil	
MONTÉRÉGIE 16	CÔTE-NORD 09
MRC Vaudreuil-Soulanges MRC Le Haut-Saint-Laurent	MRC Caniapiscau MRC Sept-Rivières MRC Minganie
<u>NOUVEAU BRUNSWICK</u>	
BAS-SAINT-LAURENT 01	MRC Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint- Laurent
MRC Témiscouata	

L'ensemble de ces régions limitrophes a bien changé depuis 10 ans. Actuellement il y a un total de 718 288 habitants dont 224 483 dans la CUO et 36 526 dans la MRC Collines de l'Outaouais. En 1992 on en comptait seulement un peu plus de 400 000, mais la CUO et la MRC Collines de l'Outaouais n'étaient pas incluses. Un calcul sommaire de la population vraiment limitrophe (30 km des limites) consiste à prendre le tiers de ce chiffre. On peut donc parler de 240 000 personnes.

1- L'économie québécoise possède toujours une ouverture proportionnellement inférieure à son poids relatif dans l'économie canadienne (légère diminution à partir de 1995).



Source : Site WEB Ministère de l'Industrie et du Commerce, 2001

Ceci est vrai tant du point de vue des importations que de celui des exportations. À ce titre on note que les exportations québécoises ne sont que 17,5% (16,5% en 1992) de celles de l'ensemble du Canada alors que son poids dans l'économie canadienne se situe dans les 24-25%.

2- Le Canada n'est pas le seul gros client du Québec pour les produits manufacturés.

En effet, nos calculs sur la base des données de l'ISQ révèlent que pour les données de 1987, 1990 et 1997, la destination des produits manufacturiers du Québec se répartissait ainsi:

TABLEAU 1 Répartition des destinations des produits manufacturiers québécois, données de 1987, 1990 et 1997 (données les plus récentes)

DESTINATIONS (Données 1990)	1987	1990	1997
Québec	43%	42,1%	32,75%
Reste du Canada	30%	28,9%	21,76%
Ontario	20%	19%	14,43%
Atlantique	3,6%	4,1%	2,47%
Ouest	6,4%	5,8%	4,86%
Étranger	27%	29%	45.49%

Sources: ISQ, calcul de l'auteur

On constate donc que « l'Étranger » dont une très forte proportion est constituée par les États-Unis (77,4% de cette part « Étranger » en 1997) s'impose comme un lieu d'expédition dont le poids a maintenant largement dépassé celui du « Reste du Canada ». Après les USA ce sont la CEE (7,7%) puis le Mexique (1,14%) et les autres pays (13,8%)

3- La proximité géographique constitue un facteur d'échange dont l'importance est parfois décroissante.

Cette proximité est toujours déterminante en ce qui concerne nos échanges avec les États-Unis; la plupart de nos échanges avec eux se font entre nos régions frontalières et le Nord-Est américain. En revanche cette proximité perd de son poids en ce qui concerne le commerce inter-provincial dans le secteur manufacturier. À cet égard, en 1967 nos expéditions vers l'Ontario représentaient 81% de toutes les expéditions canadiennes vers cette province tandis qu'en 1984 elles n'en représentent plus que 76%. En 1997 des calculs menés à partir des chiffres de l'ISQ repositionnent ce chiffre à 66%.

Il convient cependant de ne pas généraliser ce cas puisque pour l'autre région proximale, celle de l'Atlantique, on note un renversement plus conforme à la logique de la distance dissuasive : la proportion québécoise des expéditions canadiennes passe de 36,3% (1967) à 48,2% (1984), mais retombe à 11,35% en 1997. Actuellement cette tendance s'est probablement stabilisée.

4- La dépendance du Québec sur le « Reste du Canada » est relativement moins importante.

L'étude de Proulx et Cauchy faisait valoir, à partir de données de Statistiques-Canada et du BSQ (1984), que le Québec se situait immédiatement derrière l'Ontario au chapitre de la dépendance par rapport au « Reste du Canada » pour l'écoulement des produits manufacturiers (tableau 2 ci-dessous). Maintenant, le Tableau 3 nous indique que l'Ontario est toujours première mais que le Québec glisse à la 5^{ème} et dernière position.

5- Malgré cette dépendance commerciale, le Québec a vu son taux d'auto approvisionnement augmenter entre 1974 et 1984, mais il diminue énormément depuis quelques années. Il diminue de 11,33% entre 1992 et 1998, nettement plus vite que tous ses voisins limitrophes.

Si l'autosuffisance diminue ainsi que les liens avec le reste de Canada, on peut en déduire que ce sont les États – Unis qui sont devenus un lien en très grande augmentation.

TABLERAU 2: Taux d'approvisionnement(*) entre les régions canadiennes (%), 1992 - 1997

1992-1997	Régions de destination				
Régions ? d'origine	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.
Atlantique	82,5 (1992)	0,9	0,51	0,26	0,36
variation%	81.4 (1997) -1.3	1,2 23,2	0,62 21,57	0,26 0,0	0,26 -27.78
Québec	5,96	88,0	4,3	2,5	2,1
variation%	6,00 0,67	78,0 -11,3	4,3 -0,9	2,3 -5,6	2,0 -3,3
Ontario	10,0	9,0	91,7	8,0	6,1
variation%	10,8 7,9	8,9 1,5	91,5 -0,2	8,0 -0,3	6,3 2,9
Prairies	0,9	1,4	2,6	86,1	4,0
variation%	1,16 23,4	1,5 6,6	2,7 6,2	86,7 0,6	4,4 9,9
C.-B.	0,51	0,57	0,8	3,1	87,4
variation%	0,54 5,8	0,59 3,5	0,75 -5,1	2,7 -12,75	87,0 -0,46
Total	100	100	100	100	100

Source : Calcul de l'équipe de recherche à partir de l'ISQ

(*) Le taux d'approvisionnement mesure la valeur des expéditions d'une province vers la province de destination en pourcentage des expéditions de l'ensemble du Canada vers la même destination. Les chiffres en gras de la diagonale correspondent aux taux d'auto-alimentation. Source: calculs de Statistique-Canada

3 –3 LA SITUATION ACTUELLE : ÉVOLUTION DEPUIS 1992

On reprend ici les éléments de synthèse dans le même ordre que celui qui prévalait dans l'étude de 1992. À chaque fois, on rappelle les conclusions principales en notant leur évolution depuis dix ans ainsi que les éléments nouveaux apparus depuis lors. Les cas particuliers dignes de mention sont soigneusement soulignés.

Le lecteur est invité à consulter l'annexe B qui identifie MRC par MRC les différentes composantes spécifiques de cette mise à jour.

3.3.1 Les flux de main-d'œuvre entre les MRC limitrophes et les provinces correspondantes.

1992 : *D'une façon générale les flux de main-d'œuvre entre les 18 MRC concernées et les provinces voisines sont assez marginaux par rapport aux flux totaux de toute la province, mais ils demeurent importants pour ces économies locales. Ils ne concernent que quelques secteurs particuliers de l'économie et plus spécifiquement quelques-unes des MRC. Un fait à noter est que ces migrations alternantes — départ au travail le matin et retour le soir — concernent presque exclusivement le sens Québec ? Ontario.*

2001 : Quelques changements qualitatifs pour les MRC très éloignées. Changements quantitatifs souvent notables. Exemples évidents en Outaouais, au Témiscamingue et en Gaspésie.

3.3.1.1 Le secteur forestier

- **1992** : «*Quelques groupes relativement peu nombreux opèrent en Abitibi ontarienne et au Nouveau-Brunswick*»
- **2001** : Pour un bon nombre de régions, le secteur forestier constitue l'une des sources principales de revenu des ménages. Il s'agit autant des activités reliées au bois d'ouvrage que de celles en rapport avec l'industrie des pâtes et papiers. Le Nord-Ouest du Québec (Abitibi-Price), Le Témiscamingue (Tembec) ainsi que les régions limitrophes du Nouveau-Brunswick (Irving et Fraser) sont concernées au premier chef.

Les législations plus souples que celles qui nous régissent actuellement permettaient à une certaine époque que les compagnies d'exploitation forestière puissent opérer sur de vastes territoires indépendamment de leur localisation pourvu qu'ils n'empiètent pas sur les terres des municipalités « organisées ». Cependant d'autres difficultés reliées à la récession qui se dessine, au maintien d'une certaine efficacité et à certains problèmes locaux mettent définitivement ce secteur forestier en péril pour le Québec. Les exemples du Témiscouata et du Témiscamingue sont révélateurs.

3.3.1.2 Le secteur minier

- **1992** : «Des migrations temporaires Abitibi-Ontario en régression»
- **2001** : «Des migrations définitives dues à la fermeture des mines et aux différences légales qui pénalisent le travailleur québécois»

Le secteur minier est un secteur en nette régression depuis de nombreuses années⁴. Depuis toujours, le mineur est un travailleur essentiellement nomade. Là encore, d'un point de vue historique et à l'instar des travailleurs des camps forestiers, le mineur s'établit temporairement là où la mine donne de l'emploi durant le temps où celle-ci demeure en opération.

Bon nombre de québécois des MRC d'Abitibi-Ouest et de Rouyn-Noranda ont été impliqués dans ce type de migration «semi-alternante». Il convient de noter cependant que ces situations sont devenues de plus en plus marginales au fur et à mesure que le secteur des mines connaissait sa décroissance.

À l'heure actuelle à part l'implantation d'une nouvelle mine forestière frontalière sur le territoire de la MRC Abitibi-Ouest, le déclin du secteur minier n'a fait qu'empirer depuis trois ans, favorisant ainsi le départ de nombreux travailleurs en Ontario.

Le jeu inégal des cartes de compétences est aussi très pénalisant pour le résident du Québec.

3.3.1.3 Le secteur de la santé et de l'éducation

- **1992** : «Quelques dépannages, ententes de services ou opportunités»
- **2001** : «Une situation qui semble nettement s'améliorer»

On sait que la juridiction des services publics de la santé et de l'éducation relève des compétences provinciales. Il n'en demeure pas moins que certaines configurations géographiques et urbaines du territoire québécois obligent des municipalités à composer avec leur voisine. De plus en plus des ententes particulières sont prises selon les besoins, ceci d'une façon temporaire et parfois définitive. Des progrès ont été faits surtout dans Papineau, Argenteuil (Lachute) et Avignon.

Au niveau des déplacements de l'emploi cela reste cependant très peu significatif. On peut citer à titre d'exemple le cas d'une école de la MRC Témiscamingue louée par le Témiscamingue en Ontario mais avec du personnel québécois.

En ce qui concerne le secteur de la santé, les flux de main-d'œuvre qui semblaient parfois importants en 1992, ont fléchi dans la plupart des cas relevés. Ainsi les régions de l'Abitibi et du Témiscamingue bénéficient depuis 1995 d'un plan de redistribution des services de santé. Il convient de noter que plusieurs municipalités du Témiscamingue

⁴ On peut consulter à cet effet l'important travail réalisé par Laurent Deshaies (1978) à propos des villes minières du Québec.

éloignées, telle que celle de Témiscaming n'approuvent pas cette réforme. À ce titre, la proximité de North Bay demeure une belle opportunité. Une situation comparable mais impliquant moins de distance s'est développée entre les institutions hospitalières de Lachute (MRC Argenteuil) et de Hawkesbury (Ontario). Notons enfin que l'hôpital régional de Campbellton (Nouveau-Brunswick) attire plusieurs travailleurs des services de la santé en provenance de la MRC Avignon; cependant, l'augmentation des services offerts par le CLSC Malauze et ses points de service tend à renverser ce mouvement.

Synthèse – mise à jour 2001 : Les flux de mains d'œuvre ont changé. Positivement (santé) ou négativement (forêts) selon les secteurs considérés.

3.3.2 Les flux de biens et services entre les MRC limitrophes et les provinces correspondantes

- **1992** : *C'est au niveau des flux de biens et services qu'il faut chercher la véritable dépendance des MRC limitrophes concernées vis-à-vis des autres provinces. On doit distinguer les flux commerciaux des flux industriels, les flux de services publics et les flux liés aux activités touristiques.*
- **2001** : De nombreux liens se sont renforcés et le plus souvent dans les deux sens. Ainsi l'accroissement de la différence des taxes provinciales entre le Nouveau-Brunswick et le Québec a contribué à favoriser un meilleur équilibre des échanges commerciaux entre ces deux provinces. Les différences de tailles des marchés, parfois très grandes, imposent des lois économiques simples mais incontournables.

3.3.2.1 Les flux commerciaux de biens

- **1992** : «Des échanges importants parfois très significatifs et qui sont véritablement révélateurs de l'interdépendance régions limitrophes-provinces voisines».
- **2001** : «Les échanges sont toujours importants, mais ils évoluent au gré d'une concurrence sans cesse changeante»

C'est devenu un lieu commun que de parler du « magasinage hors-Québec ». Il s'agit cependant d'une image qui semble tout à fait justifiée et même de plus en plus renforcée pour plusieurs des 18 MRC (+ CUO) concernant cette étude.

Malheureusement, peu de chiffres (apparemment moins qu'en 1992) sont disponibles au niveau spécifique MRC ? province voisine. On dispose seulement de quelques études « maison » réalisées au niveau de ces MRC. Mais la plupart sont trop anciennes ou trop discutables d'un point de vue méthodologique. En revanche certaines comme celles réalisées pour la région du Témiscamingue ou du Témiscouata⁵ sont remarquables.

⁵

- Maryse Levesque et Nathalie Picard: «Le magasinage à l'extérieur de la région du Témiscouata», étude réalisée pour C.A.D.R.E., Août 1989, 66 p. (annexes)
- Présentation au CRDAT, MRC de Témiscamingue, 19/12/2000

D'une façon générale ces enquêtes révèlent que le phénomène de consommation en Ontario et au Nouveau-Brunswick est important et parfois suffisant pour perturber le tissu commercial intérieur. Ainsi par exemple, aucun centre commercial de moyenne importance n'existe présentement à Avignon ou encore au Témiscouata si ce n'est celui de Cabano.

Les raisons évoquées pour justifier ce magasinage à l'extérieur de la province concernent invariablement les prix, le choix et la qualité. Il est clair cependant que l'aspect «attirait de sortir de sa région» compte aussi pour une part non négligeable.

Ainsi, l'enquête de l'équipe «Rues principales» de Ville-Dégelis au Témiscouata, réalisée au printemps 1990 (non mise à jour) révèle qu'une somme de plus de 3 800 000 \$ à été dépensée par la population de Dégelis en alimentation au cours des douze mois précédents à l'extérieur de la municipalité. De ce chiffre, 860 000 \$ sont dépensés à l'extérieur de la province (Nouveau-Brunswick et États-Unis⁶). Ce chiffre représentait 9,3% des dépenses totales en alimentation. De même près de 1 274 000 \$ soit 49% des dépenses en habillement ont été faites cette fois-ci uniquement au Nouveau-Brunswick. En 2001, une reprise assez nette s'est réalisée grâce au développement d'une plus grande diversification. Le N.B. a aussi contré certains effets qui étaient négatifs de son côté, l'exemple des achats automobiles faits au Québec est révélateur.

Les fuites commerciales de l'Outaouais, nouvelle région pour cette étude, ont diminué mais sont encore de l'ordre de 325 000 \$.

Des enquêtes réalisées au niveau de toute la MRC Témiscouata est plus systématique, mais va dans le même sens.

Quatre autres MRC semblent concernées de très près par cette pratique du magasinage à l'extérieur : Abitibi-Ouest, Témiscamingue Pontiac et Argenteuil vis-à-vis de l'Ontario et Avignon vis-à-vis du Nouveau-Brunswick.

On serait naturellement tenté d'évaluer l'impact total de ce phénomène sur l'économie des MRC impliquées. Ce type d'étude dépasse largement le cadre du mandat confié, cependant, et à la lumière des enquêtes citées et des entrevues réalisées auprès d'observateurs concernés (journaux locaux et secrétaires-trésoriers des MRC), il ne fait aucun doute que dans les cas les plus aigus il s'agit de sommes dont l'ordre de grandeur se situe autour du milliard et demi de dollars.

Il convient enfin de signaler dans ce même ordre d'idées que les flux commerciaux limitrophes bien que déficitaires pour le Québec ne se font pas à sens unique et leur

-
- Plan stratégique 1999 – 2003 de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, 1998.
 - «Rapport étude de marché» réalisé par l'équipe «Rues principales», avril, mai 1990, projet.
 - Défi 89. Malheureusement ces études n'ont, à ce jour, jamais fait l'objet de mise à jour.

⁶ Le cas du Témiscouata est particulier en raison de la configuration des frontières. La ville d'Edmundston est située à quelques kilomètres du Québec et se trouve également située sur la ligne des États-Unis, en face de Madawaska. Une double opportunité pour les gens du Témiscouata!

contrepartie ontarienne contribue à renforcer les liens de dépendance et d'association informels.

3.3.2.2 Les flux industriels de biens

- **1992** : «Seul le secteur forestier semble véritablement concerné»
- **2001** : «Cette tendance est confirmée et parfois renforcée, le secteur de la construction est également largement impliqué.»

Les flux dominants, dans un sens comme dans l'autre, sont en étroite relation avec les secteurs cités au niveau des flux de main-d'œuvre. Il s'agit principalement du secteur forestier, des secteurs situés immédiatement en aval de celui-ci (pâtes et papier et bois d'ouvrage) et celui de la construction. Là encore, le Nord-Ouest et l'Est du Québec sont largement concernés. Ces flux sont généralement défavorables pour le Québec.

3.3.2.3 Les flux de services publics

- **1992** : «Quelques ententes de services souvent fort utiles»
- **2001** : »Une autonomie croissante de la part du Québec»
- Les services de santé

On a observé en 1992 qu'à l'exception de la MRC Vaudreuil-Soulanges qui bénéficiait de la proximité évidente de Montréal, les MRC limitrophes devaient à de nombreuses reprises avoir recours aux services spécialisés dispensés dans les centres hospitaliers des provinces voisines et ce parfois sans qu'il n'y ait d'ententes de services avec la RAMQ. Les mouvements inverses étaient rarement observables. À ce chapitre, les MRC les plus concernées étaient celles de Témiscamingue, Argenteuil, Témiscouata et Avignon.

À l'heure actuelle, la situation a nettement évolué dans le sens d'une plus grande autonomie du Québec et parfois d'une réciprocité, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour les cas graves ou plus spécialisés. Ainsi, l'agrandissement récent du CLSC Malauze (Matapédia, MRC Avignon) permet de récupérer des places que l'hôpital de Campbellton réservait grâce à une entente spéciale aux résidents de la MRC d'Avignon.

- Les services éducatifs

Peu de changement sont observables par rapport à l'étude de 1992. Seul le niveau universitaire est digne de mention. Ce qui est normal à ce niveau où l'importance de la proximité est considérablement réduite. Les étudiants n'hésitent pas à se rendre soit dans les grandes villes ou bien même aux États-Unis ou en Europe. Mais ce phénomène est normal et non spécifique aux MRC concernées par cette étude.

3.3.2.4 Les flux de tourisme

- **1992** : «Des chalets ontariens en territoire québécois»

- **2002** : «Une évolution de ce phénomène»

Au chapitre du tourisme c'est surtout du côté des chalets et résidences secondaires qu'il faut porter l'attention. Ainsi, l'Abitibi-Ouest possède sur des municipalités telles que Duparquet ou Rapide-Danseur ou encore sur ses territoires non-organisés de nombreux chalets appartenant à des résidents ontariens (estimations d'environ 650 chalets, soit 60% de la totalité). Mêmes observations pour les MRC Témiscamingue, Pontiac, Papineau et dans une moindre mesure Témiscouata, Avignon et les Collines de l'Outaouais.

En 2001, ce phénomène a évolué en raison de la situation économique d'ensemble et aussi en raison de l'incertitude, très réduite, face à la souveraineté.

3.3.2.5 Les ententes particulières

- **1992** : «Des schémas d'aménagement souverains»

- **2001** : «Une pratique qui parfois fonctionne, mais qui parfois...»

On a observé en 1992, pour quelques MRC, des problèmes particuliers de dépendance réciproque. Le cas de la MRC Témiscamingue et du désenclavement de son lac était connu. Le schéma d'aménagement de la MRC tenait compte en 1992 de cette problématique de concert avec les municipalités ontariennes voisines. Le cas de l'exploitation de certaines rivières à saumon nécessite encore aujourd'hui des ententes particulières entre les municipalités interprovinciales.

De même on a pu observer au sein de plusieurs MRC le désir d'obtenir des ententes particulières par rapport à leur problème souvent unique et donc particulier. Ces gens ne contestent plus des règlements qui peuvent être bénéfiques pour l'ensemble du Québec. En revanche, ils aimeraient que des exceptions remplacées ou non par des ententes particulières soient autorisées. Avignon, Témiscamingue, Témiscouata ou Argenteuil sont dans ce cas et ne se sont jamais concertés à ce sujet.

Une autre action développée simultanément par au moins trois de ces MRC limitrophes concernent la réclamation de la création d'une zone franche (ou zone neutre) au sein de leur région. Une telle zone permet d'exonérer les résidents de toutes les disparités négatives qui les frappent par rapport à leur voisine; ceci au niveau des taxes, des salaires minimum, des règlements, etc. Ainsi les MRC de Témiscamingue, la CUO et celle d'Avignon. Cette idée est exploitée en Europe depuis plus de deux siècles et commence à tomber en désuétude en raison de la chute des barrières douanières dans ce coin du monde. La zone franche de la région française entourant Genève (Suisse) est un exemple de ce qui fonctionne encore assez bien.

Si les MRC ont été en mesure d'établir et de suivre leur schéma d'aménagement indépendamment de contraintes spécifiques que la configuration des lieux ou encore l'histoire auraient pu leur imposer, il est remarquable d'observer les interrelations constructives qui se réalisent avec de plus en plus de succès à un niveau micro-régional et de plus en plus local.

3.3.2.6 Une synthèse des liens de dépendance effectifs

À l'issue de cet inventaire relativement exhaustif⁷ et remis à jour pour 2001, il est intéressant de constater la relative stabilité des liens de dépendance tant par leur localisation que par leur nature et leur importance. Quelques changements significatifs sont à noter cependant.

- Les cas de dépendances marginales

Il s'agit des MRC pour lesquelles la frontière avec la province voisine n'a pas de véritable signification socio-économique en raison de l'éloignement ou de l'absence de réseau de communications.

Toujours dans le sens Nord-Ouest ? Sud ? Nord-Est, il s'agit des MRC suivantes (à part Caniapiscou, pas de changement par rapport à 1992):

- 1- MRC Le-Haut-Saint-Laurent
- 2- MRC Rimouski-Neigette
- 3- MRC La Mitis
- 4- MRC Sept-Rivières
- 5- MRC Minganie

On y signale quelques possibilités d'échanges au niveau des travailleurs forestiers (rarement industriel) ou encore le partage d'une rivière à saumon. Aucun lien digne de mention n'est à signaler dans ces cas-là.

Cette situation n'a pas connu une évolution significative depuis cinq ans.

- Les cas de dépendances moyennes

On retrouve dans cette catégorie la plus grande partie des MRC concernées par cette étude. Il peut s'agir de MRC dont les liens majeurs sont naturellement tournés vers des grands centres québécois ou encore de MRC dont l'éloignement de leur frontière avec la province voisine rend difficile toute dépendance intensive. Ce sont aussi celles qui n'ont que quelques opportunités valables sur le territoire voisin sans que celui-ci constitue une proximité vitale.

Les MRC concernées sont dans l'ordre retenu:

- 1- MRC Abitibi-Ouest
- 2- MRC Rouyn-Noranda
- 3- MRC Pontiac
- 4- MRC Papineau
- 5- MRC Argenteuil
- 6- MRC Vaudreuil-Soulanges
- 7- MRC Îles-de-la-Madeleine

⁷ On renvoie le lecteur à l'annexe B qui relate avec plus de détails la synthèse des entrevues effectuées pour chacune des MRC.

8- MRC Caniapiscau

9- MRC Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent

Il s'agit dans la plupart des cas de liens de dépendance ayant trait aux services publics et dans une certaine mesure aux échanges commerciaux (magasinage). Les deux cas particuliers de la MRC Îles-de-la-Madeleine et de la Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent ont été relatés dans l'étude de 1992⁸. Caniapiscau « monte » à ce niveau en raison des ententes industrielles et touristiques.

- Les cas de dépendances majeures

En 1992, on observait trois MRC fortement dépendantes des provinces voisines et ce pour des raisons historiques combinées de proximité d'opportunités et d'éloignement des grands centres québécois. Ces trois MRC sont toujours au premier rang mais bien sûr derrière la CUO et la MRC Collines de l'Outaouais qui n'étaient pas considérées en 1992. Il s'agit donc dans l'ordre géographique retenu:

- 1- MRC Témiscamingue
- 2- MRC Collines de l'Outaouais
- 3- C.U.O.
- 4- MRC Témiscouata
- 5- MRC Avignon

À l'heure actuelle cette mise à jour confirme que ces cinq MRC vivent à bien des égards en étroite dépendance avec la province voisine. L'Ontario ou le Nouveau-Brunswick sont omniprésents au niveau des échanges commerciaux, industriels et de services. L'intégration est quasi totale, une frontière est impensable et souvent, quand nous l'évoquons, cela faisait sourire d'incrédulité.

Assez loin derrière, la MRC Argenteuil occupe le sixième rang en terme d'interdépendance relative.

Synthèse – mise à jour 2001 : Le classement n'a pratiquement pas bougé. Les régions limitrophes d'Ottawa viennent naturellement en tête pour la dépendance socio-économique. À l'intérieur de ce classement, on a pu observer quelques changements ou essais de modifications majeures (zones franches), mais rien de significatif pour résoudre cette problématique de dépendance.

3 – 4 ÉLÉMENTS D'UN SCÉNARIO PROBABLE

En 1992, nous écrivions en tête de ce chapitre :

Compte tenu du contexte actuel et des nombreux impondérables liés aux composantes politiques qui gouvernent la réflexion sur le futur statut du Québec et qui continueront a posteriori de présider le climat dans lequel s'effectueront les futures relations économiques Québec-Canada, nous

⁸ Voir détails dans annexe B.

prétendons qu'il n'existe pas ici de scénario économique véritablement articulé qui soit «prédictible» et muni d'une forte probabilité d'apparition.

À cette époque trop d'inconnus et de nombreuses indéterminations ne permettaient pas d'élaborer un scénario qui puisse être doté d'une probabilité d'apparition conséquente. Depuis 1995 (référendum) plusieurs de ces indéterminations ont été levées. Ainsi, il est clairement accepté que dans le cas d'une souveraineté, l'association économique avec le reste du Canada devra nécessairement être maintenue.

À ce titre il est remarquable d'observer dans une même région comment une même éventualité peut être perçue différemment au niveau de ses conséquences. Ainsi, par exemple, au Témiscouata et au Témiscamingue, les responsables s'entendent pour reconnaître que l'accession du Québec à la souveraineté constituerait un frein plus ou moins grand aux échanges à court et parfois à moyen termes. Cependant, pour plusieurs, ceci permettrait de promouvoir le développement de la région en favorisant la création d'une économie de remplacement. Pour d'autres ce serait l'asphyxie de la région.

A priori les deux groupes ont raison et chacun d'eux pourrait se référer à une théorie précise argumentée de faits antérieurs observables quelque part dans le monde. Seule une étude complète et coûteuse, à la fois sectorielle et régionale, pourrait trancher avec plus de certitude ce type de question.

Cela signifie donc que tout diagnostic et régime curatif proposés doivent être assortis de nuances importantes et des circonspections qu'impose l'honnêteté intellectuelle.

Dans le cas qui nous préoccupe, on se contentera donc à la lumière de l'inventaire dressé des dépendances «MRC limitrophes ? provinces voisines », de l'actuelle mise à jour et compte tenu de l'hypothèse de travail retenue⁹ de réitérer avec certaines nuances le scénario d'ensemble développé en 1992. Certes sa probabilité d'apparition, inévaluable, est nécessairement liée à un *corpus* d'hypothèses que déjà dans une réflexion de 1995 nous jugions réaliste. Ce *corpus*, très large, demeure en 2001 très peu restrictif face au futur.

3.4.1 Les tendances lourdes : les quatre hypothèses additionnelles de travail de 1992 sont toujours applicables.

Différentes hypothèses concernant l'avenir des échanges inter-provinciaux ont déjà été émises dans le cadre d'études sur la problématique de l'avenir politique et constitutionnel du Québec¹⁰. Quatre hypothèses étaient retenues dans notre étude de 1992 :

⁹ Énoncée en page 17 de ce texte.

¹⁰ Les études pertinentes et les plus récentes sont consignées dans les documents publiés par la Commission sur l'Avenir Politique et Constitutionnel du Québec (1991).

3.4.1.1 Hypothèse 1 : Les changements technologiques provoquent et accélèrent la mutation des espaces économiques.

Il s'agit d'une hypothèse encore communément admise au niveau québécois, canadien et international, les travaux de P.P. Proulx¹¹, ceux de l'INRPME ou encore de B. Vermot-Desroches¹² convergent à partir de différentes problématiques vers cet énoncé. La progression vertigineuse des NTIC¹³...

3.4.1.2 Hypothèse 2 : La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique.

Les chiffres présentés plus haut à propos de l'évolution du commerce Québec - reste du Canada établissent un déclin relatif de l'importance de l'Ontario (sauf quelques exceptions). En revanche les provinces de l'Atlantique semblent se rapprocher tendanciellement du Québec; en 1995 ces considérations étaient déjà confirmées.

3.4.1.3 Hypothèse 3 : Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accroître.

On sait que le développement Est-Ouest a été d'un point de vue historique provoqué par les gouvernements canadiens qui se sont succédés depuis 1867, la National Policy et l'histoire du Grand-Tronc ne sont que deux exemples parmi d'autres. Les chiffres mis en évidence dans plusieurs études (i.e. Proulx et Cauchy 1993) confirmaient cet état de fait. Ces liens Nord – Sud se confirment naturellement avec les États – Unis.

Pour ce propos et à titre d'exemple, la MRC Le-Haut-Saint-Laurent conçoit sa dépendance et ses liens de proximité d'abord et avant tout avec l'État de New-York et non avec la ville de Cornwall (Ontario) qui lui est pourtant contiguë (mais de l'autre côté du Fleuve).

3.4.1.4 Hypothèse 4 : Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances «inaltérables» qui, au delà de la simple socio-économie, empiètent largement sur des aspects profondément culturels.

Au cours des nombreuses entrevues effectuées tant en 1992 qu'en 1995, il est remarquable d'observer en 2001 à quel point certaines MRC accueilleraient avec scepticisme l'objet même de cette étude. Il s'agit naturellement et principalement des

11 Cf par exemple P.P.Proulx, « La globalisation des marchés et l'évolution de l'espace économique du Québec. Examen de ses exportations et importations interprovinciales et internationales ». Texte présenté au colloque 1991 de l'ASRDLF « Nouvelles activités nouveaux espaces », 3 septembre 1991, Montréal, p.55 et suivantes.

12 Cf B. Vermot-Desroches, «L'impact des changements technologiques sur la redistribution des cartes scolaires, l'exemple de deux pays africains» in «Prévision de la clientèle universitaire pour les institutions Rwandaises et Tchadiennes», UQTR et UNESCO, Oct. 1991 – Mai 1997.

13 Voir note page 14

MRC classées plus haut comme «cas de dépendances majeures» (cf. en page 35). Les différentes personnes impliquées dans le développement de ces régions ne peuvent concevoir qu'un changement de statut pour que la province de Québec puisse perturber les marchés et interrelations déjà en place. En d'autres termes on nous a souvent sorti ce vieux *leitmotiv* : « Oui à une certaine souveraineté (qui reste à définir) mais non à l'abandon des associations déjà implantées depuis longtemps ». Ce point a été réitéré de nombreuses fois au cours des entrevues et visites effectuées dans le cadre de cette mise à jour.

À plusieurs reprises au cours de cette mise à jour, les gens des MRC de Témiscouata et d'Avignon nous ont fait valoir le fait que les régions limitrophes font presque toujours partie du même lieu d'appartenance et que d'un point de vue culturel l'ensemble formait un tout indissociable. Il est remarquable de constater le nombre important de familles acadiennes installées depuis longtemps dans des municipalités comme Nouvelle, Carleton ou Dégelis et Cabano.

Dans ces cas précis, l'accession du Québec à une souveraineté même relative est redoutée comme un élément de discorde et d'incompréhension de nature à exacerber des tensions déjà latentes à l'intérieur de la région «élargie».

Au Témiscamingue, ces craintes sont aussi manifestées parfois avec plus de vigueur. À cet égard, il est clair que l'« unité régionale » de part et d'autre de la ligne est moins évidente qu'en Gaspésie. À titre d'exemple, le chapitre deux du mémoire déposé à la Commission régionale d'Abitibi-Témiscamingue en 1995 sur l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec par la MRC de Témiscamingue, la Société de développement du Témiscamingue et le centre de santé Sainte-Famille de Ville-Marie s'intitule : *le Témiscamingue québécois et ontarien : un mariage de raison*¹⁴.

3.4.2 Le type de souveraineté envisagée.

Le mandat de cette mise à jour diffère tout à fait des études de 1992 et de 1995. Nous devons considérer maintenant un Québec qui pourrait accéder un jour à une souveraineté relative, assortie d'une association non pas restreinte mais très large et ouverte avec le reste du Canada. Peut être quelque chose de comparable avec ce qui caractérise un Canton Suisse. On s'impose de demeurer dans ce cadre suffisamment général afin d'éviter d'avoir à envisager tous les cas de figures possibles, mais pour l'instant peu probables, qui rendraient rapidement l'analyse confuse.

Il est clair *a contrario* que si l'association actuelle devait être maintenue, nous anticiperions alors que les *statu quo* « interrégionaux-interprovinciaux » établis à ce jour se maintiendraient ou au mieux se renforceraient. Mais dans pareil cas, ils évolueraient indépendamment du statut du Québec.

14 La MRC de Témiscamingue, la Société de développement du Témiscamingue et le centre de santé Sainte-Famille de Ville-Marie : Mémoire déposé à la Commission régionale d'Abitibi-Témiscamingue sur l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, février 1995, 19 pages.

3.4.3 Les conséquences envisageables, le certain et le probable.

De l'inventaire dressé tant quantitatif que qualitatif, et compte tenu du type de souveraineté envisagé, il ressort un certain nombre d'évidences advenant un changement quelconque du statut du Québec, et ceci quel que soit ce changement. Il s'agit de ce que nous appelions en 1992 le «certain » ou, à tout le moins, du «très probable ». D'autres conséquences demeurent envisageables mais dépendent des différentes modalités d'application d'un éventuel changement de statut : s'agirait-il d'une souveraineté totale et inconditionnelle accompagnée d'un protectionnisme renforcé ou plus probablement d'une «souveraineté-association «à la 1980 » accompagnée d'un exercice de représailles temporaires de la part du reste du Canada ?

Dans cet esprit, nous l'écrivions déjà en 1992 et 1995, il faut aussi tenir compte que de part et d'autre les réactions possibles se feraient probablement à deux niveaux: 1) il y aurait d'abord des réactions immédiates, émotives; 2) il y aurait ensuite les réactions plus durables qui, à long terme, remodeleraient la structure des régions de part et d'autre des lignes frontalières.

3.4.3.1 Le certain

Les éléments certains sont ceux qui font partie des acquis, d'un *statu quo* désiré. On y retrouve notamment:

- **1992** : «Des relations privilégiées de bon voisinage bien ancrées».
- **2001** : «Inchangé, sauf quelques renforcements»

Si les relations de bon voisinage sont, dans la plupart des cas, bien ancrées, cette mise à jour effectuée en période neutre (non référendaire) révèle *in situ* une propension évidente à se dégrader advenant la sortie du Québec de la fédération canadienne. Les échanges commerciaux ne seraient pas ou peu affectés puisque le rationnel économique devrait globalement l'emporter. Cependant, le style et la «tenue » des relations de bon voisinage seraient définitivement affectés.

Il ressort très nettement que les responsables économiques, et probablement une grande partie de la population, placent le débat politique et constitutionnel en marge de leurs intérêts socio-économiques. Dans bien des cas une vie de région est créée et celle-ci se place délibérément dans l'esprit des gens au dessus de toute autre mêlée, mais bien sûr, la problématique due à la proximité demeure.

Un cas est celui qui unit la sous-région de Pointe-à-la-Croix, Matapédia, Escouminac, Nouvelle, Carleton (MRC d'Avignon) et la ville de Campbellton au Nouveau-Brunswick. Un autre cas assez fort concerne les liens importants qui unissent Lachute et surtout Grenville (MRC Argenteuil) et Hawkesbury francophone à plus de 85%.

- **1992** : «Des relations commerciales maintenues à moyen et long terme».
- **2001** : «Confirmé, avec encore plus de relations commerciales»

Quel que soit l'avenir politique et constitutionnel du Québec les échanges commerciaux seront maintenus en l'état *toute chose égale par ailleurs*. En 1992, on estimait que même un contrôle douanier ne pouvait pas être plus pénalisant que le contrôle actuel qui existe entre le Canada et les États-Unis — concurrence oblige — et que tout contrôle excessif imposé sous l'impulsion du court terme imposerait une spirale de représailles protectionnistes qui irait à l'encontre des intérêts communs et à l'encontre des relations privilégiées établies de longue date.

Une bonne partie des fuites commerciales sont récupérables et demeure un potentiel tout à fait exploitable dans la MRC pour autant que l'entrepreneurs régional soit valorisé.

3.4.3.2 Le probable

D'autres conséquences pouvant aller dans le sens du changement dépendent au premier chef du type de renouveau que l'on voudra bien donner au statut du Québec.

- **1992** : «Une absence d'association ne peut-être que de courte durée».

- **2001** : «L'absence d'association n'est pas envisagée»

Le mandat même de cette mise à jour commandait explicitement qu'une absence d'association soit exclue de l'environnement de la recherche. En 1992, au contraire, nous devons même envisager la possibilité d'une rupture totale et identifier les postes frontaliers qui seraient à envisager.

Au cours de cette mise à jour, les personnes consultées admettent pour la plupart que le maintien d'une association économique ou socio-économique est définitivement incontournable. Dans tous les cas, si une rupture même temporaire était imposée de la part des autres provinces, il est peu probable que cette rupture puisse s'imposer de façon réaliste dans le cas des régions limitrophes étroitement imbriquées avec les vis-à-vis de ces autres provinces.

- **1992** : « Il est incertain que les flux de main-d'œuvre puissent être maintenus »

- **2001** : « Cette incertitude est très atténuée, et inquiète encore le secteur forestier »

Cette mise à jour confirme l' inquiétude qui règne encore dans les secteurs forestier et de la construction à cet égard. Les MRC du Témiscamingue et du Témiscouata le manifestent clairement et déplorent le peu de prospective que les gouvernements en place font vis-à-vis de cette situation.

La portée de ce phénomène est naturellement limitée puisque les flux actuels ne concernent de façon significative que les secteurs forestier, minier et de la construction. Il demeure cependant que plusieurs municipalités ne vivent principalement que de ces secteurs.

- **1992** : « Il est incertain que les flux industriels puissent être maintenus».

- **2001**: « Cette incertitude est toujours ressentie, mais pour d'autres raisons »

Les remarques formulées en 1992 ont pu être largement confirmées par bon nombre de personnes interrogées à ce sujet. On reconnaît cependant que notre position de client peut contrebalancer une partie des effets pervers.

3.4.4 Les cas particuliers à considérer en priorité



Outaouais



Avignon - Campbellton



Témiscamingue



Témiscouata

Source : sites WEB du Ministère des régions

L'inventaire des liens de dépendance entre le Québec et ses régions voisines révélait en 1992 un certain nombre de points chauds qui devraient être considérés en priorité advenant un changement de statut avec ou sans association. En 2001, ces mêmes points chauds ressortent des diverses entrevues et rencontres que l'on a menées par téléphone ou sur le terrain. Les réactions sont cependant beaucoup plus nuancées et parfois elles sont mêlées d'un brin d'humour.

Par ordre d'importance on pourrait les classer :

- 1) CUO (220 000 hbts) : Chaque jour près de 40 000 personnes vont travailler en Ontario.

- 2) MRC Témiscamingue (17 000 hbts): *idem* à 1) avec en plus les investissements ontariens en termes de résidences secondaires.
- 3) MRC Avignon (14 000 hbts): *idem* à 1) sauf en ce qui regarde les services publics (santé).
- 4) MRC Témiscouata (25 000 hbts): Des liens qui semblent omniprésents dans les secteurs commerciaux, industriels, de main-d'œuvre et d'une façon moindre des services.
- 5) MRC Abitibi-Ouest
- 6) MRC Pontiac
- 7) MRC Argenteuil

On y observe également des liens socio-économiques déjà décrits et qui sont de nature à être perturbés par les réactions Ontariennes suite à un changement éventuel de statut pour le Québec.

La MRC des Îles-de-la-Madeleine est un cas à part décrit dans l'annexe B. On doit cependant la considérer parmi ces régions isolées qui dépendent étroitement d'une ou plusieurs provinces voisines.

3.4.5 Les solutions à envisager (recommandations)

Cet exercice mené en novembre 2001 n'a qu'une signification très théorique, mais peut aider à mener une réflexion plus globale sur la relativité de la province de Québec par rapport au reste du Canada. D'une façon générale, nous réitérons les éléments de solution avancés en 1992. Ceux-ci n'ont rien de miraculeux et sont communs à toute région périphérique à la recherche de son développement économique. Ils concernent essentiellement une vigoureuse prise en main locale à tous les échelons accompagnées d'un support judicieux de la part des pouvoirs publics.

Les solutions à envisager sont donc celles qui devraient venir suppléer aux interruptions partielles (et parfois momentanées) dans les relations MRC - province voisine. Ces solutions devraient opérer à partir des deux niveaux distincts déjà mentionnés en 1992:

- *Au niveau micro-régional : il s'agirait de favoriser l'adaptation au changement en permettant aux localités touchées de retrouver leur équilibre socio-économique. Concrètement, il conviendrait de fournir ou de renforcer leur autonomie en matière de services publics surtout en ce qui regarde la santé l'éducation et les services sociaux; il conviendrait également de favoriser l'entrepreneuriat local et de renforcer la compétitivité au moyen des techniques habituelles telles que les subventions au démarrage, la réorientation professionnelle, etc.*

- *Au niveau national : il serait du devoir du gouvernement d'un nouveau Québec plus souverain et toujours associé de s'occuper en priorité des régions les plus directement concernées par un tel changement. Dans ce sens, et surtout si une véritable association tardait à venir, on devrait naturellement s'attendre à une redistribution importante de nos rapports de dépendance vis-à-vis de l'extérieur et partant, à une reconfiguration au moins partielle de nos économies régionales.*

Les régions limitrophes alors devenues régions frontalières deviendront par la force des choses encore plus périphériques et devront être prises en considération de façon prioritaire. Cela devrait se traduire en un usage judicieux des programmes d'aide au développement régional et non en une mise sous tutelle.

Ces solutions reviennent à un encouragement de la «base» locale favorisés par une aide plus directe du pouvoir central.

4 – NOUVELLES CONCLUSIONS ET SYNTHÈSES

4 – 1 DES CONCLUSIONS MOINS LAPIDAIRES MAIS QUI DEMEURENT CLAIRES

La grande conclusion formulée en 1992 s'énonçait de façon lapidaire :

- **1992** : *«Les régions limitrophes veulent conserver la libre-circulation des personnes, des biens et des services c'est-à-dire l'accès aux marchés voisins, mais en général, elles n'en dépendent pas d'une façon vitale.»*

En 2001 l'information a été recueillie souvent près de nouveaux représentants, mais aucune contradictions n'est observable vis-a-vis des «anciens ». On peut maintenir *in extenso* cette conclusion en la nuancant toutefois :

- **2001** : *«Les régions limitrophes considèrent un éventuel changement de statut du Québec souvent avec une bonne incrédulité et considèrent le plus souvent cet improbable événement comme quelque chose d'inutile, quelque chose qui ne leur apporterait pas des changements significatifs à long terme. Les pratiques en place d'échanges et de bon voisinage sont devenues structurelles».*

Il est intéressant de noter que cette perception est partagée par des personnes aux responsabilités diverses et d'horizons politiques parfois opposés. Plusieurs répondants se sentent déchirés entre leur aspiration nationaliste et les réalités

régionales qui font de ces régions limitrophes des entités territoriales tout à fait à part : en termes d'appartenance elles appartiennent simultanément à deux provinces appelées à devenir peut-être étrangères.

1) **1992** : *«Une analyse quantitative d'impact global est possible mais complexe et nécessiterait beaucoup d'hypothèses de départ».*

2001 : Idéalement, et nous l'évoquions en 1992, une analyse d'impact quantifiée est tout à fait souhaitable. À ce titre le lecteur pouvait sans doute être déçu de ne pas voir en conclusion apparaître un chiffre précis quantifiant les retombées d'un changement de statut du Québec, au niveau des régions limitrophes. Ce type d'étude est théoriquement réalisable à l'intérieur de certaines limites de précision; il conviendrait cependant de préciser le cadre du mandat et plus spécifiquement de définir en détail ce que serait dans les faits ce changement de statut ainsi que les règles du jeu concernant l'association économique.

Une extrapolation grossière effectuée sur la base des quelques études actuellement disponibles et prenant en considération les seuls liens d'échanges de biens et services et de main-d'œuvre qui pourraient être perturbés conduit rapidement à une évaluation globale qui dépasse les cinq milliard de dollars.

2) **1992** : *«Les responsables politiques et administratifs de ces régions limitrophes ainsi que les agents économiques principaux considèrent la problématique de l'accession du Québec à la souveraineté avec le plus grand sérieux, parfois avec inquiétude mais cependant sans véritable sentiment de panique».*

2001 : Certes, l'information recueillie dans le cadre de cette mise à jour peut être sensiblement biaisée par le fait que nous sommes en période «éteinte». Il se dégage cependant certaines tendances qui semblent s'imposer sans équivoque. Entre autres choses, les personnes interrogées réitèrent clairement les désavantages relatifs que leur impose leur situation périphérique ainsi que du peu d'attention que leur portent les pouvoirs publics.

Ces personnes ont participé aux entrevues avec empressement et le plus souvent munies d'une documentation riche et adéquate. À quelques exceptions près, elles n'ont généralement manifesté aucune inquiétude sérieuse sur les futurs envisageables. On sentait nettement un dynamisme évident tourné vers la recherche d'un auto-développement. Si ce développement peut continuer à se promouvoir de concert avec la province voisine alors tant mieux pour ces régions.

3) **1992** : *«Les responsables souhaitent sans aucune ambiguïté le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux dans le périmètre limitrophe de leur région».*

2001 : En 1992, il s'agissait là d'une volonté clairement exprimée et sans équivoque possible. Plusieurs personnes s'étaient déclarées souverainistes, voire indépendantistes de la première heure et au premier degré¹⁵, mais chacune d'elle souhaitait que sa région puisse continuer à commercer et échanger avec sa voisine. Confrontées à ce paradoxe apparent, les personnes réagissaient en arguant au sujet de la continuité naturelle de certaines régions. La présente mise à jour confirme cet état de fait.

- 4) **1992** : *«L'accession du Québec à la souveraineté dans un contexte de non-association n'aurait de retombées socio-économiques significatives que dans un nombre restreint de régions.*

2001 : Le mandat de cette mise à jour et les réactions de la plupart des personnes interrogées rendent en 2001 cette conclusion tout à fait périmée.

- 5) **1992** : *«À court terme, les régions limitrophes les plus impliquées subiraient de façon certaine des pénalisations socio-économiques dérangeantes mais non déstabilisantes».*

2001 : En 1992, nous mentionnions qu'une pénalisation socio-économique se mesurait par rapport à une situation régionale d'ensemble et de base. Ainsi le rappel de quelques travailleurs forestiers serait catastrophique pour les familles impliquées mais ne pourrait pas être de nature à déstabiliser la région concernée.

Dans ce sens, on n'observait pas de situation, même sous-régionale (municipale) où l'on serait en présence d'une dépendance cruciale et tout à fait incontournable vis-à-vis de la province voisine. Il y aurait certes dans le pire des cas des solutions temporaires et immédiates à mettre en place notamment au niveau des services.

En 2001, cette conclusion est maintenue.

- 6) **1992** : *«À moyen et long terme, ces régions limitrophes les plus impliquées seraient moins pénalisées que leurs contre-parties de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick».*

2001 : La mise à jour de cette étude tend à infirmer cette conclusion. Certes, il est clair que la relation de client entretenue par les régions québécoises avec leur province voisine pénaliserait ces autres provinces advenant un changement de statut du Québec. Cependant, le contexte actuel de

15 Il s'agit naturellement de déclaration fortuite et volontaire puisque ce type de question plus personnelle n'était nullement abordé au cours de l'entrevue.

chômage et de crise économique généralisés permettrait aux régions limitrophes correspondantes de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick de se ressaisir probablement beaucoup plus vite. Il convient en effet de considérer le niveau de développement économique plus avancé de ces régions ainsi que la capacité de leur potentiel industriel à récupérer une bonne partie de la main d'œuvre forestière et de la construction.

7) **1992** : *«Un certain nombre de cas particuliers seraient à prendre immédiatement en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales potentielles».*

2001 : Ces cas particuliers «plus aigus» concernent l'Outaouais et les trois MRC Témiscouata, Témiscamingue et Avignon. Il s'agit des avantages actuellement retirés des pratiques de magasinage et de l'usage de certains services publics dans les municipalités d'Edmundston, de Campbellton ou de New Liskeard.

On maintient cette conclusion en 2001 mais pour des raisons qui ont évolué. L'usage des services publics s'est considérablement amoindri depuis dix ans. C'est ainsi, par exemple, que les fameux «lits québécois» de Campbellton étaient rapatriés en 1995 au CLSC Malauze de Matapédia (MRC d'Avignon). En revanche, nous le mentionnions plus haut, certaines municipalités dont l'économie relève de ressources forestières pourraient se retrouver dans une situation très précaire advenant une réaction protectionniste des provinces voisines.

4-2 RECOMMANDATIONS

En 1992 nous formulons les trois recommandations suivantes :

1) **1992** : *«En tout état de cause la spirale-représailles qu'engendrerait une non-association ne devrait être ni initiée ni suivie par le Gouvernement du Québec».*

2001 : Actuellement cette recommandation tombe presque caduque. Elle demeure en tous cas très théorique et bien sûr toujours valable

2) **1992** : *«Un certain nombre de cas particuliers doivent d'ores et déjà être pris en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales».*

2001 : Compte tenu de ce qui vient d'être dit, ces cas particuliers demeurent et sont un peu plus nombreux.

3) **1992** : «Une étude d'impact devrait être menée en profondeur au niveau de la CUO, des MRC d'Avignon, du Témiscouata et du Témiscamingue».

2001 : Cette recommandation est maintenue pour d'autres raisons que celles qui prévalaient en 1992. La dépendance frontalière de ces MRC devrait être gérée avec plus de rationalité, moins de volonté de les aligner sur le reste du Québec et donc en considérant la mise en place d'une possibilité de considérer des cas particuliers.

Éléments Bibliographiques

Les références de bases parfois plus théoriques sont incluses dans la version de base de 1992.

Les statistiques sont les plus récentes que Statistiques Canada, l'ISQ et les différents ministères impliqués ont pu nous donner. Certains calculs ont été effectués par l'équipe de recherche (signalé dans le texte).

Les tableaux ou images qui ne sont pas réalisés par l'équipe de recherche ont leur source de provenance également indiquée.

Une quantité très importante de documents publics, d'analyses et d'études « maison » nous ont été donnés par les MRC concernées. Leur recension exhaustive serait très lourde et probablement inutile. Cependant, nous les tenons à disposition au besoin.

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □

A N N E X E A

RÉPARTITION DES DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS DES PRODUITS MANUFACTURIERS DU QUÉBEC (1987)

M I S E À J O U R novembre 2 0 0 1

PRÉSENTATION:

Cette annexe donne sous d'autres formes les destinations des expéditions des entreprises manufacturières du Québec.

L'information est tirée principalement des données de l'ISQ les plus récentes à notre disposition (surtout 1997).

Il s'agit en fait de données fondées sur l'enquête de Statistique-Canada puis consolidées et désagrégées sur la base de l'information recensée par l'ISQ.

Cette information est donnée par région administrative et non par MRC concernée. Le lecteur devra donc interpréter ces tableaux avec prudence. Ainsi, par exemple, la région Laurentides (15) n'est impliquée dans cette étude que pour la seule MRC Argenteuil.

Cette information est traitée et présentée sous forme de classements des régions administratives selon la destination considérée (Tableaux A-2 à A-7).

Tableau A – 1 : Destination des expéditions des manufacturiers exportateurs par région administrative, Québec 1997

Destination des expéditions des manufacturiers exportateurs par région administrative, Québec 1997
en pourcentage

<i>Régions 01 à 10</i>	(01)	(02)	(03)	(04)	(05)	(06)	(07)	(08)	(09)	(10)
<i>Expéditions totales</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Expéditions au Canada	52,92	34,45	57,45	45,41	40,6	63	39,04	50,5	24	39,6
Québec	40,05	27,92	35,3	28,76	20,6	36,7	19,2	31,59	15,63	
Atlantique	3,4	0,89	2,8	1,56	1,94	2,9	1,14	0,34	1,32	
Ontario	7,68	4,58	12,98	12	13,17	16,51	15,87	17,63	6,9	9,41
Ouest	1,79	1,06	6,38	3,09	4,89	7,14	2,83	0,95	0,15	
Etranger	47,08	65,55	42,54	54,59	59,4	37	60,96	49,5	76	60,4

<i>Régions 10 à 17</i>	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
<i>Expéditions totales</i>	100	100	100	100	100	100	100
Expéditions au Canada	47,8	72,7	74,48	80	35,44	51,5	60
Québec		49,4	47,79	49,13	19,27	29,95	35,82
Atlantique		6,26	3,58	7,76	0,98	1,56	2,25
Ontario	15,968	13,34	17,87	16,26	12,58	15,67	16,06
Ouest		3,7	5,23	6,85	2,6	4,3	5,66
Etranger	52,2	27,3	25,53	20	64,56	48,5	40

(01) Bas-St-Laurent
 (02) Saguenay-Lac-St-Jean
 (03) Québec
 (04) Mauricie
 (05) Estrie
 (06) Montréal
 (07) Outaouais
 (08) Abitibi-Témiscamingue
 (09) Côte Nord
 (10) Nord du Québec

(11) Gaspésie-Îles-de-le-Madeleine
 (12) Chaudières-Appalaches
 (13) Laval
 (14) Lanaudière
 (15) Laurentides
 (16) Montérégie
 (17) Centre du Québec

Les régions *limitrophes* sont en couleur orange

Tableau A – 2 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers le Canada

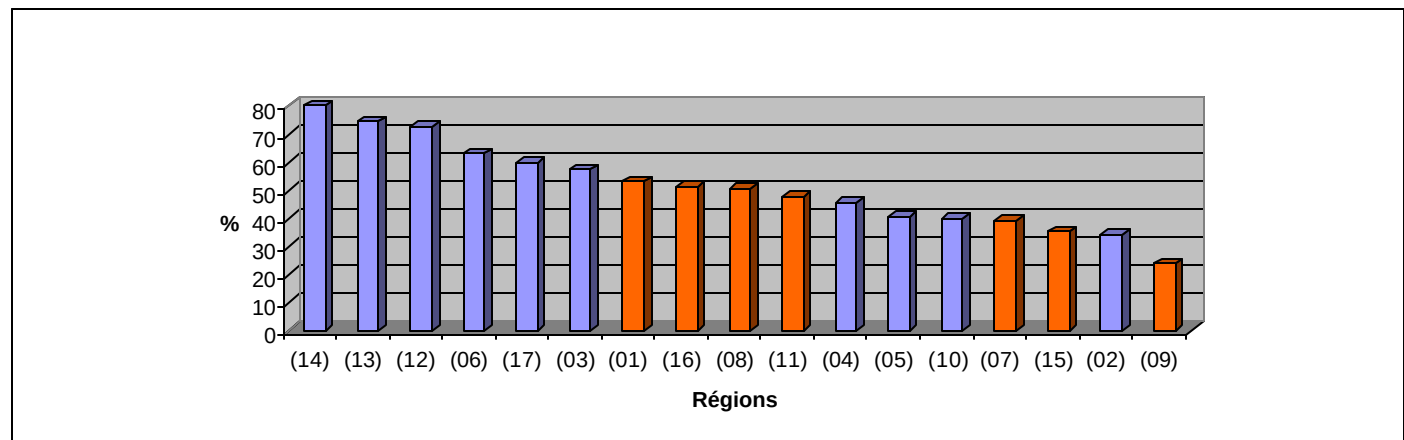


Tableau A – 3 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers le Québec

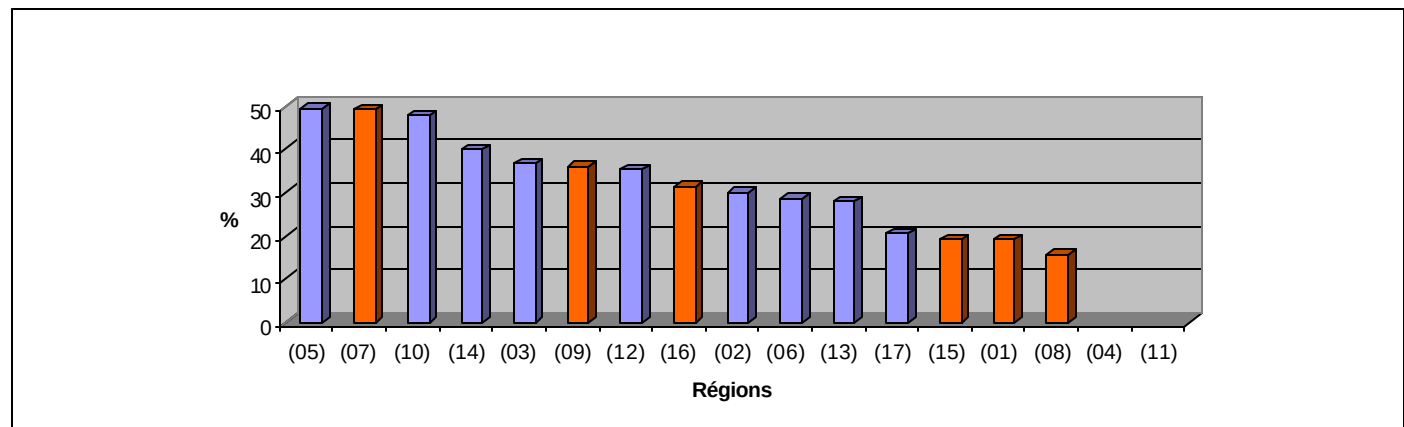


Tableau A – 4 Pourcentage pour chaque régions des expéditions vers l'Atlantique

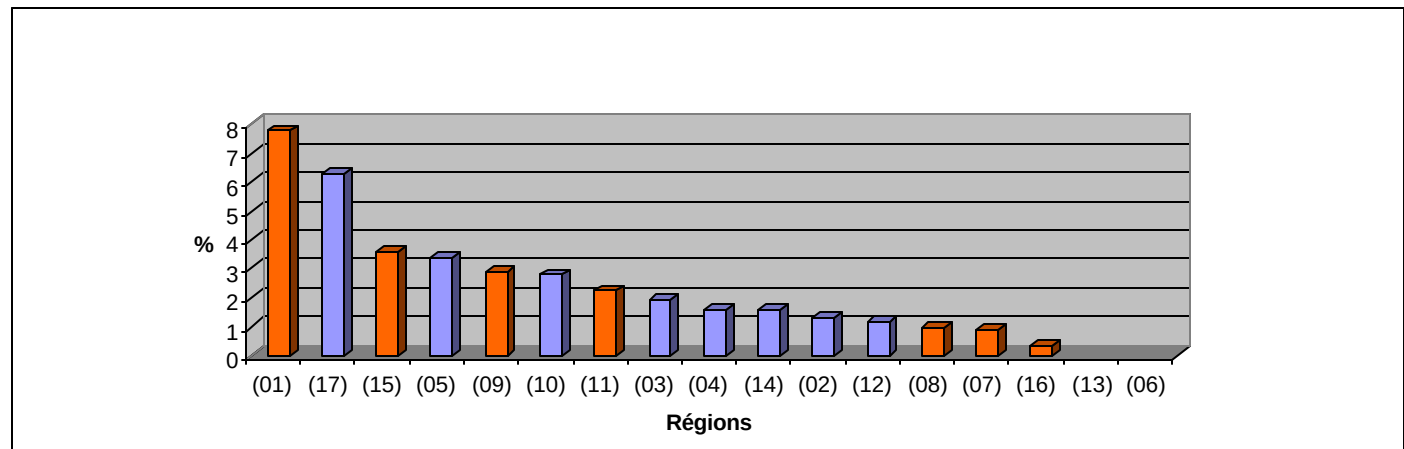


Tableau A – 5 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers l'Ontario

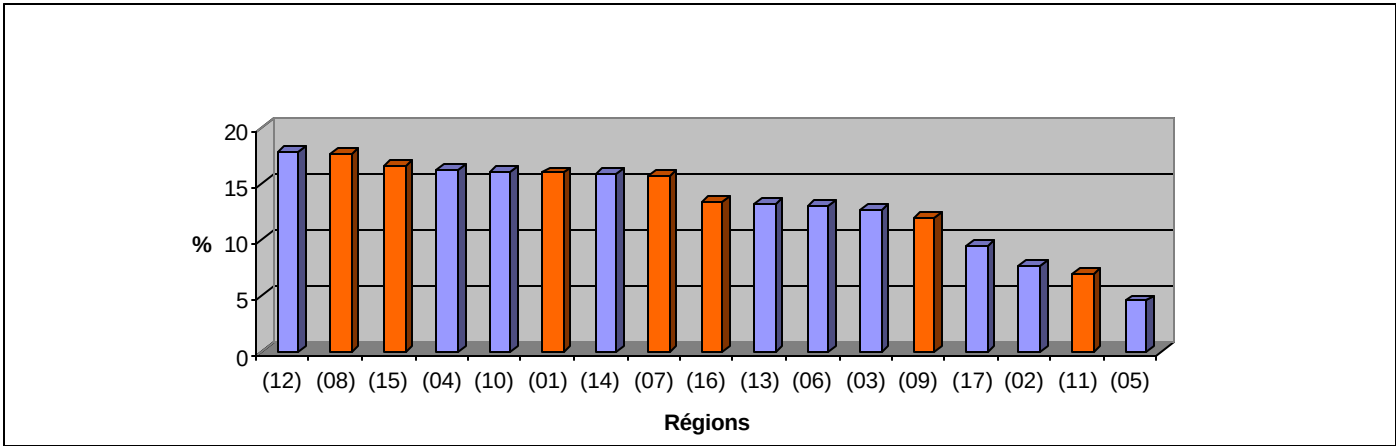


Tableau A – 6 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers l'Ouest

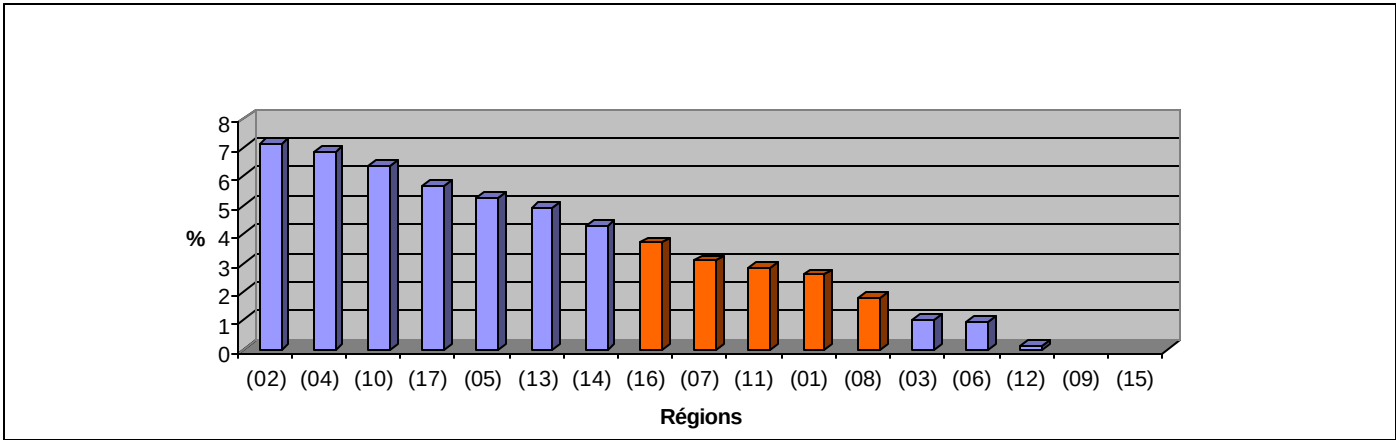
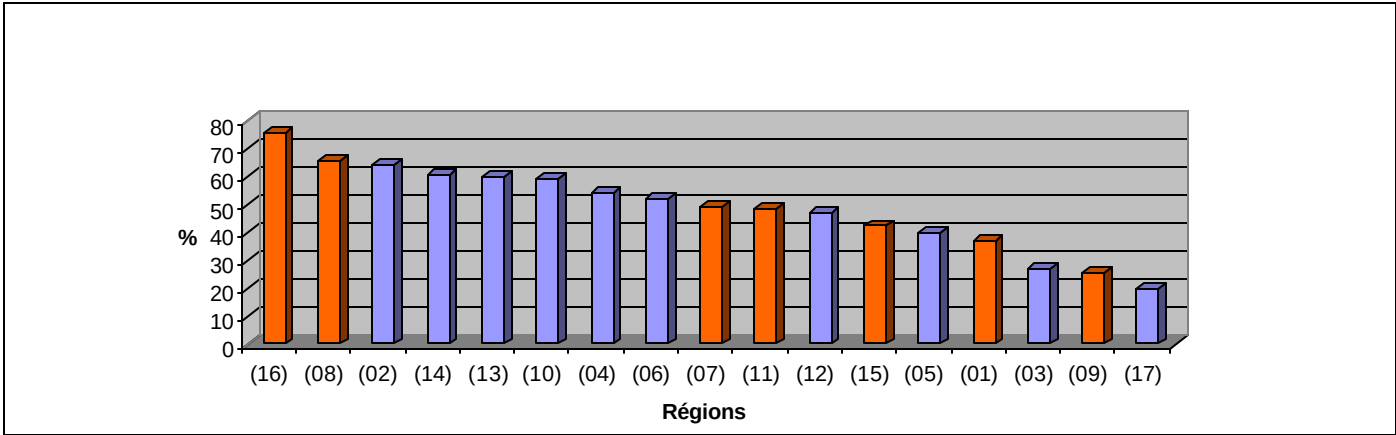


Tableau A – 7 Pourcentage pour chaque région des expéditions vers l'Étranger

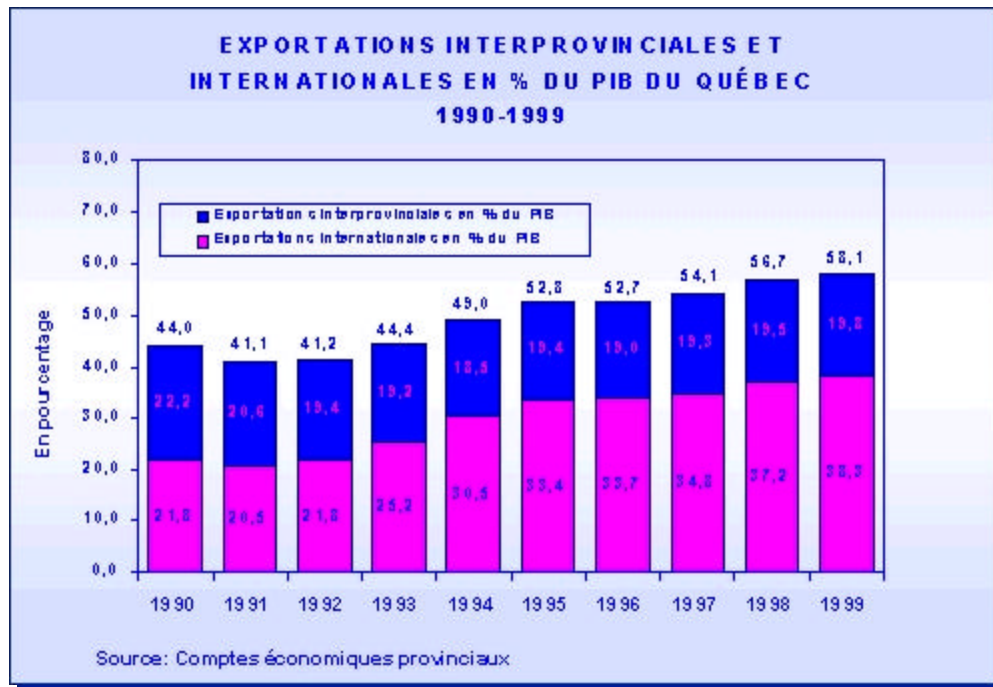


Les relations extérieures...

COMMERCE EXTÉRIEUR DU QUÉBEC			
	1997	1998	1999
EN MILLIONS DE DOLLARS			
EXPORTATIONS (Biens et services)	101 802	109 740	118 506
• Internationales	65 452	72 060	78 118
• Interprovinciales	36 350	37 680	40 388
IMPORTATIONS (Biens et services)	104 124	112 979	120 036
• Internationales	66 747	74 515	79 614
• Interprovinciales	37 377	38 464	40 422
SOLDE COMMERCIAL (Biens et services)	-2 322	-3 239	-1 530
• International	-1 295	-2 455	1 496
• Interprovincial	-1 027	-784	-34

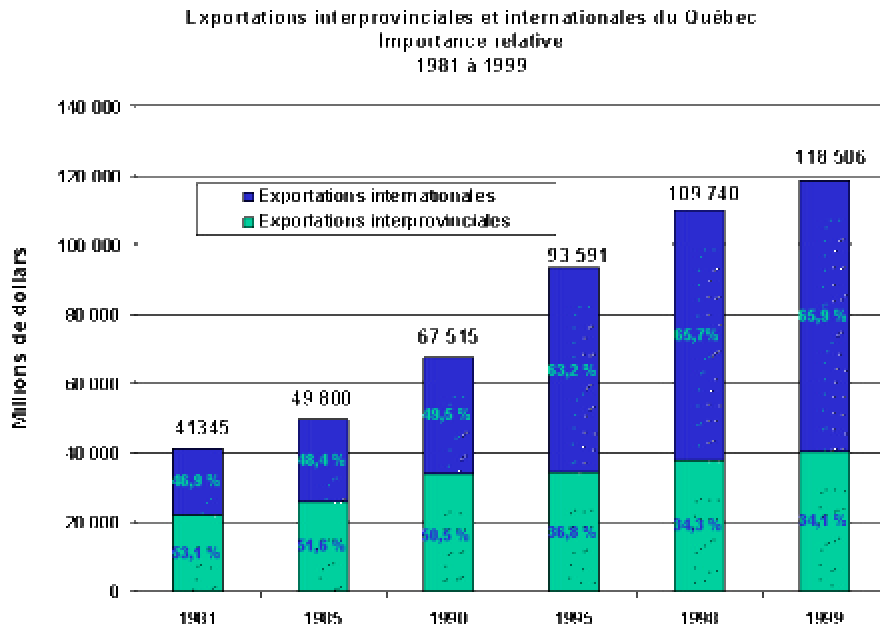
Source : Comptes économiques provinciaux

Un bref aperçu du commerce extérieur, interprovincial et international du Québec.

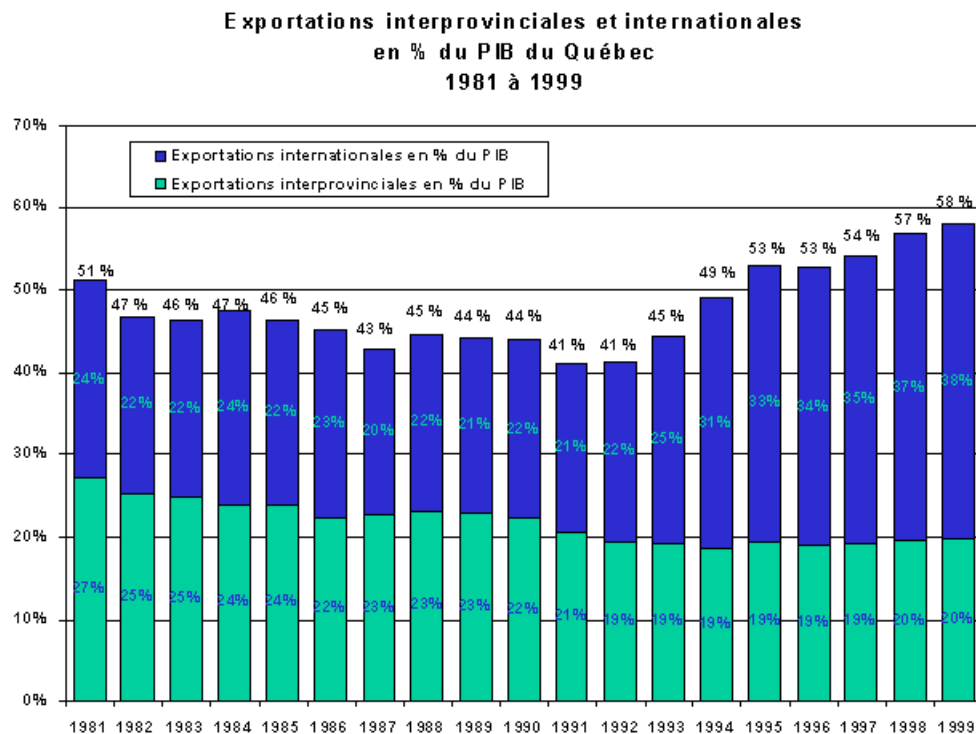


Source : site WEB du MIC 2001

Ce tableau montre clairement l'importance relative croissante des échanges internationaux par rapport aux échanges interprovinciaux.



Source : site WEB du MIC 2001



Source : site WEB du MIC 2001

Ces deux tableaux montrent la même chose, mais d'une façon dynamique. Il s'agit donc bien de tendances.

Fin de l'Annexe A

A N N E X E B

LES LIENS DE DÉPENDANCES RECENSÉS

MRC PAR MRC

(Résultats bruts des entrevues)

M I S E À J O U R novembre 2 0 0 1

Bernard Vermot-Desroches

AVERTISSEMENT

Cette annexe présente à l'état brut une synthèse des différentes entrevues effectuées. Aucune interprétation n'est extrapolée ici par l'auteur. Elle ne reprend que les seuls éléments qui s'imposent comme tendance et non les avis isolés mal argumentés.

On doit tenir cependant compte que les visites et interviews réalisés au cours de cette mise à jour se faisaient dans le cadre des campagnes pour les élections municipales. Certains biais évidents nous ont fait « oublier » ou interpréter certains contacts, notamment avec les maires.

Afin de « comprimer » certaines informations ou encore pour faciliter la compréhension, un style plus « journalistique » a été volontairement employé.

Naturellement la qualité de l'information peut différer d'une MRC à l'autre; l'accueil n'a pas nécessairement été aussi bon dans une MRC que dans une autre. Mentionnons cependant les éléments factuels suivants:

Au total environ 250 appels téléphoniques « informatifs » ont été donnés. La durée variait de deux minutes à un peu plus d'une heure.

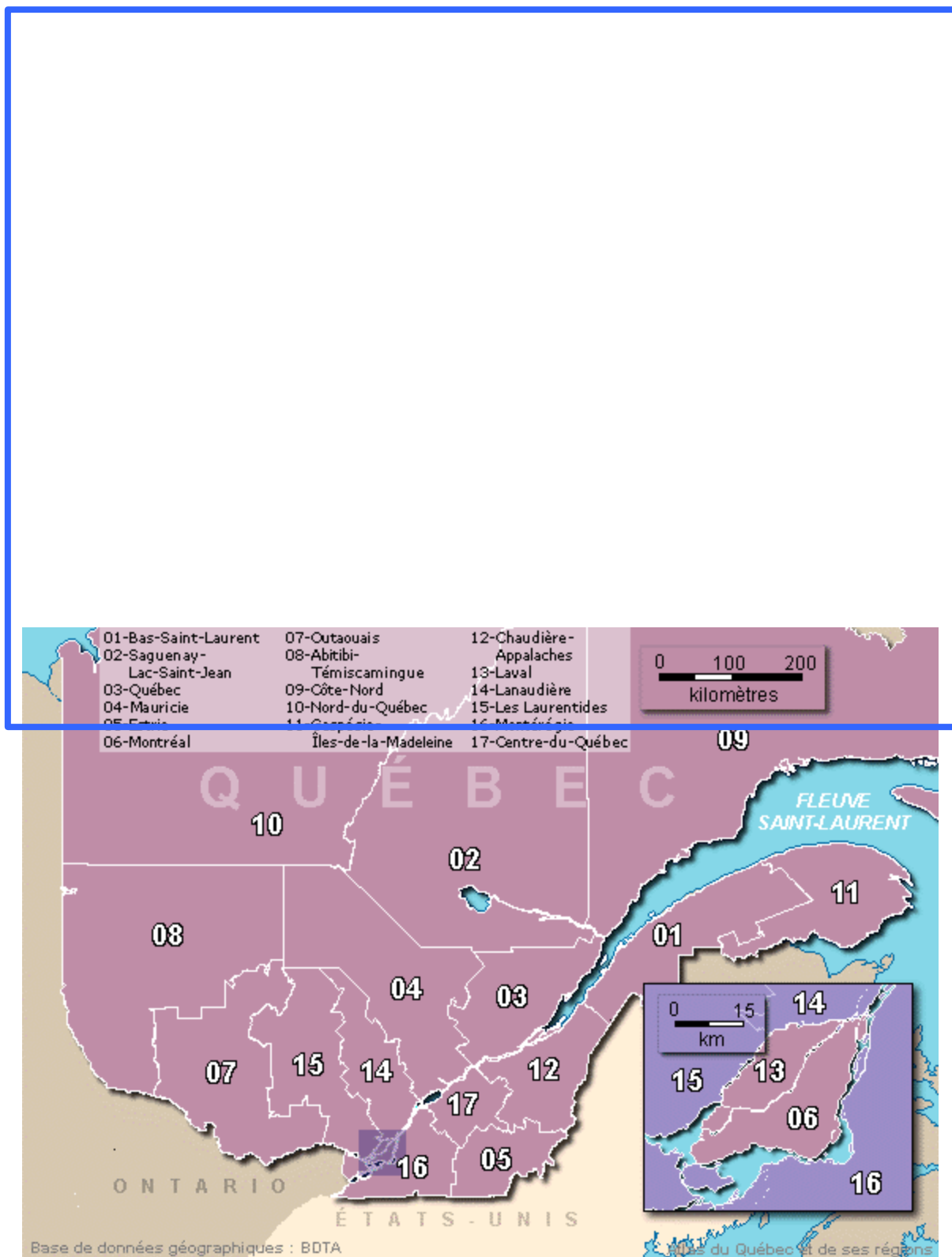
Les entrevues ont été menées auprès de responsables administratifs (préfets, aménagistes, secrétaires-trésoriers de MRC), ou gouvernementaux (députés ou anciens députés), ainsi qu'auprès de divers intervenants impliqués dans le développement régional (Conseils régionaux de développement économique, CLD, Commissions scolaires, Sûreté du Québec, compagnies forestières, coopératives régionales, etc.)

La plupart des personnes interrogées avaient déjà en main les résultats de l'étude de 1992. Très peu d'entre eux avaient connaissance de la mise à jour de 1995.

TABLES DES MATIÈRES DE L'ANNEXE B (MISE À JOUR 2001)

<u>ABITIBI-TÉMISCAMINGUE</u>	7
<u>MRC Abitibi-Ouest</u>	7
<u>MRC Rouyn-Noranda</u>	10
<u>MRC Témiscamingue</u>	12
<u>OUTAOUAIS</u>	17
<u>MRC Pontiac</u>	18
<u>MRC Les Collines de l'Outaouais</u>	20
<u>La Communauté Urbaine de l'Outaouais</u>	22
<u>MRC Papineau</u>	24
<u>LAURENTIDES</u>	29
<u>MRC Argenteuil</u>	29
<u>MONTÉRÉGIE</u>	32
<u>MRC Vaudreuil-Soulanges</u>	32
<u>MRC Le-Haut-St-Laurent</u>	34
<u>BAS-ST-LAURENT</u>	37
<u>MRC Témiscouata</u>	37
<u>MRC Rimouski-Neigette</u>	40
<u>MRC La mitis</u>	41
<u>GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE</u>	43
<u>MRC Avignon</u>	43
<u>MRC Les-îles-de-la-Madeleine</u>	47
<u>CÔTE-NORD</u>	49
<u>MRC Caniapiscau</u>	49
<u>MRC Sept-Rivières</u>	49
<u>MRC Minganie</u>	49
<u>MRC Cote-Nord-du-Golfe-St-Laurent</u>	51

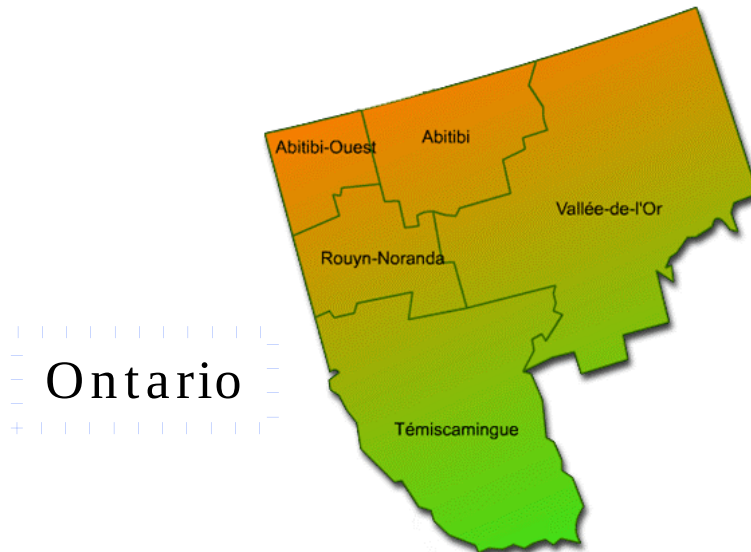
LES 17 RÉGIONS DU QUÉBEC
Automne 2001



Proximités des régions limitrophes

Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

ABITIBI-TÉMISCAMINGUE



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

MRC Abitibi-Ouest

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

La région subit le contre-coup de la récession des années 80 et 90. Elle vit un problème de fond, celui de l'éloignement, de l'extrême périphérie. Elle se trouve présentement dans une situation difficile (13,5% de chômage officiel, mais 20% réel).

Au niveau de l'entrepreneursip, c'est un gros point d'interrogation car la population est en déclin continu; en dix ans elle est passée de 28 000 à 24 000 habitants.

Elle profite cependant d'une certaine autonomie forcée par l'éloignement des régions ontariennes développées. Cette situation lui évite une concurrence qui dans le cadre d'autres MRC peut s'avérer très ardue.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Très peu de changements par rapport à 1992. Il est rapporté cependant que l'accession du Québec à une plus grande souveraineté n'apporterait pas beaucoup de changements à moins que d'un côté ou de l'autre il y ait des contraintes importantes. Il y a tout de même un accroissement sensible au niveau des échanges

commerciaux. Tout comme en 1992, les Ontariens achètent souvent leurs voitures et leurs «services de construction» au Québec en raison des taxes moins élevées.

Rappel 1992 : Ceux-ci se passent dans les deux sens. Au niveau des échanges commerciaux un peu de magasinage, pourcentage faible. Ceux-ci se font avec Timmins, New-Liskeard et North-Bay.

Québec->Ontario: Essence, boissons alcoolisées, vêtements, etc.

Ontario->Québec: marché de l'auto et surtout tout ce qui concerne la construction en raison des différences de taxes. L'Ontario est un gros client. Certains commerçants peuvent faire jusqu'à 50% de leur chiffre d'affaires avec l'Ontario.

Le magasinage à Timmins (35 000 hbts) est important (1h30 de déplacement)

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Toujours au niveau des forêts (Tembec), des mines et de plus en plus au niveau du tourisme.

Rappel 1992 : Les échanges industriels concernent surtout le secteur forestier et celui des mines. Des usines comme Tembec et Normic-Perron (La-Sarre) opèrent en Ontario sur des coupes en bail ou sur leurs propriétés. Il y a sept usines forestières importantes qui sont dans ce cas. Ex. pour Normic-Perron, 130 500 m²; proviennent de l'Ontario (1 132 000 m²; sont exploités par 4 usines donc 1/10 environ.

L'Ontario limite les quantités de bois autorisées à sortir de son territoire; ainsi actuellement, une compagnie comme McLaren est pénalisée.

On évoque les nombreuses interrelations économiques qui découlent du bois, camionnage, bûchage...

La région exporte aussi beaucoup vers l'Ontario et ceci jusque vers Toronto (poêle à combustion lente, soudure, etc.)

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : L'Ontario impose, maintenant depuis un an, aux travailleurs forestiers désireux de travailler en Ontario d'avoir une résidence en Ontario.

Rappel 1992 : Concernant le secteur minier plusieurs travailleurs vont en Ontario (cuivre, or, zinc), et ceci de façon significative mais difficile à évaluer car le mineur est plus souvent une personne «nomade». Mouvements observables également à partir de Val-Paradis.

Ces liens sont observables et pourraient être quantifiables (pas d'étude maison toutefois) : mouvement important vers l'Ontario suite à la fermeture de certaines mines dans la région.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : au niveau de la santé, les besoins sont comparables à la moyenne québécoise. Au niveau de l'éducation, les cégépiens ont un attrait à aller en Ontario. Cette province offre toujours une bourse de 2000\$ aux étudiants du niveau collégial désireux d'aller étudier de l'autre côté de la frontière. Plus particulièrement les étudiants de niveau universitaire s'en vont pour les bourses. Quelques élèves (4%) du secondaire de la Sarre vont en Ontario.

La clientèle semble de plus en plus échapper à la région. Ceci est particulièrement observable pour le cours en services infirmiers : il est de commune renommée que les emplois dans ce secteur sont mieux rémunérés en Ontario, les jeunes préfèrent ainsi aller étudier dans ce secteur en Ontario et mettre plus de chances de leur côté concernant les possibilités d'emplois.

Rappel 1992 :

Santé : les hôpitaux et centres de santé de la région sont généralement suffisants; sinon les patients sont dirigés sur Rouyn-Noranda ou Montréal. Il subsiste encore quelques liens autrefois beaucoup plus forts entre la région et les institutions de Kirkland Lake (Ontario).

Éducation : rien à signaler de façon significative aux niveaux primaire et secondaire, seuls les élèves désireux d'étudier dans le contexte anglophone vont en Ontario sur une base volontaire et privée. Rouyn-Noranda, dans la MRC voisine (Sud) est tout à fait suffisant au niveau collégial.

Il faut également souligner l'importance de l'attraction par le gouvernement de l'Ontario qui donne des bourses de 2 000\$ aux étudiants collégiaux francophones qui viennent étudier en Ontario. L'Université Laurentienne et North-Bay attirent passablement d'étudiants. Cependant l'UQAT est très présente de même que les autres universités québécoises.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : au niveau du tourisme et concernant plus particulièrement les chalets des Ontariens établis sur le territoire de la MRC, aucune inquiétude n'est manifestée pour autant naturellement que les droits à la propriété ne sont pas touchés. On rappelle que maintenant le Lac Abitibi n'est plus protégé pour les pourvoiries qui y sont installées

Rappel 1992 : *Schéma d'aménagement: le schéma d'aménagement n'est pas impliqué, mais on doit tenir compte de certaines vieilles ententes comme celle à Iroquois-Falls qui donne à la Compagnie papetière Abitibi-Price un droit de régulation sur le lac.*

Sports: Beaucoup de liens sportifs pour permettre aux ligues de fonctionner (Bantam et plus grands)

Tourisme: les Ontariens viennent souvent dans les municipalités de Duparquet ou de Rapide-Danseur, beaucoup de chalets. Le Lac Abitibi est une zone protégée en haut de Rapide-Danseur, pas de pêche ni de chasse.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT

Mise à jour 2001 : La souveraineté ne changerait rien aux relations qui unissent la MRC et l'Ontario. Une souveraineté serait « associative » sinon ce serait une catastrophe au niveau industriel. Depuis 95, les résidents se sont désintéressés de la question.

Rappel 1992 : *La situation fait tendre souvent les gens vers un repli souverainiste, cependant on désire ardemment que le marché économique actuel soit maintenu.*

Le réseau ferroviaire et l'accès à Churchill pour les équipements et les échanges avec le reste du monde pour le lourd ou le semi-lourd (bois) constitue une activité importante et un lien de dépendance non négligeable pour la région qu'il convient de maintenir impérativement.

MRC Rouyn-Noranda

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Beaucoup de changements qui sont pour la plupart économiquement positifs pour la MRC. Globalement les chiffres sont plus significatifs.

Rappel 1992 : Le cas de Rouyn-Noranda est spécifique car il constitue un pôle de développement et d'attraction régional assez important. Ainsi, l'Ontario est attirée pour de nombreux biens et services et l'ensemble des municipalités de la MRC qui sont sur les lignes Ontarioennes restent fidèles à Rouyn. Cependant l'ensemble de ces échanges ne constitue vraisemblablement pas de gros chiffres.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Les fuites commerciales ont été atténuées par l'ouverture d'un Wall Mart et d'un Loblaw à Rouyn-Noranda. Les commerçants de cette région estimaient à environ 20% le magasinage des Ontariens dans cette région il y a 10 ans, or il semblerait maintenant d'après des enquêtes «maison» et sectorielles que les ventes aux Ontariens ne représenteraient en fait que 4%.

Rappel 1992 : D'un point de vue commercial, la MRC ne magasine pas beaucoup en Ontario sauf peut-être l'essence et quelques produits plus compétitifs en raison du jeu des taxes. Il ne s'agit pas cependant d'un problème évoqué comme majeur.

Le magasinage dans le sens Kirkland Lake -> Rouyn-Noranda est également présent les fins de semaines, les deux centres sont à environ 1h30 l'un de l'autre.

LIENS INDUSTRIELS

Mise à jour 2001 : Beaucoup d'échanges par rapport à la locations de matériel surtout pour les mines. Les métaux Noranda raffinent du minerai en provenance de l'Ontario. Fermeture des petites compagnies. Le prix de l'or (mines) n'y est pas étranger. Échanges positifs pour la tourisme

Rappel 1992 : Les québécois ouvrent parfois des succursales de leurs magasins à Timmins ou North-Bay, ex. d'une grosse quincaillerie de Rouyn. Des études récentes viennent d'être complétées mais ne sont pas encore divulguées.

Au niveau industriel et manufacturier, mines et forêts, l'économie de la MRC est interconnectée et «maillée» de façon importante avec celle de l'Ontario voisine. Par exemple, Noranda fabrique l'acide qui va autant à North-Bay qu'à Toronto. Des liens importants sont solidement installés.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Il existe depuis 1992 le Programme SOLIDE (Société locale d'investissement dans le développement de l'emploi), un projet de création d'emplois visant entre autres à garder les jeunes dans cette région (fonds à capital de risque). Il prévoit aussi la mise en place de budgets de démarrage pour petites entreprises.

Augmentation des échanges de main d'œuvre (positif pour l'Ontario) au niveau des mines. La région de Madison (Ont) est représentative. L'entreprise de télécommunication Proximédia de Rouyn attire depuis quelques temps des Ontariens au Québec. Un apport très relatif de richesse additionnelle.

Rappel 1992 : Au niveau de la main d'oeuvre, quelques travailleurs vont vers les mines ontariennes (pas très important). Peu de travailleurs migrants dans l'ensemble.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : Le fait (assez récent) que Rouyn-Noranda n'ait pas obtenu le «Centre M» (centre de spécialisation où se concentrent les principaux services de pointe), de fortes dissensions ont été créées dans la région. Le recours aux hôpitaux ontariens est chose du passé. Les résidents utilisent les ressources de la région. Par exemple, la cardiologie à Val-d'Or, l'orthopédie à Amos et l'oncologie à Rouyn-Noranda. Si la région n'a pas les ressources nécessaires les patients sont référés à Montréal et non à l'Ontario. Pas de changements côté éducation.

Rappel 1992 : Santé : certains médecins réfèrent à Kirkland lake après entente avec la RAMQ pour certaines interventions pour lesquelles la file d'attente serait trop longue à Rouyn-Noranda. Idem pour certains services spécialisés.

Éducation: migrations vers l'Ontario seulement par choix individuel; de nombreux bilingues et anglophones de Noranda vont vers l'Ontario par choix sans qu'il n'y ait pour autant de quelconques ententes.

Santé: aucune dépendance significative, sauf exception, Montréal sera le deuxième choix après le local.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : Pas de changements.

Rappel 1992 : Schéma d'aménagement: malheureusement rien de commun, cependant il y aurait des choses à faire puisque sur le plan touristique, par exemple, il y a des montagnes et des plans d'eau communs. L'Office du tourisme de Kirkland lake, dynamique et sans doute mieux financé, a déjà approché la MRC pour de tels projets.

Tourisme: Arntfield au Nord de la MRC constitue aussi un centre de villégiature (chalets) pour bon nombre d'Ontariens.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT

Mise à jour 2001 : Les gens semblent penser que la souveraineté est une option plus ou moins populaire. Les liens sont tellement développés au niveau industriel et même de plus en plus au niveau culturel que les choses pourraient rester les mêmes.

Rappel 1992 : Une souveraineté ne devrait pas se faire sans association. On cite beaucoup de cas où des Québécois et des Ontariens sont associés en affaires et qui semblent au dessus de ces débats qu'ils considèrent davantage comme des débats d'intellectuels.

MRC Témiscamingue

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Le chapitre 2 du mémoire déposé par la MRC devant la Commission régionale d'Abitibi-Témiscamingue sur l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec s'intitule : « Le Témiscamingue Québécois et Ontarien : un mariage de raison ». Des liens d'affaires mais également liés par des besoins communs de développement.

Il n'y a pas d'animosité entre les deux provinces, les habitants de ces régions, Québec et Ontario ont souvent des liens de parenté, se fréquentent et se connaissent intimement.

Ce mémoire mentionne qu' » autant les administrations publiques (fédérale, provinciale et municipale) se cantonnent dans leur territoire en tournant le dos à la frontière Québec-Ontario, autant cette frontière peut être imaginaire pour une partie de la population locale ».

Les liens routiers sont plus nombreux et plus importants avec l'Ontario qu'avec le reste du Québec. Les gares et les aéroports les plus rapprochés sont également en Ontario. Le Sud de la MRC est desservi pour le téléphone et le gaz naturel par une extension des réseaux ontariens de Bell Canada et de Gaz métropolitain. Le réseau local de câblo-distribution offre une large gamme de stations de radio et de télévisions ontariennes.

Il est clair que cette réalité géographique implique toujours des liens socio-économiques étroits et quotidiens de part et d'autre de la frontière.

Rappel 1992 : Le Témiscamingue constitue véritablement la Porte d'entrée du Nord pour l'Ontario (la CIP a grandement favorisé cet état de fait). C'est une zone de transit important. Des Hauts représentants de la MRC ont déjà fait savoir que le problème de la souveraineté n'était qu'une « question secondaire » par rapport à l'avenir de la région. Les entrevues révèlent cependant sans équivoque qu'il s'agit là d'une région dont la socio-économie est nettement reliée à l'Ontario voisine.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Peu de changements, le triangle ontarien New-Liskeard, Cobalt, Haileybury, de l'autre côté du Lac Témiscamingue (nord), est souvent cité comme le lieu principal d'attraction commercial pour les gens de Ville-Marie ou de Notre-Dame-du-Nord.

Ce phénomène du magasinage s'amplifie graduellement dans cette partie de la MRC. Il y a dans cette activité un côté financier mais aussi et surtout un côté agrément lié à la « sortie » proprement dite.

Un Wal-Mart, un Canadian Tire et des centres commerciaux situés à New-Liskeard au nord et à North Bay au sud attirent vivement les consommateurs. La ville de

Témiscaming est à 45mn de North Bay, tandis que la ville de Rouyn est à 3 heures de Témiscaming... L'essence dans ces régions ontariennes est environ de 5¢ moins chère.

Quelques exceptions sont à noter. Par exemple les meubles sont plus intéressants et le choix plus grand au Québec. Il y a donc aussi des mouvements inverses, mais ceux-ci ne permettent pas d'équilibrer les fuites commerciales vers l'Ontario

Une estimation rapide montre qu'environ 22 millions \$ fuient à l'extérieur de la MRC.

Rappel 1992 : Une circulation des résidents s'effectue de part et d'autre de la frontière Ontario-Québec. Des échanges commerciaux sont relativement nombreux. Beaucoup de citoyens magasinent «hors frontières» et assistent aux événements touristiques. Toutefois, les gens de la MRC ont plus de liens avec Rouyn-Noranda.

Les gens du Secteur Nord de la MRC ont plus tendance à fréquenter le côté ontarien. Cela est particulièrement vrai pour les Amérindiens.

Cette région frontalière manque d'infrastructure commerciale. On cite le cas d'une entreprise qui possède 175 travailleurs ontariens qui dépensent en Ontario près de 6 millions \$..

La ville de North-Bay (50 000 hbts) constitue un pôle d'attraction important pour la région..

Les petits villages ontariens viennent commercer au Québec mais pour des produits dépanneurs seulement.

En fait le lieux d'attraction principal est New Liskeard (10 000 hbts), centre commercial important pour l'ensemble du Témiscamingue.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Pas d'évolution notable.

Rappel 1992 : Un plan d'action est en cours pour développer les bases économiques, définir un plan d'action pour mettre en valeur les forces et réduire les fuites vers l'Ontario.

Exemple de Tembec (plusieurs usines, 1500 employés au total) qui est obligé de louer des motels à North-Bay pour certains cadres itinérants ou autres visiteurs.

L'industrie forestière du secteur sud de la MRC (Témiscaming) emploie directement plus de 600 personnes dont une grande partie vivent directement en Ontario.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : L'usine Tembec est clairement une zone de discorde à propos des travailleurs qui résident ou non au Québec. La loi fédérale ne permet pas d'exiger que tous les travailleurs habitent au Québec, mais permet seulement d'exiger de rester dans un rayon de 15 miles. Sans cette loi, il est clair que beaucoup de travailleurs de Tembec vivraient à North Bay. Il y a 1000 employés à Tembec, 230-250 restent en Ontario.

Les bonnes relations avec North Bay empêchent tout conflit ouvert ou violent, mais de nombreuses insatisfactions sont présentes.

Tembec est la compagnie la plus visible à cause de son importance et des aspects historiques qui la relie à Témiscaming, mais plusieurs compagnies plus modestes sont dans une situation semblable et toujours en faveur de l'Ontario.

Les différences au niveau des lois de la construction (compétence et fisc) sont connues et sévissent d'autant plus fortement que les régions concernées sont proche de la main d'œuvre extérieure.

Difficulté identiques et sans cesse grandissantes à propos du secteur forestier.

Rappel 1992 : Peu de migrations au niveau du travail à part les mines les forêts et un peu le commerce.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 :

Scolaire :

De nombreux jeunes quittent la région pour compléter leurs études ou pour tenter leur chance ailleurs sur le marché du travail.

Il y a des échanges de clientèle et d'équipements scolaires dans les secteurs de Notre-Dame-du-Nord et de Témiscaming.

Au niveau CEGEP, les jeunes se partagent entre Rouyn-Noranda et North Bay. Rien de typique et sensible au niveau universitaire, les jeunes choisissent leur institution en fonction de très nombreux facteurs, parfois contradictoires, qui ne se centrent pas sur le choix Québec – Ontario.

Santé :

On déplore la faible accessibilité des services de santé et des services sociaux. À titre d'exemple, le CLSC de Témiscaming (cinq ou six médecins) permet aux Ontariens habitant immédiatement de l'autre côté de la ligne de venir se faire soigner pour des cas légers.

Ville-Marie n'a pas développé beaucoup les services avec l'Ontario. Il y a bien quelques ententes entre le centre de santé de Ville-Marie et New Liskeard, au niveau des radiographies par exemple.

Rappel 1992 :

Scolaire:

1- Services spécialisés: La ville de Témiscaming est isolée du reste du territoire de la C.S. Située au Sud à 90 km de Ville-Marie et 120 km de Notre-Dame du Nord, les élèves en difficultés d'adaptation et d'apprentissage préfèrent fréquenter les établissements de North-Bay (65km). Pour les élèves anglophones, c'est la seule porte d'accès à des services appropriés à leur situation.

2-Recrutement: Les ententes bilatérales sont importantes: transfert de fonds de pension; reconnaissance de la qualification légale. Ces provinces fournissent également des personnes pour enseigner l'anglais langue seconde au secteur francophone.

Pas de problème avec le primaire et le secondaire. Il y a cependant une entente de principe avec le «Nipissing board of education» de North-Bay pour donner des cours non disponibles. On cite également le cas d'une école louée par le Témiscamingue en Ontario mais avec du personnel québécois. Le collégial peut aller autant sur Rouyn, North-Bay, Montréal et Trois-Rivières.

Santé:

Un super CLSC à Témiscaming permet d'agir comme centre de santé et mini CHCD incluant dix lits pour longue durée. Il y a également un pavillon pour dépendance légère. Donc dépendance vis-à-vis de l'Ontario faible en ce qui concerne les soins de santé. Maintien à domicile très bien développé, personnes âgées prises en charge. Les médecins, des internes bilingues de McGill pour la plupart, travaillent avec les médecins de North-Bay à North-Bay et aussi de concert avec certains spécialistes qui montent de Toronto. Les accouchements se font à Ville-Marie, sinon il y a aussi une unité d'urgence à Témiscaming (notamment pour les accouchements).

Il faut cependant ajouter que les résidents de Notre-Dame du Nord, et particulièrement les Amérindiens, fréquentent l'établissement hospitalier de la province voisine.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 :

Tourisme : La région de Sudbury / Northbay représente un bassin de 200 000 personnes qui peuvent accéder au Témiscamingue en une heure de route. Ce potentiel de touristes pour la région reste méconnu, alors que 40% des 2 240 chalets du Témiscamingue sont la propriété d'Ontariens. Le Lac Témiscamingue et son prolongement, la rivière des Outaouais sont de moins en moins une frontière depuis leur désenclavement qui permet aux bateaux de plaisance de naviguer sans encombres de Pembroke à Notre-Dame-du-Nord.

À ce sujet, le désenclavement du Lac Témiscamingue est complété sur 500km de voie navigable. Il s'agissait d'une collaboration Québec, Fédéral, Ontario. La promotion faite par l'Ontario ou le Québec a été excellente; des prix ont été gagnés (ex.: Grand prix du tourisme québécois 1994 et Prix pour la commercialisation gagné par New-Liskeard). Ceci témoigne des bonnes relations du Québec et de l'Ontario.

Malheureusement ce projet ne connaît pas le succès que les Témiscamiens attendaient. Une centaine de bateau ont franchi le passage de Témiscaming au cours de l'été 2001.

Ce ne sont pas les gens de Montréal ou de Québec qui investissent au Témiscamingue en résidence secondaire. Les distances sont trop importantes, en revanche les liens géographiques avec l'Ontario sont beaucoup plus évidents.

Divers : La proximité de l'Ontario a engendré, à Notre-Dame-du-Nord, un phénomène semblable à celui qui existe à Hull concernant la fréquentation des bars par des clients ontariens.

Rappel 1992 : Schéma d'aménagement: cas spécifique et tout à fait particulier du projet commun de désenclavement du Lac Témiscaming (principalement pour la plaisance); ce projet implique les municipalités de Mattawa, Rapides-des-Joachims et New-Liskeard.

Tourisme: toute cette région est occupée environ par 300 chalets dont 130 sont propriétés et habités par des Ontariens.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT

Mise à jour 2001 : L'Ontario est «incontournable». Les responsables cherchent à démontrer qu'il y a de plus en plus de liens avec la province voisine. Contrairement à l'Abitibi qui est géographiquement plus autonome, en 1995 une certaine inquiétude semblait pointer.

D'une façon générale, on découvre une réticence nette de la part des gens interrogés face aux problèmes que poserait un changement de statut pour le Québec.

Pour bien des gens, l'hypothèse du libre-échange n'est que théorique et serait nécessairement affaiblie si le Québec devait se séparer du reste du Canada. Il est étonnant de constater le nombre de personnes non seulement bilingues mais bi-culturelles qui vivent au Témiscamingue.

Rappel 1992 : *Les gens de la région se sentent peu compétitifs et désarmés face à l'Ontario voisine. Cependant ils en retirent de nombreux avantages.*

Couper les liens avec l'Ontario, sans préparation aucune ne ferait qu'accroître le niveau de pauvreté: accroissement des coûts d'approvisionnement, accroissement des coûts de services ou diminution de ceux-ci. Une période d'adaptation très difficile suivrait. C'est vraiment l'hypothèse du pire.

OUTAOUAIS



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Mise à jour 2001 : Les changements sont difficiles à évaluer par rapport à 1992 pour la MRC Les collines de l'Outaouais et pour la Communauté Urbaine de l'Outaouais; en 1992 ces régions n'étaient pas incluses dans l'étude. Des travaux spécifiques, tel le « Rapport Beaudry », s'en occupaient. Nous maintenons cependant notre approche méthodologique en s'appliquant principalement sur ces études comme « point initial pour la mise à jour ».

Bien sûr la « donne » est très différente, on parle de deux régions québécoises « collées » immédiatement sur une régions ontarienne dynamique (la capitale fédérale).

Rappel 1992 : (non compte tenu des deux régions évoquées) :

Les renseignements obtenus sont de deux ordres. Il y a ceux qui émanent directement des deux MRC de Pontiac et Papineau, concernées et ceux obtenus à partir de la Société d'Aménagement de l'Outaouais (SAO). Cette SAO en place depuis une vingtaine d'années regroupe 10 commissaires industriels et remplace les traditionnels Conseils régionaux de développement économique (projet pilote).

MRC Pontiac

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : La région est à majorité anglophone et se sent très isolée entre la région de la capitale fédérale et le grand secteur Abitibi-Témiscamingue. Une bonne partie de cette région n'est accessible que par l'Ontario.

Rappel 1992 : En général la MRC est «polarisée» par le Haut-Pontiac. Il faut garder à l'esprit que cette région n'est qu'à une heure et demie en moyenne de la région de Gatineau.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Les fuites des consommateurs de Shawville, Cambell's Bay et de Fort Coulonge vers Pembroke et Renfrew ont augmenté avec l'arrivée de Wal-Mart dans ces deux villes. Pour Grand-Calumet et les régions avoisinantes ce sont vers Pembroke, Renfrew et Amprior que sont dirigées les fuites. Aussi, le nouveau Wal-Mart d'Aylmer au Québec attire beaucoup de consommateurs (pas en 1992). Gatineau attire également plus de gens surtout pour ceux qui recherchent de la diversité ou des produits plus sophistiqués.

Rappel 1992 : Les petits centres urbains de Shawville, Cambell's Bay et de Fort Coulonge et qui regroupent la plus grande partie de la population de la MRC effectuent environ 20% de leurs achats dans les plus grands centres ontariens de Pembroke ou de Renfrew; ceci représente des fuites d'environ 7 à 8 millions de dollars.

Grand-Calumet et la région avoisinante est très attirée par Pembroke (35 000) et aussi par Renfrew et Arnrior. Il y a des échanges importants d'autant plus que près de 50% de la population est anglophone.

Il semble qu'il n'y ait pas d'études précises permettant de donner un ordre de grandeur à ces échanges.

Il y a aussi une attirance et une dépendance naturelle avec le Sud, notamment Gatineau située à moins d'une heure et demie.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Confirmation des quantités importantes de matières premières en provenance de l'Est Ontarien. L'industrie du pin blanc est positive pour le Québec. 80% des échanges industriels entre l'Ontario et cette région sont attribuables aux commerces du bois.

Rappel 1992 : Des quantités importantes de matières premières sont acheminées à chaque année sur le territoire de la MRC et en provenance de l'Est Ontarien. À titre d'exemple on cite l'usine de pâte et papier de Portage du fort, en face de Renfrew.

Dans le sens Québec ? Ontario un centre de sciage importe du Québec la plus grande partie de son pin blanc.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Il n'y a pas beaucoup de québécois qui vont travailler en Ontario. C'est plutôt le contraire. Beaucoup de travailleurs forestiers ontariens viennent travailler dans la MRC. (Étude de Travail Québec).

Rappel 1992 : Observations négligeables à part quelques travailleurs forestiers dans la région de l'Île du Grand-Calumet.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 :

Scolaire : Il n'y pas de collège dans la MRC. La tendance est d'aller étudier à Hull au Collège Héritage ou au Collège de l'Ontario tant pour les francophones que pour les anglophones.

Santé : Il n'y a pas vraiment d'échange de services au niveau de la santé. Shawville possède maintenant un hôpital de très bonne réputation qui permet de garder plus de patients dans la MRC. De plus le CLSC de Fort-Coulonge est très bien géré et offre de très bons services.

Cependant, dans certains cas demandant des soins plus spécialisés, les patients seront référés à l'hôpital de Pembroke. Cette dépendance est moins importante qu'en 1992.

Rappel 1992 :

Scolaire : les commissions scolaires desservent sans problème l'ensemble de la MRC. Un certain nombre d'élèves choisissent d'eux-mêmes, à titre privé d'aller étudier en Ontario pour des raisons de langue première.

Santé: L'hôpital de Pembroke est utilisé par la population pour contrer la file d'attente ou pour les cas spécifiques. Des ententes sont prises à cet effet. Mais à ce chapitre, la dépendance est davantage orientée vers Gatineau et Montréal.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : Peu de changements sauf pour le chiffre de 15 000 chalets qui semble être exagéré selon l'avis de plusieurs répondants.

Diminution importante du tourisme ontarien dans la MRC, autant pour les visites que pour l'érection de chalets.

Rappel 1992 : Schéma d'aménagement: aucun lien avec la province voisine.

L'accès à la dernière municipalité, Rapides-des-Joachims au Nord-Ouest, ne peut se faire que par l'Ontario.

Tourisme: On dénombre environ 15 000 chalets et résidences secondaires sur le territoire de la MRC. De ce nombre, 20 % sont la propriété d'Ontariens.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : La MRC de Pontiac est probablement celle où les craintes, vis-à-vis d'un éventuel changement de statut du Québec, sont exprimées avec le plus de force. La souveraineté amènerait l'exode des anglophones vers l'Ontario surtout que les liens entre la MRC et la province voisine sont tellement serrés que les gens ne font plus la différence au niveau de l'appartenance.

Les gens se perçoivent comme les habitants d'une des régions du Québec les plus délaissée et prétendent que le gouvernement n'y fait aucun investissement concret ou même moral.

Rappel 1992 : En cas de séparation, on peut envisager un exil assez important vers l'Ontario, surtout si une barrière physique est imposée. En effet on doit se souvenir que près de 50% de la population de la MRC Pontiac est anglophone et qu'il subsiste encore des opportunités d'emplois dans certains secteurs de l'économie de l'Est de l'Ontario.

MRC Les Collines de l'Outaouais

Cette région ne faisait pas partie de l'étude de 1992. Nous tentons une mise à jour qui repose sur les conclusions principales du «Rapport Beaudry» de l'époque. Une étude détaillée n'est pas réalisable dans le cadre de cette recherche mais reste souhaitable.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Ces dernières années (2001): Cette MRC a un contact géographique obligé avec l'Ontario par la route de l'Abitibi. Ils ont aussi un accès à l'Ontario par deux traversiers. La proximité de Gatineau et d'Ottawa est évidente et de nombreuses fuites

commerciales sont tout à fait inévitables et non évaluables si l'on n'effectue pas une analyse de marché très fine.

LIENS COMMERCIAUX:

Ces dernières années (2001): Ils sont très forts, mais non évalués. L'agglomération de Gatineau-Ottawa attire sans aucune réserve, les commerces ne sont plus du tout concurrentiels à l'extérieur de cette agglomération. Les échanges économiques sont donc très négatifs pour la MRC.

LIENS INDUSTRIELS :

Ces dernières années (2001) : Les liens économiques avec l'Ontario sont principalement reliés à l'industrie du tourisme. En effet, de très nombreux Ontariens ont des chalets dans cette MRC. Il y a aussi des terrains de golf et plusieurs centres de ski. Autres secteurs économiques : le secteur forestier et l'agriculture, ce sont des liens positifs pour le Québec.

Au niveau des achats, la MRC possède peu de commerces. Les achats se font donc dans la région de Gatineau ou d'Ottawa. Les fuites commerciales ne sont pas encore évaluées.

LIENS TRAVAIL:

Ces dernières années (2001) : La distance entre cette MRC et l'Ontario étant de plus de 50 km, il y a évidemment une dissuasion assez forte. Cependant, chaque famille aurait au moins un membre qui travaille pour le gouvernement fédéral, moteur économique de la région de l'Outaouais.

LIENS SERVICES :

Ces dernières années (2001) :

Santé : Amélioration des quatre établissements de santé de la MRC mais les liens sont toujours forts avec les très nombreuses institutions de la province voisine (exemple des soins infantiles).

Scolaire : l'Ontario et Ottawa offrent davantage, surtout au niveau universitaire parce que les transferts ne sont pas réglementés. Les universités d'Ottawa et de Carleton concurrencent très évidemment l'UQAH.

AUTRES LIENS :

Ces dernières années (2001) : La diversification encouragée par le Québec ces dernières années (exemple des SDÉR régionales) est un atout de plus en plus fort pour l'attraction de cette région. Grands besoins de diversification par rapport au secteur administratif et gouvernemental prédominant.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Ces dernières années (2001) : Une période de ressac pourrait survenir. Certains anglophones ont des frustrations liées aux promotions offertes à des Québécois en raison de leur bilinguisme.

Parce que c'est une région récente, le sentiment d'appartenance semble moins fort. Il y aurait certainement plusieurs résidents québécois qui iraient de l'autre côté de la rivière des Outaouais.

L'hypothèse d'une barrière douanière est très mal perçue. Cette contrainte physique serait difficile à gérer.

La Communauté Urbaine de l'Outaouais

Cette région ne faisait pas non plus partie de l'étude de 1992. Une étude plus chiffrée serait souhaitable, mais dépasse pour l'instant le mandat de cette recherche exploratoire.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Ces dernières années (2001) : Les liens sont très évidents et tout à fait naturels. On parle beaucoup plus d'intégration et d'interdépendance économique que de dépendance avec l'Ontario. Ces dernières années, la diversification économique vers la haute technologie rendait la région un peu moins « administrative ». Les mesures récentes favorisent de nouveau un cheminement inverse. Quoiqu'il en soit les deux secteurs « administration » et « haute technologies » se complètent suffisamment pour pouvoir expliquer la stabilité économique de la région depuis assez longtemps.

LIENS COMMERCIAUX:

Ces dernières années (2001): Les deux villes sont économiquement très actives et la proximité amplifie les échanges commerciaux. De plus en plus les Ontariens vont acheter en sol québécois. De plus les résidents du Québec ont tendance à rester dans leur province.

Les investissements de revitalisation des centres d'achats ont permis d'attirer une nouvelle clientèle. Les fuites commerciales ont baissé de 20 à 22% comparativement à 30% pour les achats. Ceci représente une augmentation positive pour la CUO des flux de 3 à 10%.

Pour Ottawa l'agglomération de Gatineau représente un marché de 225 000 personnes. Et pour Gatineau c'est un marché de 750 000 personnes...

Le casino constitue une attraction économique relativement nouvelle pour la région. Beaucoup d'Ontariens vont au casino. On estime que 30 à 40% des revenus du casino sont de provenance ontarienne.

Il y a 20 ans, beaucoup de fuites commerciales dûes au développement plus rapide et plus intense de la part de la capitale nationale entraînant une perte de 25 à 35% de la clientèle qui faisaient des achats de « l'autre côté ».

Depuis quatre ans, on assiste à une revitalisation commerciale. Il y a une récupération de la clientèle grâce aux investissements, il y a deux centres d'achats à Hull, et un à Gatineau.

Depuis vingt ans, il y a des efforts de la part de Gatineau pour une revitalisation commerciale, surtout depuis les quatre dernières années.

LIENS INDUSTRIELS :

Ces dernières années (2001) : Les industries manufacturières et de transformations ne représentent que 7,6% de l'économie de la CUO. La principale économie est fondée sur les emplois administratifs gouvernementaux ou municipaux (20%) et le secteur des services (48,3%) lui-même souvent rattaché à l'administration.

Il reste quelques industries de pâte et papier et de transformation du bois. La principale économie en émergence est celle de haute technologie qui est dépendante des secteurs administratifs gouvernementaux.

L'industrie de la construction doit connaître une augmentation, il y a un projet de plus de 50 000 pi² de bureaux pour le fonction publique.

LIENS TRAVAIL:

Ces dernières années (2001) : Une étude estime que 40 000 personnes traversent chaque jour les ponts vers Ottawa. Si l'on considère que la CUO possède environ 150 000 habitants limitrophes, le rapport de ces deux chiffres est très explicite par rapport au lien résidence – travail.

Gatineau n'est pas une ville-dortoir, mais de nombreuses alternances travail – domicile se font entre la CUO et Ottawa.

LIENS SERVICES :

Ces dernières années (2001) :

Santé : Ces dernières années se sont réalisés des efforts concrets et parfois percutants de la part du ministère de la santé. La construction d'un deuxième hôpital à Gatineau a été bien accueillie. Les gens vont maintenant moins souvent à l'hôpital de l'autre côté de la rivière.

Scolaire : La CUO possède un CEGEP francophone et un CEGEP anglophone. Il y a cependant beaucoup d'exodes, les universités d'Ottawa dispensent plus de formations et sont plus reconnues. Par contre elles sont plus onéreuses. Dans les dernières années il n'a pas eu de changements radicaux à ce chapitre. Les transferts au niveau primaire et secondaire sont négligeables

AUTRES LIENS :

Ces dernières années (2001) : Depuis la fin de la 2^{ième} guerre mondiale le gouvernement fédéral fait des efforts pour dynamiser l'économie d'Ottawa et par voie de conséquences directes celle de Gatineau. Les investissements ontariens et fédéraux ont eu des retombées induites imbriquant l'une dans l'autre l'économie de ces deux régions (Ontario et Québec).

Ainsi ils ont créé une dynamique et une dépendance économique très forte.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Le meilleur scénario serait celui d'un impact mineur surtout au niveau de la fonction publique. On parle aussi d'une zone franche où Gatineau aurait une reconnaissance particulière afin de garder ses acquis. Le monde veut de l'emploi, et si Toronto devenait la capitale, les fonctionnaires et toutes les entreprises de hautes technologie et de services qui y sont rattachées s'en iraient également.

De plus le Québec est défavorisé par le système fiscal. Une entreprise est moins pénalisée en Ontario, c'est une économie d'environ de 4 à 5% des coûts de main d'œuvre.

MRC Papineau

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Quelques changements perçus, mais pas d'étude spécifiques sur le sujet ces dernières années. Le traversier n'est plus à Thurso, mais à Fasset.

Il y a également un pont entre Grenville (Argenteuil) et Hawkesbury.

Rappel 1992 : La MRC de Papineau possède un grand territoire regroupant deux régions, La Lièvre et la Petite-Nation, lesquelles possèdent chacune des spécificités distinctes au niveau des interactions provinciales.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Les fuites commerciales vers Buckingham sont maintenues d'environ 8%. Les achats internes représentent cependant 69%. Le reste touche Hull – Buckingham - Aylmer.

En 1998, on dénombrait dans la région 54 entreprises directement liées au gouvernement fédéral (ex. : Postes Canada, transport ...)

En revanche, le magasinage vers Hawkesbury est fort (plus qu'en 1992). Les gens ont davantage tendance à se diriger vers Laval et St-Jérôme.

L'essor de Gatineau (Wal-Mart, Cosco, Rona, etc.) a remplacé un peu Ottawa au niveau des fuites commerciales.

Beaucoup d'échanges « naturels » voire routiniers avec l'Ontario.

Il y aurait aussi beaucoup de liens commerciaux entre la MRC et Gatineau.

Rappel 1992 : La ville de Hawkesbury représente, pour les résidents de l'Est de la MRC (Petite-Nation), un lieu d'achat privilégié et important puisque celle-ci est située à environ 30 minutes de certaines municipalités de l'Est de la MRC. Ce pôle commercial, aussi important soit-il, tend cependant à diminuer depuis l'explosion commerciale des villes de Gatineau et de .

On estime ces fuites à plusieurs millions de dollars par année. Pour la Petite-Nation ces fuites sont évaluées à 5% des achats totaux; il s'agit surtout de produits en rapport avec des achats dispendieux tels que l'automobile ou les produits connexes (2 à 3 millions de dollars pour ce seul secteur).

L'est de la ville d'Ottawa s'est beaucoup développé et on y retrouve quelques centres d'achat important et intéressants pour le Québécois de la MRC de Papineau qui n'ont qu'à utiliser le traversier de Masson ou Thurso pour y être à moins de 30 minutes.

Le centre-ville d'Ottawa s'approprie aussi une bonne proportion des achats de la population de Papineau surtout en ce qui regarde les commerces et services spécifiques aux grands centres.

Les taxes, moins élevées en Ontario, jouent évidemment un rôle de premier plan dans cet état de fait; d'autant plus qu'il y a la possibilité de se faire rembourser les taxes ontariennes payées. On ne note aucun achat des Ontariens sur le territoire de la MRC de Papineau.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Les différences existantes au niveau de la déréglementation favorisent l'Ontario (forêt et construction). Sinon les liens sont toujours au niveau du tourisme et de la forêt.

Rappel 1992 : Quelques liens industriels sont établis depuis longtemps dans les deux sens. On cite par exemple la région de la Petite-Nation qui importe (mais de moins en moins) du bois de pulpe directement de l'Ontario. On cite aussi l'exemple de la scierie Brunet à Fassett qui importe du bois d'oeuvre de l'Est ontarien.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : L'impact sur les secteurs mentionnés en 1992 est confirmé mais sans alarmisme excessif. Le textile n'attire plus du tout les travailleurs de l'Ontario puisque cette industrie est en perte de vitesse.

Les inquiétudes sont plus grandes pour les fonctionnaires fédéraux québécois de cette région somme toute très proche de la capitale nationale. En 1995 des démarches étaient entreprises pour faciliter un certain nombre de «rapatriements».

Le secteur de la construction étant déréglementé en Ontario, plusieurs travailleurs vont là-bas. La ville de Orléans attire beaucoup de travailleurs de la construction.

Rappel 1992 : La MRC Papineau repose sur les secteurs d'activités des industries primaires et manufacturières ainsi que sur les commerces et services. En 1986, 7,5% des travailleurs oeuvraient dans le secteur de l'administration publique. Par extrapolation (en excluant le palier municipal et provincial), on peut prétendre que le pourcentage des travailleurs oeuvrant dans le secteur de l'administration publique fédérale gravite autour de 1% à 2% de la main-d'oeuvre totale. 3 à 5% du total de la population active trouve son emploi en Ontario.

Du côté de Hawkesbury, on observe quelques migrations alternantes pour le travail dans les secteurs manufacturiers comme le textile; mais par la force des choses (chute de ces secteurs), le nombre de travailleurs québécois impliqués diminue à chaque année.

À l'inverse, le nombre d'Ontariens travaillant sur le territoire de la MRC Papineau est négligeable.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 :

Santé : On observe de plus en plus d'équipements à Gatineau - pour augmenter les services et rendre cette région plus autonome à ce chapitre.

Certaines personnes anglophones du secteur Est de la MRC (Namur et Boileau) se dirigent encore vers Hawkesbury pour recevoir des soins. Mais Gatineau attire de plus en plus grâce à son 2^{ième} hôpital.

Saint-André et Thurso ont maintenant un CLSC avec une urgence.

Toutefois, le CLSC Petite-Nation, avec une plus grande variété et de meilleurs services de santé (radiologie, lits d'observation, centre d'accueil, etc.) a réussi à amener une partie de la population à utiliser ces services. Les francophones se dirigent de plus en plus au CLSC. L'hôpital de Lachute est également assez bien utilisé.

Il y a aussi un hôpital ontarien à Buckingham qui attire une certaine clientèle québécoise.

Scolaire : Les jeunes sont davantage portés à demeurer au Québec, sauf bien sûr au niveau universitaire.

Rappel 1992 :

Santé : Depuis l'ouverture d'un hôpital à Gatineau, les hôpitaux d'Ottawa sont beaucoup moins utilisés qu'auparavant par les résidents de la MRC. On ne les utilise à l'heure actuelle que pour les services spécialisés non offerts dans les hôpitaux de Buckingham, Gatineau et Hull.

À noter enfin qu'une faible partie de la population de l'Est de la MRC utilise l'hôpital de Hawkesbury.

Scolaire : Rien de significatif si ce n'est cette possibilité d'étudier en anglais en Ontario et que plusieurs enfants exploitent.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : Concernant les liens touristiques, il semble que le chiffre de 15000 chalets décrit en 1992 soit nettement exagéré. En 1998, Il s'agissait en fait, et beaucoup plus officiellement, d'un recensement de 4 680 chalets dont une bonne partie est propriété ontarienne.

De même les retombées totales pour la MRC dans ce secteur seraient plutôt de 10 millions (et non 20); 18 millions seraient dépensés pour activités touristiques connexes.

L'attrait des montagnes justifie un nombre grandissant de motoneigistes ontariens. Mêmes observations en ce qui concerne les lacs pendant l'été.

La situation géographique de la région (à une heure du centre d'Ottawa, une heure du Mont Tremblant et à une heure de Mirabel) fait également en sorte qu'un nombre important d'Ontariens passent par cette région. On signale à ce sujet l'apport important du Mont-Tremblant avec une nouvelle injection d'un demi milliard de dollars en construction immobilière. Une explosion immobilière due au Groupe Intrawest.

Plus de 80% des véhicules qui côtoient les pistes de ski viennent de l'Ontario. L'engouement est très fort, et le sera de plus en plus. Ce centre attire une clientèle ontarienne car celle-ci n'a pas de centres de ski importants. C'est pour cette raison, entre autres, que les gens trouvent important que le projet de prolongement de l'autoroute 50 se fasse le plus rapidement possible.

Rappel 1992 : Schéma d'aménagement: Aucun projet de développement connu n'est actuellement en cours de réalisation ou en projet.

Tourisme: La MRC de Papineau compte un important volet villégiature, d'une part pour la région de Montréal et d'autre part pour la région Ottawa-Hull. Ainsi, advenant une «non-association», plusieurs ontariens pourraient reconsidérer l'opportunité de leur résidence secondaire sur le territoire. Par extrapolation il est estimé que des quelque 15 000 chalets et résidences secondaires situés sur le territoire de la MRC Papineau (entre autre près du Lac Simon et de Duhamel), 13% sont de propriété ontarienne. On estime que les retombées totales pour la MRC dans ce secteur sont de l'ordre de 20 millions de dollars.

Un flux important des touristes enregistrés provient de l'Ontario. La MRC s'appuie nécessairement sur ce bassin de population pour assurer le développement de ce secteur de l'économie.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : Aucune préoccupation notable à ce chapitre. Seuls, les gens qui travaillent pour le gouvernement fédéral se sentent concernés mais ne sont pas inquiets. Une souveraineté, même relative pourrait faire fuir les anglophones.

Les liens sont naturels avec l'Ontario. L'ensemble de la MRC a cette habitude d'échanger régulièrement. depuis de nombreuses années, la préoccupation majeure de cette MRC est son désenclavement par la route.

Rappel 1992 : Une non-association est à proscrire en raison de la nature des liens en place. Le tourisme est une activité très volatile, le consommateur ontarien peut choisir beaucoup d'autres endroits que cette MRC ou le Québec. Une barrière aux échanges commerciaux favoriserait la contrebande et, à court terme pénaliserait les consommateurs de la MRC.

Une non-association pourrait amener un départ de 10 à 20% des ménages anglophones (évaluation fondée sur la base des observations faites depuis les élections de novembre 1976).

LAURENTIDES



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

MRC Argenteuil

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Il est clair que depuis 1992 cette région recherche une plus grande autonomie vis-à-vis de l'Ontario et surtout vis-à-vis de la ville d'Hawkesbury. On recherche des relations de partenariat plutôt que de concurrence.

Il y a autant de fuite vers Hawkesbury à partir de Lachute que de Grenville. Grenville dépend beaucoup de Hawkesbury. Le prix des maisons y est toujours moins élevé qu'en Ontario.

Il convient de distinguer la partie Est de la MRC (Lachute) qui dépend davantage de la région métropolitaine de Montréal et la partie Ouest (Grenville) qui est tout à côté de la province voisine.

Rappel 1992 : La MRC Argenteuil bien que située entre les deux grands centres de Montréal et de Hull-Ottawa est une région relativement enclavée en raison de l'absence d'autoroute la reliant à l'un ou à l'autre de ces deux centres, plus spécifiquement à Montréal. D'autre part, le fait que la ville d'Hawkes-

bury soit francophone à 85% (le Conseil Municipal se tient la plupart du temps en français) favorise les échanges entre cette dernière et la ville de Lachute de taille comparable (environ 10 000hbs, 70 km de distance).

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Le nouveau Wal-Mart de Lachute (obtenu après un débat de localisation serré entre cette ville et Hawkesbury) contribue à contenir les achats domestiques dans la région. En revanche la réfection du pont Perley entre Grenville et Hawkesbury ne pourra qu'encourager le magasinage des habitants vers l'Ontario.

On observe aussi un magasinage sans cesse grandissant vers St-Jérôme et Laval (Lachute est à deux heures du Carrefour Laval).

Rappel 1992 : *Il existe une étroite collaboration au niveau des échanges commerciaux entre Lachute et Hawkesbury. Le fameux encan du mardi a permis d'accroître encore davantage ces échanges.*

On cite le cas particulier du petit village de Grenville qui dépend très fortement de Hawkesbury, les maisons y sont moins chères et on assiste à un véritable petit boom résidentiel.

LIENS INDUSTRIELS:

Mise à jour 2001 : L'autoroute 50 n'est toujours pas complétée.

Comme dans bien d'autres MRC frontalières les gens veulent des règlements et clauses particulières. Il n'y a pas vraiment d'échanges industriels mais les entreprises de la MRC essaient de développer leurs exportations vers l'Ontario.

Rappel 1992 : *Observations peu significatives si l'on excepte quelques échanges entre les deux cités de Lachute et Hawkesbury. On ne mentionne aucune industrie forte en interdépendances avec les deux provinces.*

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Un nouvel abattoir de volailles embauchant 250 personnes s'est installé à Grenville, contribuant ainsi à retenir une population qui pour près de 60% allait travailler en Ontario. Cependant, on observe une migration des travailleurs de Lachute et Grenville plus importante qu'en 1992 vers Hawkesbury. Les gens vont là où se trouvent les emplois.

L'industrie de la construction, draine les travailleurs du Québec. Les tarifs sont plus élevés au Québec, main d'œuvre, syndicat, etc.

Rappel 1992 : *Observations peu significatives à part quelques exceptions.*

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : Une nouvelle entente avec Hawkesbury pour les services d'incendies.

Santé : L'hôpital de Lachute est devenu beaucoup plus efficace et les résidents de la MRC ne vont plus à Hawkesbury. En 1995, plusieurs mémoires rapportent « Que

tous les citoyens des régions frontalières aient le privilège de recevoir tous leurs soins de santé au Québec ». Pour elles, il est inconcevable que Grenville et sa région (8 500 hbts) soient dans l'obligation d'aller chercher des soins médicaux en Ontario.

Scolaire : Les jeunes ne vont pas à l'école en Ontario.

Rappel 1992 :

Santé: les deux villes ont toutes deux de bons hôpitaux, cependant, celui de Hawkesbury (hôpital privé) possède une meilleure réputation. On y a constaté un exode assez fort des médecins québécois. La file d'attente y est moins grande et l'accueil y est plus chaleureux. Naturellement la RAMQ est vigilante sur toute entente de services particulière.

Scolaire: liens négligeables sauf pour les enfants désirant apprendre dans la langue anglaise (fréquence observée très faible).

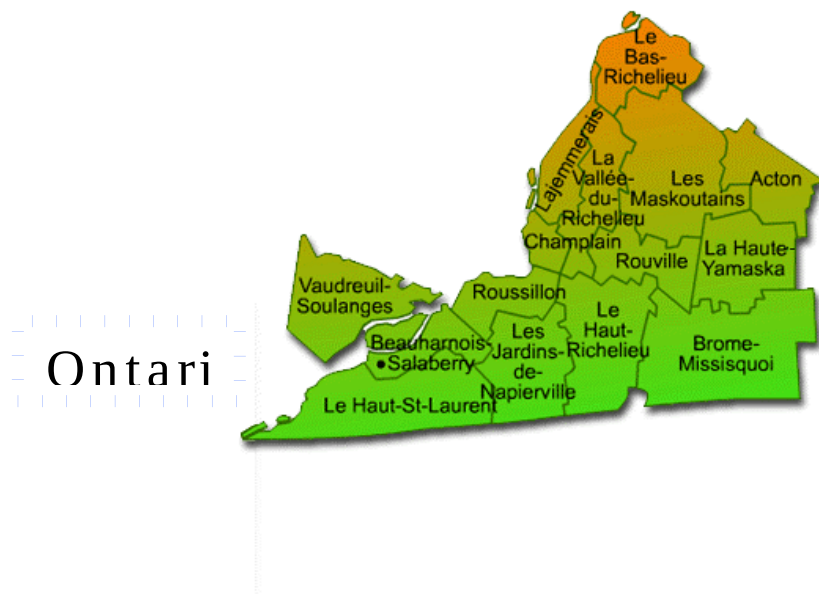
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : Il pourrait y avoir un exode des anglophones. Cependant si les taxes sont moins élevés en Ontario, les fuites pourraient augmenter. Il y aurait encore plus de travail de conscientisation à faire pour essayer de freiner le phénomène des fuites.

Rappel 1992 : Hawkesbury se développe plus vite que Lachute, au point que Lachute est une municipalité désignée défavorisée par son vieillissement et son taux de chômage. Son enclavement relatif par rapport aux grands centres du Québec doublé de l'aspect francophone de Hawkesbury accentue l'orientation «ontarienne» de cette MRC qui plus que bien d'autres souhaite le maintien des libres marchés advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

De plus à l'heure actuelle et depuis une dizaine d'années, on observe un exode important des anglophones vers l'Ontario.

MONTÉRÉGIE



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

MRC Vaudreuil-Soulanges

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Pas de changements

Rappel 1992 : À l'inverse de la MRC d'Argenteuil, celle de Vaudreuil-Soulanges est presque exclusivement tournée vers l'île de Montréal. Et ce, d'autant plus que les zones économiques et résidentielles principales sont situées à la limite du West-Island (Île Perrot).

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Sans grands changements : très peu de liens directs observables. Quelques échanges commerciaux avec Hawkesbury. Les résidents effectuent leurs achats en presque totalité dans l'Ouest de Montréal (West Island) ou dans la région de Valleyfield.

Rappel 1992 : Très peu de liens directs avec l'Ontario sont observables. La MRC est bordée par deux autoroutes qui en très peu de temps conduisent au centre-ville de Montréal. Une nuance a été évoquée pour la proximité (relative) de Rigaud et de Hawkesbury. Mais là encore, le train permet un accès direct de Rigaud au centre-ville de Montréal.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Une étude de 1997 montre que quelques liens sont nouveaux et assez importants (en prendre connaissance).

Rappel 1992 : *Mêmes remarques que pour les liens commerciaux. Si l'on excepte les zones rurales de l'Ouest de la MRC (Saint-Zotique, Ste-Justine-de-Newton, St-Clet), seule Vaudreuil et Dorion possèdent quelques industries. Celles-ci sont en relation directe avec le tissu industriel montréalais et l'absence de centre ontarien important renforce cette tendance.*

L'attrance naturelle est en premier lieu Montréal puis Valleyfield puis enfin les USA. Quand on parle de l'Ontario on emprunte le langage des météorologues pour parler de «trace» c'est-à-dire de présence effective mais en quantité négligeable.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Même situation qu'en 1992. Une étude interne de Vaudreuil - Dorion révèle que sur les quelques 23 000 personnes qui se déplacent quotidiennement à l'extérieur de Vaudreuil-Soulanges pour travailler, 0,8% vont en Ontario, soit un peu plus d'une centaine de travailleurs (données de 1996).

Rappel 1992 : *Pas d'observations significatives. Les travailleurs alternants sont d'abord attirés par Montréal puis ensuite par Valleyfield.*

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : Pas de changements significatifs depuis 1992. Seule Rigaud utilise parfois l'hôpital de Hawkesbury pour les urgences.

Rappel 1992 :

Santé: *Pas d'observations significatives.*

Scolaire: *Pas d'observations significatives si ce n'est l'école des douanes qui attire des élèves de partout au Canada.*

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : les gens ne se sentent pas appartenir au Québec puisqu'ils sont coupés géographiquement du Québec par le fleuve Saint-laurent. Selon eux, les exportations augmenteraient car l'Ontario deviendrait un marché étranger pour le Québec.

Rappel 1992 : *Aucune réflexion d'inquiétude concernant la spécificité limitrophe de la MRC n'a été évoquée. Définitivement les liens socio-économiques sont québécois et non ontariens.*

MRC Le-Haut-St-Laurent

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : La MRC est anglophone à 80% dans la moitié sud. Il y a donc beaucoup de liens linguistique avec les USA. Les liens d'affaires sont également tournés davantage vers les USA que vers l'Ontario. Les anglophones de cette région préféreraient davantage avoir un point de rattachement avec les U.S.A. plutôt qu'avec l'Ontario s'ils étaient amenés un jour à choisir (en tenant compte des liens de parenté assez nombreux).

Rappel 1992 : *Il va sans dire que le voisin important est constitué par les États-Unis et non par l'Ontario. Toute la frontière Sud est constituée par les États-Unis. Il y a d'ailleurs une recherche de protection grâce à des associations de commerçants.*

D'une façon générale, il s'agit d'une région relativement déshéritée par rapport au reste de la MRC Pas d'organismes de développement si ce n'est le Conseil Régional de la Montérégie (grande échelle). Les statistiques décrivent mal la réalité; le revenu moyen dans cette MRC n'a pas de signification, seuls les deux extrêmes (riches et pauvres) sont présents. Les riches se retrouvent vers le Lac St-François tandis que les pauvres près de Dundee, Elgin ou Havelock.

90% du territoire est agricole, 30% de la M.O. est agricole. Les seuls échanges se font surtout avec Cornwall.

On assiste aussi à un exode de la classe moyenne vers Valleyfield ou Châteauguay. Seule l'agriculture et le textile sont encore intéressants dans cette MRC.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Le magasinage à l'extérieur se fait définitivement aux U.S.A. mais celui-ci est en décroissance très sensible en raison de l'évolution des taux de change. On commence même à observer un phénomène inverse de magasinage des U.S.A. vers cette région.

Un officier des douanes de Dundee mentionne que les liens de magasinage avec l'Ontario ne sont pas vraiment observables et dans tous les cas devraient être minimes.

Les gens vont plus vers Valleyfield, Châteauguay et Montréal. Jusqu'à tout récemment les résidents des municipalités frontalières achetaient l'essence aux États-Unis ou dans la réserve d'Akwesasné mais plus maintenant.

Quelques résidents de la MRC vont tout de même magasiner à Cornwall et à Ottawa.

Rappel 1992 : *Un certains nombre d'achats peuvent s'effectuer au besoin dans la région de Cornwall. Cependant les véritables fuites sont orientées vers l'État de New-York (Hogansburg en face Cornwall, Malone et Plattsburgh).*

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Quelques liens industriels, surtout au niveau agricole; les échanges se font dans les deux sens (animaux de race, bois, moulées, produits de l'érable) Il y a des échanges mais moins qu'avec les États-Unis.

Rappel 1992 : Observations négligeables.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Il y a quelques liens mais peu importants : environ 3% de la main-d'œuvre va travailler en Ontario. Ce sont des travailleurs de la construction ou des employés de la Domtar.

Rappel 1992 : Il est estimé que moins de 3% de la main d'oeuvre de la région travaille en Ontario. Quelques ouvriers de la construction et de services, et plus majoritairement des employés de la Domtar à Cornwall et dans le textile à Cornwall. Quelques-uns vont également travailler au niveau des services de santé et des services sociaux en Ontario.

Dans la plupart des cas, il s'agit de personnes unilingues anglaises.

De façon générale, les gens qui vont travailler en Ontario, déménagent après un certain temps dans cette province lorsque leur emploi est assuré.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : Pas de changements notables

Santé : Moins de liens de dépendances au niveau de la santé envers l'Ontario. La RAMQ a imposé des restrictions. Les gens n'ont pas de bon services de santé dans leur région. Ils préfèrent payer et aller aux États-Unis. la municipalité de Ormstown (Ontario) a maintenant un hôpital avec une urgence qui attire de plus en plus de monde. Parfois les résidents de Valleyfield vont se faire soigner là.

À Dundee ils ont un double système ambulancier. Ils peuvent prendre des ambulances québécoises et payer comme tout le monde, ou ils peuvent prendre une ambulance américaine payée par la municipalité de Dundee (donc gratuite pour les résidents) et choisir leur destination québécoise ou américaine.

La majorité des jeunes choisissent des écoles québécoises mais certains vont en Ontario ou aux États-Unis.

Scolaire : pas de changements notables, environ 5% des jeunes vont en Ontario.

Rappel 1992 :

Santé: Quelques cas spécifiques peuvent être transférés sur les hôpitaux de la région de Cornwall. Mais plus généralement les transferts et admissions se font à Valleyfield ou Montréal.

Scolaire: On estime à moins de 5% les étudiants québécois qui étudient en Ontario. Principalement au collège St-Laurent à Cornwall et dans les institutions (collèges et universités à Ottawa).

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : Un élément revient constamment en rapport avec l'accession du Québec à la souveraineté : il s'agit de la réserve d'Akwesasne. Cet élément semble plus problématique. Les autochtones ne se sont jamais avancés pour participer aux tables de consultation ni dans les MRC ni à d'autres tribunes.

Rappel 1992 : *Schéma d'aménagement: le schéma d'aménagement est « maison », il n'y a pratiquement pas d'échange au niveau du fleuve. Il s'agit véritablement de la partie pauvre de la Montérégie.*

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : D'une façon plus générale, la population ne semble pas très préoccupée par cette question sauf en ce qui concerne les liens possibles avec les négociations autochtones. La souveraineté ne changerait rien. Cependant, certains demanderaient un rattachement à l'Ontario.

Rappel 1992 : *Politiquement, le Parti «Equality» est très présent dans le milieu anglophone de la région et il n'est pas exclu qu'il y ait des propositions pour qu'une partie du territoire soit incluse dans le corridor «Canton de l'Est - Ontario».*

BAS-ST-LAURENT



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

MRC Témiscouata

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Depuis 1992, on a tout d'abord assisté à un renforcement de la position du Nouveau-Brunswick vis-à-vis de cette partie du Québec. Le gouvernement McKenna était très agressif pour faire venir les investisseurs de tous potentiels économiques se trouvant aux alentours. Des acquis irréversibles à court terme se font sentir dans plusieurs domaines. De plus, les événements du 11 septembre 2001 ont amené des changements assez radicaux et très négatifs du côté du secteur forestier.

Le problème dans son ensemble en est un d'unité régionale; les habitants de Cabano, Ville-Dégelis et de sa région de même que ceux d'Edmunston forment une communauté régionale avec beaucoup de liens socio-économiques très forts, parfois familiaux. Un changement éventuel du statut du Québec est perçu par une bonne partie de la population, notamment les acadiens, comme une atteinte à cette unité. Il s'agirait de la mise en jeu d'une actuelle bonne cohabitation par de nouvelles règles dont on ne peut prévoir quelle sera la portée exacte.

Plus de souplesse et moins de règlements provinciaux au N.B.

Rappel 1992 : Il faut considérer cette MRC comme voisine du Nouveau-Brunswick mais également comme voisine des USA par le Nouveau-Brunswick (Edmunston - Madawaska et via le Quartier Escourt à Ville Pohenégamook). Les entrées directes aux USA n'étant pas du tout aménagées.

Les liens entre les deux provinces sont, dans cette région, historiques et solidement implantés; il existe aussi beaucoup de liens de parenté de part et d'autre de la frontière.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : La différence de taxes provinciales a considérablement ralenti le magasinage vers Edmunston bien que l'attrait de cette ville soit évident pour la région de Ville-Dégelis et Notre-Dame-du-Lac. Edmunston possède de grandes pharmacies-escomptes, un Zeller, un CDN Tire, etc. La limite de l'influence d'Edmunston se situe à Cabano où existe un centre d'achat de moyenne importance. Plus au nord, la ville de Rivière-du-Loup prend la relève pour ce qui regarde le magasinage.

Sur certains articles comme les meubles, les automobiles, un peu d'électro-ménagers et les vêtements pour occasions particulières, les gens du N.-B. viennent magasiner au Témiscouata.

L'achat d'automobiles par les gens du N.B. s'est considérablement réduit.

Les résidents de la MRC ne vont plus du tout à Madawaska (É-U).

Rappel 1992 : Au niveau commercial, les achats se font dans les deux sens. Ainsi par exemple les gens du Nouveau-Brunswick viennent acheter des autos dans le Témiscouata tandis que les gens de la région de Ville - Dégelis vont faire leur magasinage et épicerie pour une bonne partie à Edmunston (19 000 hbts).

Les échanges de biens et services sont importants, surtout entre Ville - Dégelis et Edmunston et avec Madawaska dans l'État du Maine.

La MRC Témiscouata est l'une des rares à posséder des enquêtes assez bien étoffées qui permettent de quantifier avec une précision appréciable les échanges commerciaux établis entre les deux provinces.

(«le magasinage à l'extérieur du Témiscouata»¹⁶).

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Les échanges dans le secteur forestier sont au ralenti depuis l'automne 2000. Les taxes à l'exportation des produits canadiens aux É-U sont maintenant de 31%. Ceci a entraîné la fermeture de deux moulins de sciage (à Ville-Dégelis et au Lac-des Aigles) et également un au N-B.

Les échanges industriels dans le secteur forestier ont beaucoup diminué en raison de toute la problématique entourant l'exportation du bois aux États-Unis. La compagnie Bowater qui venait d'acquérir les moulins du Témiscouata vient tout juste de les fermer.

16 Copies disponibles à la MRC de Témiscouata.

La Bowater possède aussi un moulin au N-B (Beckerbrooke) et la compagnie Irving en possède un à St-Léonard (N-B).

On déplore que le bois du Témiscouata soit transformé en meuble au Nouveau-Brunswick (65% des ventes de meubles dans la région sont faites à partir de produits fabriqués dans cette province voisine).

La stratégie «McKenna » pour attirer les entreprises québécoises dans cette province a bien fonctionné. À ceci s'ajoute les normes anti-pollution beaucoup plus souples au Nouveau-Brunswick.

On peut tout de même observer des liens industriels en sens inverses.

Rappel 1992 : Les échanges industriels sont importants au niveau du bois de sciage et pour l'ensemble des produits forestiers et dérivés.

Les moulins de sciage profitent aussi des taux préférentiels, de même que l'agriculture.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : La migration des travailleurs forestiers a beaucoup ralenti (*voir plus haut*). Il y a encore quelques migration de travailleurs d'autres secteurs. On peut citer aussi l'usine Poutrelles Internationales à Pohénégamook qui attire les travailleurs du N-B dans la MRC.

Rappel 1992 : Au niveau de l'emploi, il s'agit surtout de travailleurs forestiers (assez nombreux (historique). Aucun chiffre ne semble disponible bien que les responsables s'entendent pour dire qu'il s'agit d'un phénomène qui n'est pas négligeable.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 :

Santé : l'hôpital de Notre-Dame-du-Lac s'est nettement amélioré et les résidents de la MRC l'utilisent de plus en plus. Les hôpitaux de Rimouski et Rivière-du-Loup s'occupent des cas plus graves et si les patients requièrent des équipements plus spécialisés ils vont aller à Edmunston. Les accouchements se font encore à Edmunston mais un peu à Notre-Dame-du-Lac.

Scolaire : On relève que les stagiaires en enseignement viennent beaucoup plus du Nouveau-Brunswick que du Québec. Encore quelques étudiants vont au Collège universitaire de Saint-Louis Maillet à Moncton.

Rappel 1992 :

Santé : les accouchements se font à Edmunston située à 15 mn. Sinon il ne semble pas que les institutions de cette région du Nouveau-Brunswick accueillent un nombre significatif de patients québécois. Naturellement l'excellente réputation de l'hôpital Notre-Dame (Edmunston) n'est pas étrangère à cet état de fait.

Scolaire : Quelques jeunes vont au collège Universitaire de Saint-Louis Maillet qui relève de l'Université de Moncton.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : Les résidents du N-B utilisent de plus en plus les lacs et les équipements récréo-touristiques de la MRC (ex : terrains de camping, marina) surtout à Ville-Dégelis, Notre-Dame-du-Lac et Cabano. De nombreux chalets sur les bords du Lac Témiscouata ont été acheté par des résidents du N-B.

Rappel 1992 : Schéma d'aménagement: le schéma du Témiscouata n'a pas de relation directe avec celui de la province voisine. Mais il y a des liens importants.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : L'idée de frontière, même informelle, fait sourire. On évoque la possibilité que de l'hostilité serait manifestée de la part des gens d'Edmunston.

Beaucoup de personnes se sentent plus liées, comme communauté d'appartenance, avec Edmunston qu'avec Rivière-du-Loup.

Le protectionnisme dans cette région ne pourrait tenir à long terme car les gens de part et d'autre de la frontière ont besoin les uns des autres.

Rappel 1992 : Il est clair que les consommateurs de la région de Ville-Dégelis seraient très défavorisés si il y avait quelque frein nouveau qui intervenait dans les échanges. On peut cependant prévoir que ce protectionnisme permettrait probablement d'exploiter plus facilement le marché d'un point de vue local et partant de favoriser le développement de la région.

MRC Rimouski-Neigette

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Aucune préoccupation vis-à-vis de cette problématique. Les discussions régionales se font sur des sujets plus « économiques ». Situation « limitrophe » de cette MRC avant tout théorique

Rappel 1992 : La MRC Rimouski-Neigette possède une limite commune avec le Nouveau-Brunswick, mais uniquement à travers les bois. Quelques chemins forestiers traversent, mais aucune route ou rang véritablement carrossable ne permet de relier les deux provinces.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Quelques gens du N.B. viennent, sinon Idem.

Rappel 1992 : Rien d'observable

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Dans sa MRC il y a une usine de bardeaux qui exporte un certain type de bardeau au Nouveau-Brunswick. Sinon Idem.

Rappel 1992 : Rien d'observable

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : idem.

Rappel 1992 : Quelques travailleurs forestiers sur les deux municipalités de Trinité-des-monts et Esprit-Saint (sud-ouest de la MRC), mais leur nombre demeure inconnu.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : les deux municipalités de Trinité-des-monts et Esprit-Saint (sud-ouest de la MRC) ont eu, très occasionnellement recours aux services de santé du Nouveau-Brunswick. Les gens du N-B viennent parfois se faire soigner dans la région.

Rappel 1992 : Rien d'observable

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : idem.

Rappel 1992 : Rien d'observable

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : Des opinions générales sur l'accession du Québec à la souveraineté sont émises mais en aucun cas celles-ci ne concernent la situation limitrophe de cette MRC.

Rappel 1992 : Les principes de maintenir la libre circulation des biens et des personnes sont énoncés mais ne concernent que de façon très théorique la MRC.

MRC La mitis

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : La situation de cette MRC est comparable à celle de Rimouski-Neigette. L'aspect «limitrophe » de cette MRC n'est que théorique et ne concerne que quelques kilomètres de bois peu exploités sans chemin commun d'accès.

Rappel 1992 : Les observations faites pour la MRC Rimouski-Neigette sont valables pour cette MRC. Seul une limite commune d'une dizaine de kilomètres dans le bois relie les deux provinces sur ce territoire.

LIENS COMMERCIAUX, LIENS INDUSTRIELS, LIENS TRAVAIL, LIENS SERVICES:

Mise à jour 2001 : idem.

Rappel 1992 : Rien d'observable.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : idem

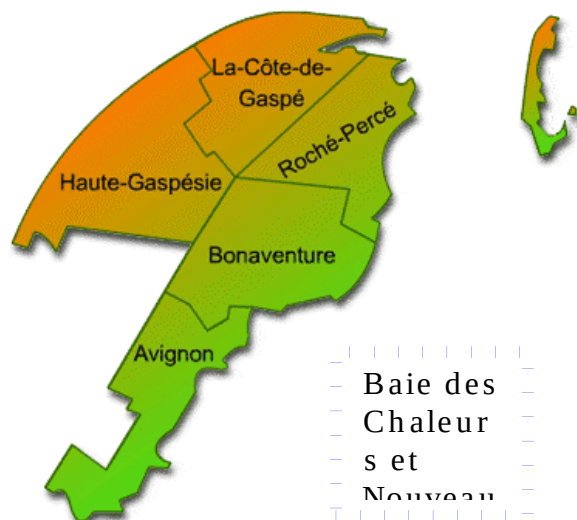
Rappel 1992 : Rien à signaler si ce n'est le petit morceau de frontière avec le Nouveau-Brunswick qui se limite à l'Est par la Rivière à Saumon Patapédia.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : idem.

Rappel 1992 : Il y aurait peut-être, advenant un changement de statut pour le Québec à envisager une harmonisation de la législation pour la pêche au saumon. On note aussi la centaine de chalets loués au Gouvernement du Québec relevant directement de la MRC La Mitis.

GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

MRC Avignon

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : La situation de la MRC d'Avignon est à bien des égards comparable à celle du Témiscamingue ou du Témiscouata : proximité d'une ville de moyenne importance (Campbellton), présence d'une population relativement homogène de part et d'autre de la Baie des Chaleurs (beaucoup d'Acadiens), histoire économique commune. Présence d'amérindiens.

Les volontés et surtout les actes d'harmonisation entre les deux régions limitrophes sont évidents et de mieux en mieux organisés.

Volonté commune et de plus en plus forte de tous les intervenants pour faire adopter des mesures spéciales pour cette région très particulière.

Problème double et simultané : proximité de Campbellton et de la réserve de Listugj.

La recherche d'un « mariage de raison consolidé » est toujours présent.

Les aides financières de la Province ne vont pas nécessairement là où les besoins sont immédiats. Actuellement, ces ressources vont à l'énergie éolienne, aux constructions de navires, à la pêche maritime.

Une nouveauté intéressante et importante réside dans cette volonté d'instaurer une zone franche. Mettre ainsi à l'abri les commerçants et les travailleurs de cette concurrence qui peut aussi bien surgir du Nouveau-Brunswick que de la réserve de Listuguj. Cette volonté est exactement comparable à celle qui anime le Témiscamingue et la CUO depuis quelque temps. Une solution observable en Europe depuis plusieurs siècles et qui a pu régler certaines situations jugées déloyales.

Rappel 1992 : La MRC Avignon, de façon identique à celle du Témiscouata est en interrelation constante avec sa province voisine. La MRC n'a pas de capitale, aucune de ces municipalités n'offre suffisamment à toutes les autres pour exercer un véritable attrait. L'attraction est donc forte de la part des trois centres extérieurs: Amqui et New-Richmond au Québec et surtout Campbellton au Nouveau-Brunswick.

La MRC Avignon subit sur l'ensemble de son territoire une force centrifuge qui draine autant son économie que sa démographie.

Campbellton s'impose comme un centre d'attraction majeur; et ceci est évident jusqu'à Nouvelle et même Carleton

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : On observe une légère baisse très relative du magasinage à Campbellton en raison des taxes locales au Nouveau-Brunswick et de la présence de nouveaux magasins locaux à Nouvelle et Carleton (Provigo et Metro depuis 1995) et à Pointe-à-la-Croix village situé de l'autre côté du pont qui relie Campbellton au Québec (une sorte de banlieue québécoise de Campbellton).

Une enquête plus approfondie auprès de la MRC et auprès des représentants du Nouveau-Brunswick révèle qu'aucune étude locale ne permet de quantifier ce type d'échange. Seule une enquête «Origines-Destinations » aurait été faite par le ministère du développement économique et du tourisme du Nouveau-Brunswick il y a déjà quelques années. La mise à jour est évoquée.

La moyenne pondérée des échanges de biens et services dépasse maintenant le 50% observé en 1992.

Les gens du Nouveau-Brunswick viennent au Québec pour les boissons alcoolisées, les taxes obligent...

La présence des Caisses Populaires Desjardins à Campbellton ou de magasins tel que Canadian Tire ou encore de restaurants tels que Tim Horton ou Mac Donald depuis longtemps, contribue à accélérer le déclin économique de la MRC Avignon.

Rappel 1992 : Une étude effectuée par le CLSC Malauze de la MRC Avignon (mars 1984)¹⁷ révèle très clairement que le premier pôle d'attraction de la MRC est constitué par Campbellton

17 Avignon: « Un tiers monde à l'âge d'or », CLSC Malauze, mars 1984, 84 pages.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Peu de contacts industriels par rapport à 1992. Les scieries sont transformé ou ont définitivement fermé. La « mondialisation » de l'économie forestière ne profite pas à la MRC. Une partie importante du chômage est imputable au délabrement de ce secteur. Encore peu de transformation dans cette région. Par exemple les copeaux de Nouvelle traversent au Nouveau-Brunswick sans être transformés.

Rappel 1992 : Sans que l'importance ait été chiffrée avec précision, on peut observer un certain nombre de liens économiques pour l'industrie du bois d'oeuvre. La MRC compte une dizaine de scieries dont une seule d'importance après l'incendie de « Les Matériaux Blanchet inc. » en 1983. Il s'agit de Delebo Inc. Une bonne partie du bois provient des MRC voisine ainsi que du Nouveau-Brunswick.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Les échanges sont de plus en plus partagés. Les habitants s'insèrent mutuellement dans l'ensemble régional formé par les deux provinces. Plusieurs administrateurs rencontrés au Québec ont leur conjoint qui travaillent à Campbellton ou dans la périphérie Néo-Brunswickoise immédiate.

Campbellton attire les travailleurs comme le ferait n'importe quelle ville moyenne dans le Monde. L'évolution depuis 1992 se remarque davantage au niveau de l'acceptation et de la compréhension de cette situation.

Rappel 1992 : Là encore il s'agit surtout de travailleurs forestiers et un peu du secteur de la construction¹⁸. Il est intéressant aussi de remarquer qu'un nombre important de résidents de la MRC oeuvre au nouvel hôpital de Campbellton dans les différents services de santé.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : Le développement que le CLSC Malauze et de ses centres de services dans divers points de la MRC connaît depuis une dizaine d'années a permis de resserrer la population locale au niveau des services de santé. Avec l'hôpital de Maria, il semble que cette région ait atteint un meilleur taux d'autosuffisance.

Une entente inter-provinciale permet aux gens de la MRC d'utiliser les services de l'hôpital de Campbellton. (Coûts de plus de 12 millions \$).

Rappel 1992 :

Santé: l'Est de la MRC dépend surtout de sa continuité naturelle avec Bonaventure et la Baie des Chaleurs, tandis que l'Ouest dépend tout à fait de Campbellton. Il y a peu de relations entre l'Est et l'Ouest. Les gens de Nouvelle et plus à l'Est se dirigeront plus facilement vers l'hôpital de Maria et ceux de la MRC Bonaventure. Cependant pour les orthèses et certaines spécialités, les gens sont obligés d'aller à Campbellton.

18 Les événements récents de janvier 1992 sont éloquentes à cet égard.

Scolaire: L'enseignement primaire se dispense sur la quasi-totalité de la MRC. L'enseignement en anglais est également très accessible, ce qui limite les inscriptions des résidents québécois dans les écoles de la région de Campbellton. Au niveau du primaire et du secondaire, les seuls liens significatifs concernent les Amérindiens (deux réserves, celle de Maria et celle de Restigouche) et quelques anglophones.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : Pas de changements. On souligne des anomalies comme celle du centre de tri postal qui pour cette région du Québec se situe à Campbellton au Nouveau-Brunswick

Dans un tout autre ordre d'idées il est intéressant de constater les impacts que donnent les lois sociales québécoises par rapport à celle du Nouveau-Brunswick. De nombreuses personnes du Nouveau-Brunswick viennent résider dans la région immédiate de Pointe-à-la-Croix pour pouvoir bénéficier des assurances emplois et du Bien-être-social plus avantageux au Québec.

Rappel 1992 : Quelques règlements ou litiges comme la demande faite par la MRC pour que le Nouveau-Brunswick se dote d'un épurateur pour la centrale thermique de Belledune.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : La région forme un tout relativement bien intégré. On parle français à Campbellton et dans sa région immédiate. La présence des acadiens de part et d'autre de la Baie des Chaleurs contribue à former un même territoire d'appartenance.

Dans ce sens il est clair qu'une possible «coupure» politique inquiéterait au plus haut point une bonne partie de la population. Une période transitoire très pénible serait alors à être envisagée.

Cette région ainsi que celles du Témiscouata et du Témiscamingue sont tout à fait comparables de ce point de vue.

Rappel 1992 : L'étude du CLSC Malauze rapporte qu'un article paru dans « Le progrès du Golfe » du 23/10/1931 décrivait bien déjà à cette époque l'attraction exercée par Campbellton: «Le Nouveau-Brunswick se remue activement, tire sur toutes sortes de ficelles dangereuses, il suffit de lire les journaux de là-bas pour s'en convaincre, tandis que le public du Québec dort sur les deux oreilles en méditant sur la crise économique ». Le problème ne datent donc pas d'hier.

Récemment Le Maire de Campbellton aurait déclaré de façon controversée que si les Québécois qui ont coutume d'aller magasiner à Campbellton s'établissaient définitivement là, le problème de la région serait alors réglé. Cela démontre l'extrême polarité (parfois émotive) que cette ville exerce sur la MRC, il y a donc une interdépendance très forte.

MRC Les-îles-de-la-Madeleine

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : La grande nouveauté date de la récente ouverture du Pont de la Confédération qui relie l'Archipel à l'Île-du-Prince-Édouard.

Rappel 1992 : Les Îles-de-la-Madeleine n'ont par définition aucun lien direct par terre avec d'autres MRC voisines ou autre province canadienne. Les liens de dépendance avec le continent canadien ont par contre toujours été très présents. Anciennement, jusque dans les années soixante, les îles étaient reliées à l'Évêché de Charlottetown et la dépendance de l'Archipel était tributaire de l'Île-du-Prince-Édouard.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Les liens commerciaux avec l'IPE ont augmenté au cours des dernières années surtout à cause du Pont de la Confédération. Il y a donc plus de liens commerciaux qu'en 1992. Les touristes viennent majoritairement du Québec mais une fois le tourisme exclu le commerce se fait plus avec l'IPE. Les principaux liens industriels sont relatifs au transport puisqu'un bateau fait la navette avec l'IPE. Les gens bénéficient un peu des touristes qui vont dans les maritimes. Le gouv. fédéral a mis sur pied un programme avec Développement Économique Canada pour valoriser le tourisme dans les maritimes.

Rappel 1992 : Presque sans objet en raison de la situation même de la MRC.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Les liens avec la Gaspésie sont moins considérés. La priorité est d'être relié avec les Maritimes. Beaucoup de produits importés transigent par l'I.P.E. et les échanges à ce niveau sont très bons.

L'achat d'équipement de pêche se fait beaucoup dans les Maritimes.

Les liens économiques sont plus forts avec le Québec sauf pour la transformation du poisson qui se fait dans les Îles-de-la-Madeleine mais aussi dans l'IPE.

Rappel 1992 : Au niveau des liens économiques, la «machine» est inversée depuis 20 ans: ce ne sont plus les Maritimes qui prédominent et les échanges se font davantage avec le Québec, surtout Montréal et un peu Matane. Une exception avec la Coopérative d'alimentation qui est toujours reliée pour certains produits de base à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le Lucy Maud Montgomery relie à la terre ferme durant 9 à 10 mois. La CTMA possède un autre traversier, «le Voyageur», subventionné par Québec, qui fonctionne toute l'année entre Montréal et les Îles.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Une partie de la population des Îles migrent vers l'IPE et les maritimes l'hiver. Certains résidents des Îles ont deux domiciles.

Rappel 1992 : Quelques migrations saisonnières peuvent être observées au niveau travail sur l'Île-du-Prince-Édouard et dans les autres provinces maritimes; rien de très significatif cependant.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 :

Santé : Les Îles ont maintenant un hôpital moderne capable d'accueillir sa population.

Scolaire : Les étudiants francophones se tournent vers le Québec pour les études supérieures. Certains choisissent les maritimes pour apprendre l'anglais. Les jeunes ne vont plus à Moncton.

L'orientation au primaire, secondaire collégial et universitaire est résolument devenue québécoise.

Rappel 1992 :

Santé: rien sauf parfois pour les anglophones qui se font diriger vers les provinces maritimes.

Pour les francophones, ils s'en tirent avec le système du réseau et le déplacement des médecins et demeurent dans la province de Québec. Les anglophones vont à Halifax ou encore à Charlottetown

Scolaire: CEGEP de Gaspé, Rimouski, Québec ou Montréal. Université de Moncton. Il y a un lien ancien avec les maritimes (Churchpoint en Nouvelle-Écosse et son Université St-Anne).

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : La clientèle touristique est évaluée environ à 30-35 000 personnes entre le 10 juillet et le 15 août. C'est aussi un apport important pour les autres provinces compte tenu que ces personnes doivent passer par elles pour se rendre aux Îles (repas, hébergement, essence...).

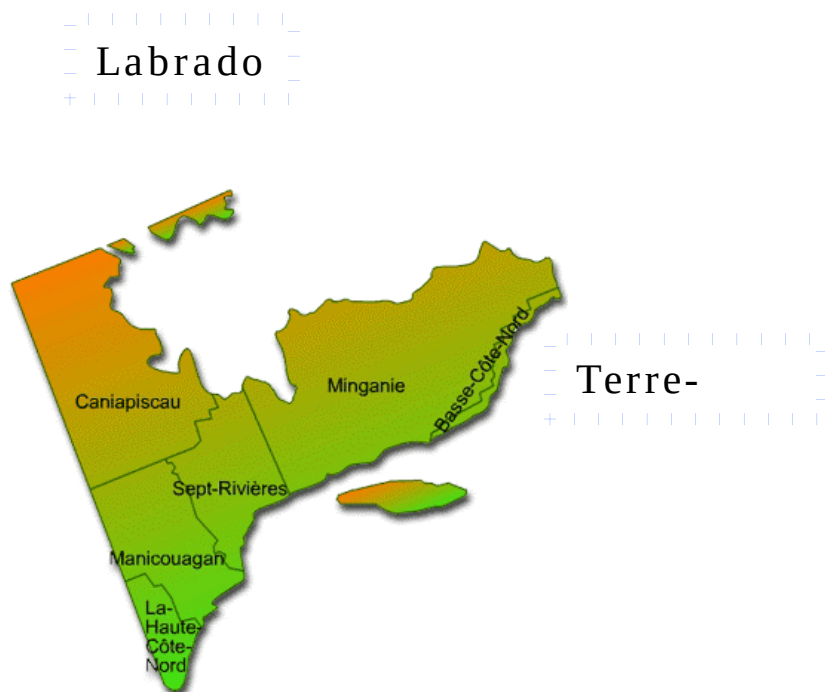
Rappel 1992 : Schéma d'aménagement : pas de voisin! Il y a cependant la mer dont il faut tenir compte et où la frontière se trouve à mi-chemin entre les autres corporations municipales, québécoises ou autres.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : Les Îles, ont historiquement développé leurs liens avec Charlottetown et Halifax. La population n'aime pas l'idée de souveraineté. Ils ont peur d'être isolés. L'IPE serait de plus en plus consciente de l'importance des Îles. Les relations se sont améliorées, beaucoup pensent que les deux se comprennent mieux qu'avant.

Rappel 1992 : Il semble que les responsables administratifs des Îles-de-la-Madeleine soient très méfiants à l'égard d'un changement de statut. Le secteur d'activité principal des Îles étant la pêche, on comprend que dans les circonstances actuelles les Madelinots puissent se sentir mieux couverts par l'Ensemble fédéral que par la seule Province de Québec.

CÔTE-NORD



Source: © Ministère des Ressources Naturelles du Québec

MRC Caniapiscau

MRC Sept-Rivières

MRC Minganie

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Économiquement, Terre-Neuve et Labrador ont besoin du Québec et vice-versa, surtout pour Caniapiscau et Minganie.

Rappel 1992 : Les MRC Sept-Rivières et Caniapiscau n'ont que des frontières nordiques avec le Labrador et éloignées de tous grands centres, il s'agit dans tous les cas de Territoires non-organisés et non de municipalités.

LIENS COMMERCIAUX:

Mise à jour 2001 : Il y a beaucoup d'échanges commerciaux entre le Labrador et sa MRC puisque le Labrador est seulement à 35 km. Les échanges vont dans les deux sens.

Rappel 1992 : Aucun.

LIENS INDUSTRIELS :

Mise à jour 2001 : Il y a quelques liens industriels entre la Québec Cartier (mine québécoise) et la IOC (mine du Labrador). Achat d'électricité au Labrador mais maintenant juste en cas de panne majeure. La MRC et le Labrador entretiennent des liens au niveau du tourisme. Les agences de touristes du Labrador organisent un détour par Fermont et sont pris en charge par des Québécois. La réciproque fonctionne.

Rappel 1992 : Quelques-uns, très indirects reliés au transport de l'électricité en provenance du Labrador.

LIENS TRAVAIL:

Mise à jour 2001 : Entre 5 et 10% des travailleurs traversent les frontières dans les deux sens.

Rappel 1992 : Rien de significatif.

LIENS SERVICES :

Mise à jour 2001 : On peut observer quelques rares échanges avec Terre-Neuve entre autres aux niveaux scolaire.

Quand le centre de santé ne peut pas régler les problèmes, direction Labrador. Le ministère de la Santé a pris une entente avec Terre-Neuve .

Rappel 1992 : Rien de significatif.

AUTRES LIENS :

Mise à jour 2001 : On évoque toujours le projet (sans doute encore lointain) d'une route qui relierait Goose-Bay à Blanc-sablon et qui contribuerait à renforcer les liens économiques entre ces deux provinces.

Rappel 1992 : Pas de changements

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT :

Mise à jour 2001 : Le statut du Québec préoccupait en 1992 et 1995; plus maintenant. Actuellement, les gens recherchent des liens et maximisent leurs mises en commun pour avoir davantage de poids et d'importance.

Rappel 1992 : En dehors des positions politiques individuelles et du seul point de vue socio-économique, il semble que ce ne soit là qu'un sujet tout à fait secondaire.

MRC Cote-Nord-du-Golfe-St-Laurent

REMARQUES PRÉLIMINAIRES:

Mise à jour 2001 : Il s'agit maintenant d'une MRC (sans préfet) au sein de laquelle une municipalité porte la même nom. Bateau, avion et motoneige sont les seuls véhicules utilisables pour sortir de la MRC.

Quelques fortes liaisons avec Terre-Neuve dans les deux sens. En progrès sensible depuis dix ans.

Rappel 1992 : La Municipalité regroupe une quinzaine de villages sur l'extrême Nord-Est du Golfe du St-Laurent. Elle regroupe environ 6 000 personnes anglophones à 85%. Coupée presque complètement du reste de la province (caboteurs et avions tributaires du climat et des saisons), cette municipalité se sent géographiquement beaucoup plus proche de Terre-Neuve. Ses activités principales se rattachent aux pêcheries.

LIENS COMMERCIAUX ET AUTRES:

Mise à jour 2001 : Liens commerciaux : les liens avec la province voisine durent depuis toujours et s'amplifient au fil du temps.

Le commerce de motoneige s'est établi au Labrador voisin. L'acheteur québécois profite de la TVQ qu'il n'a pas à payer, mais les commerçants de la MRC accusent un gros manque à gagner.

Niveau industriel : l'industrie de la pêche apporte des revenus grâce à la location d'espaces de transformation que les québécois font aux gens de Terre-Neuve.

Une question, identique à celle qui se pose aux Îles-de-la-Madeleine, a déjà été soulevée concernant la pêche. L'incertitude et une certaine inquiétude se manifestent car la population ne sait pas comment ça pourrait se passer.

Santé : La population conserve toujours ses liens avec Sept-Îles. Les gens vont cependant de plus en plus se faire soigner dans la Basse-Côte-Nord. Il existe même une entente avec l'Hôpital St-Anthony de Terre-Neuve et Basse-Côte pour services de pointe. À l'inverse et de plus en plus, les habitants de Terre-Neuve utilisent les services de l'hôpital de Blanc Sablon.

Éducation : Idem à 1992, rien à signaler

Rappel 1992 : Les liens sont très étroits avec Terre-Neuve, il existe un traversier qui relie Blanc-sablons à St-Barbe (Terre-Neuve) en deux heures.

Quelques échanges commerciaux et de services s'effectuent entre le groupe de petites localités situé à l'extrémité Est de la municipalité (Vieux-Fort, Rivière-St-Paul, Brador, Lourdes-de-Blanc-Sablon, Middle-Bay) et les localités immédiatement voisines de Forteau-Bay et Anse-au-Loup situées en territoire du Labrador.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SI LE QUÉBEC CHANGE DE STATUT

À l'instar des trois MRC précédentes, la préoccupation de l'heure concerne davantage des problèmes spécifiques à l'extrême éloignement de cette région : désenclavement, approvisionnement...

Rappel 1992 : Au cours de l'été dernier une querelle portée jusque devant l'Assemblée Nationale faisait état des inquiétudes exprimées par une partie de la population de cette région. Selon le maire de Bonne-espérance, il serait préférable que leur région soit rattachée à Terre-Neuve advenant l'indépendance du Québec

Fin de l'Annexe B

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 157 à 265

Auteur : Maurice Saint-Germain

Titre : Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Cependant un autre auteur d'une étude originale portant sur le thème des régions limitrophes, Bernard Vermot-Desroches, a accepté l'invitation de mettre à jour sa propre étude, intitulée *Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté* et de reprendre certains éléments de l'étude originale de Maurice Saint-Germain. Par ailleurs, ce dernier a produit une étude sur un sujet apparenté et intitulée *La souveraineté du Québec et l'économie outaouaise* publiée en 1995 (ISBN-2-551-16415-x).

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 267 à 282

Auteur : Marcel Beaudry Président, Comité Outaouais

Titre : Le Comité Outaouais

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Le Comité Outaouais est un organisme qui n'existe plus. Le Bureau de coordination a sollicité, comme expert de substitution, la Communauté urbaine de l'Outaouais. Celle-ci a attentivement considéré la possibilité, cependant, en raison des contraintes résultant de la fusion des municipalités et des délais de temps, la CUO a finalement décliné l'invitation, laissant à la nouvelle ville la responsabilité de donner éventuellement des suites. Le Bureau de coordination a jugé inapproprié de rechercher un expert de substitution autre, considérant l'impossibilité pratique d'identifier un organisme ayant un caractère représentatif semblable à celui de l'organisme ayant produit l'étude originale.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, page 285

Auteur : Bernard Fortin

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Voir les commentaires concernant l'étude que le même auteur a préparée sur le même sujet pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec. Voir aussi la mise à jour de Vély Leroy concernant sa propre étude *Les options monétaires d'un Québec souverain*.

NOTE : Pour la Commission d'étude, l'auteur n'avait pas préparé de nouvelle étude en sus de celle préparée pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 289 à 326

Auteur : Vély Leroy

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Vély Leroy

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

2001-12-19

I

Un rappel des éléments essentiels et des conclusions de l'étude originale(1991)

Les analyses (1991)

Le public utilise divers instruments pour ses paiements. Il a depuis fort longtemps l'habitude de payer par chèques, et acquiert d'autres habitudes comme payer par cartes de crédit et de débit, et par transferts électroniques. L'impression qui s'en dégage est que les paiements se font surtout à partir d'instructions données à des institutions financières. Puisqu'un règlement final est le seul moyen d'effacer les dettes, alors il faut un moyen de règlement définitif de paiement. Ces moyens sont matérialisés par la monnaie dotée d'un pouvoir libérateur et, notamment pour les institutions de dépôt, par le dépôt à la Banque du Canada. En fait, la monnaie légale et les soldes à la Banque du Canada au crédit des institutions de dépôt, quoique bons derniers dans les paiements, constituent les seuls les moyens de règlement final dans lesquels les autres dépôts sont obligatoirement remboursables. Les Autorités monétaires, personnifiées par la Banque du Canada et le gouvernement canadien (représenté par le ministre des Finances), ont le monopole de l'émission des moyens de règlement final. Et le gouvernement en retire un bénéfice appelé « seigneurage »

Il y a risque de par la nature même d'un système habité par des milliers d'institutions sur qui le public détient des créances et à qui il demande annuellement d'effectuer des transferts par milliards. Dans le sillage des transferts de créances, ces institutions contractent des dettes les unes envers les autres, font la compensation des instructions de paiement, s'organisent pour que les débiteurs nets règlent définitivement les paiements aux créanciers nets, par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale, en l'occurrence, la Banque du Canada. Le défi est à la mesure du succès avec lequel les institutions maintiennent une réserve dérisoire en regard des dépôts à échéance immédiate ou prochaine, d'autant plus quand on compare leur réserve aux milliards de dollars d'effets quotidiennement compensés.

Risque de crédit, risque de liquidité, risque systémique. D'où la raison des filets de sécurité, notamment les facilités de crédit extraordinaire de la Banque du Canada, avec en plus, les mesures préventives contenues dans les normes prudentielles, et la réglementation de contrôle des institutions financières. Pour les institutions de dépôt la Banque du Canada est le prêteur de dernière instance. La Banque en sa qualité de banque centrale applique la politique monétaire. En dehors de son rôle de Banque centrale, la Banque du Canada remplit celui d'agent financier du gouvernement canadien, ce qui l'amène à intervenir sur le marché de changes et à gérer la dette publique. On assiste depuis quelque temps à la convergence des méthodes de mise en application de la politique monétaire dans les pays industrialisés. L'action sur les taux d'intérêt est le procédé universel de modulation de la croissance des agrégats monétaires dans les limites des couloirs tracés par les Autorités monétaires. Les situations conflictuelles ne sont pas rares. C'est tantôt la stabilité des prix et tantôt la stabilité du taux de change, qui devient la priorité. Car, il arrive qu'en voulant poursuivre l'un la politique monétaire renonce à l'autre.

En gros, le gabarit des systèmes monétaires, de compensation et de règlement de même que la clé de voûte de la politique monétaire, correspondent à ce portrait. Les dispositions et les institutions y relatives forment le noyau minimal des éventuelles négociations, entre le reste du Canada et le Québec, advenant l'accession de ce dernier à la souveraineté.

Les options (1991)

Nous avons distingué les options qui engagent le court terme, de celles qui engagent le long terme.

Le court terme : Option 1 : Adopter le dollar canadien, les institutions monétaires canadiennes et les lois y afférentes

Le court terme : Option 2 : Donner cours légal au dollar américain en plus d'adopter le dollar canadien, les institutions monétaires canadiennes et les lois afférentes.

Les options qui engagent le long terme sont les options fondamentales, ouvertes à tout pays qui accède à la souveraineté. Mais la souveraineté comporte le principe de son auto-limitation, et les États souverains souvent en échange une part contre des avantages certains, du reste pas nécessairement d'ordre économique.

Le long terme : Option 3 : L'unité monétaire, la monnaie et la Banque centrale du Québec

Le long terme : Option 4 : Monnaie unique et Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal

Les critères (1991)

Le choix des options est dicté par un souci bien réel, celui que les risques financiers, étant donné la nature de notre système de paiement, dépassent les capacités de gestion de la crise qui pourrait en naître.

Nous avons présenté l'essentiel de ce qu'il faut savoir des fondements du système monétaire canadien, ainsi que du système de paiement. Par ailleurs nous avons noté la convergence des pratiques entre les principaux pays industrialisés, et des tendances à l'intégration régionale articulée autour de trois monnaies clés : dollar américain, mark allemand, yen japonais.

Il convient aussi de rappeler la matrice des échanges commerciaux du Canada. Dans l'ordre des préséances, le marché local est la principale destination de la production. Viennent ensuite les échanges inter-provinciaux et les échanges internationaux. Des barrières commerciales existent entre les régions, obstacles à la libre circulation des biens et des services, au libre déplacement de la main-d'œuvre, au libre mouvement des capitaux. Vu les conditions initiales, l'option : Monnaie unique et Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal, dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté, apparaît en gros plan sur l'écran des possibilités réelles qui s'offriraient au Québec.

Les recommandations (1991)

Vu le caractère profondément fiduciaire des dépôts aux institutions financières qui forment le système de paiement, vu les risques financiers inhérents à ce système, nous recommandons de songer dès à présent aux mesures de sauvegarde de la confiance dans les institutions financières et dans la monnaie canadienne.

C'est la raison qui nous amène à recommander, advenant l'accession du Québec à la souveraineté, une option qui engage le court terme mais pas forcément le long terme, à savoir : adopter le dollar canadien et lui donner cours légal sur toute l'étendue du territoire québécois, et dans la foulée, donner reconnaissance officielle aux institutions du système de paiement, engager les négociations avec les Autorités monétaires. Les options qui engagent le long terme sont les options fondamentales. Ce sont, d'une part, l'option de la souveraineté monétaire totale, et, d'autre part, l'option de l'union monétaire avec le partenaire principal, vraisemblablement le reste du Canada.

II

Du nouveau sur les systèmes de paiement

Les paiements: méthodes, organisation et systèmes

Dans les paiements le chèque est surpassé par les cartes. À l'exception notable des États-Unis les pays industrialisés aujourd'hui ont atteint un point où les paiements par chèque représentent moins du tiers de tous les paiements à l'exception des paiements en espèces. Cependant tous, États-Unis y compris, ont connu un formidable essor des paiements par carte de crédit ou de débit. Au Canada les cartes se sont inscrites en forte progression, de 25,9 à 51,7% des paiements, aux États-Unis, de 14,1 à 26,6%. Les pays européens qui en 1989 avaient été distancés par le Canada, le sont toujours, en dépit d'un saut quantitatif important dans l'usage des cartes, mais en revanche, plusieurs d'entre eux, bien plus encore que le Canada, font usage de transferts dans les paiements. Une situation appelée à évoluer avec le développement annoncé du commerce électronique, avec ses effets d'entraînement sur les paiements par Internet, d'entreprise à entreprise, de consommateur à entreprise.

Ces évolutions de l'utilisation de la carte dans les paiements traduisent correspondent à la montée du phénomène des paiements sur réseaux de communication ouverts (Internet, réseaux de communication sans fil, numériques, analogues et de fibre optique) Un paiement sur réseaux désigne un transfert de fonds enclenché par l'un ou l'autre des réseaux donnant instruction, autorisation ou ordre à une institution financière de porter un débit ou un crédit à un compte domicilié chez elle ou ailleurs.

La méthode des «débits» est appelée à se généraliser. Débits pré-autorisés, c'est-à-dire, des « opérations de périodicité fixe autorisées par un consommateur ou une entreprise pour le paiement de biens ou de services à un tiers comme les factures mensuelles de services publics » Débits par transferts de fonds, c'est-à-dire, des « opérations où des fonds sont transportés d'un compte détenu dans une institution financière à un compte au nom de la même personne ou même entreprise dans une autre institution financière. Le plus souvent utilisés pour fins de placement »; transferts de fonds en gestion de trésorerie, c'est-à-dire des « opérations effectuées dans des comptes pour la même entreprise ou entre entreprises étroitement liées, pour consolider ou repositionner des fonds » Une diversité d'opérations de même famille(le débit

pré-autorisé) et qui, pour cette raison, justifie l'application d'une règle commune en lieu et place de règles séparées. Source: Association canadienne des paiements (ACP)

Les nouvelles technologies continuent de déverser de nouveaux produits et services sur le marché, en particulier la présentation et le paiement électroniques des factures, les chambres de compensation automatisées, l'agrégation des comptes, et par Internet un produit de paiement « piloté par crédit »

Tableau II.1. Méthodes de paiements. Comparaisons internationales
(pourcentage)

	Chèque		Cartes		Transferts		Débit direct	
	1989	1999	1989	1999	1989	1999	1989	1999
Canada	68,7	31,5	25,9	51,7	3,2	9,4	2,2	7,5
États-Unis	83,9	68,6	14,1	26,6	1,4	3,2	0,6	1,7
Japon	11,3	nd	18,7	nd	33,3	nd	36,7	nd
Royaume-Uni	52,9	29,0	13,3	34,6	21,9	17,6	11,9	18,9
Suisse	11,3	0,8	5,3	20,7	80,0	68,4	3,4	3,6
Allemagne	9,7	4,0	1,2	5,2	51,4	50,6	37,7	40,2
France	60,2	nd	13,4	nd	16,4	nd	10,0	nd
Italie	46,6	33,7	1,8	17,6	49,1	37,2	2,4	10,4
Pays-Bas	15,9	1,0	1,5	28,6	73,2	42,6	19,6	28,9
Suède	22,1	0,3	2,1	24,1	75,8	67,5	-	8,1

Source: BRI

Encadré II.1. L'Association canadienne des paiements

L'Association canadienne des paiements (ACP) est un organisme sans but lucratif fondé en 1980 par le Parlement canadien. Le titre abrégé de la loi constitutive : Loi canadienne sur les paiements. Le répertoire des membres de l'ACP au 31 mars 2001, indiquait un total de 129

Banque du Canada		Sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire	30
Banques Centrales	56	Autres établissements	16

La Loi C-8* élargit les champs de recrutement. Les banques sont obligatoirement membres de l'ACP. Sont admissibles notamment une centrale; une société de fiducie; une société de prêt; une société d'assurance sur la vie; un courtier en valeurs mobilières; une société à titre de représentant de son fonds mutuel en instruments du marché monétaire

Encadré II.1(suite)

Les membres de l'ACP se répartissent entre adhérents et sous-adhérents. Les adhérents détiennent des comptes de règlement à la Banque du Canada et acheminent les effets de paiement directement aux systèmes de compensation et de règlement mis en place et gérés par l'ACP; pour accéder au statut d'adhérent, il faut avoir une certaine importance dans le système de compensation, le minimum requis étant de 0,5% du volume de tous les instruments traités à l'échelle nationale. Ainsi, sur les 129 membres de l'ACP au 31 mars 2001 il n'y avait que 13 adhérents, les autres devant obligatoirement passer par les adhérents.

*Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières modifie également certaines lois régissant les institutions financières fédérales et la législation relative à la réglementation des institutions financières et notamment : la Loi sur les banques; la Loi sur les sociétés d'assurances; la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt; la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières; la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada; la Loi sur l'Association canadienne des paiements.

Encadré II.2. La mission de l'ACP

La mission de l'ACP a été reformulée puis élargie par l'ajout de responsabilités au niveau du développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement. Il s'agit d'une mission à trois volets.« Établir et mettre en œuvre des systèmes nationaux de compensation et de règlement, ainsi que d'autres arrangements pour effectuer ou échanger des paiements; « Favoriser l'interaction de ses systèmes et arrangements avec d'autres systèmes et arrangements relatifs à l'échange, la compensation et le règlement des paiements; « Favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement»

La Banque du Canada joue un rôle clé dans la promotion de la stabilité financière au Canada et à l'échelle internationale dans le cadre du Forum sur la stabilité financière. . La Loi sur la compensation et le règlement des paiements lui confie le mandat d'exercer la surveillance prudentielle des systèmes de compensation et de règlement. La Banque fait partie d'un groupe de travail international qui s'applique à promouvoir la stabilité financière et en particulier les politiques prudentielles de surveillance générale des gros systèmes de paiement.

Sur deux autres plans, la Banque du Canada collabore aux efforts visant à élargir le Service de compensation des titres d'emprunt (SECTM) qui a pour mandat de traiter surtout des transactions concernant les titres du gouvernement canadien.; et aux efforts de mise sur pied de la CLS Bank, une initiative de la communauté internationale visant à réduire et à contrôler les risques associés au règlement des opérations de change.

Encadré II.3. Les instruments de paiement

Les cartes de crédit (émises par une institution de dépôt et donnant accès à une marge de crédit préétablie avec l'émetteur, pour effectuer des paiements ou pour obtenir des avances; l'émetteur agit sous licence octroyée par un consortium d'émetteurs de cartes de crédit comme VISA, MASTERCARD)

Encadré II.3 (suite)

Les cartes de débit (émises par les institutions de dépôt pour donner accès à des services aux guichets automatiques ou permettre d'acquitter des paiements aux terminaux point de vente)
Les cartes accréditives (utilisables uniquement chez les marchands qui les émettent ou aux lieux de commerce désignés par les émetteurs)
La monnaie électronique (cartes à mémoire équipées d'un registre électronique des montants inscrits dans un grand livre pouvant être débité ou crédité)
Les espèces (billets, pièces)
Les chèques
Les transferts de fonds par débit direct (par exemple, les débits pré-autorisés)
Les transferts de fonds par crédit direct (par exemple, le dépôt de la paie)

Encadré II.4. Les services de paiements

Les services de paiement comportent des échelons parfois imbriqués les uns dans les autres. Leur regroupement sert beaucoup plus distinguer les différentes étapes d'un inévitable parcours, qu'à établir des spécialisations par niveaux.

Les services d'accès pour les paiements de détail (ouvrant l'accès au choix de l'instrument pour les paiements de détail, en argent liquide, par chèque ou par voie électronique (guichets automatiques à utilisation partagée comme INTERACT ---plus de 95% des guichets au Canada---, comme Plus de Visa et Cirrus de MASTERCARD)

Les services d'accès pour les paiements de gros (offerts par les systèmes d'échanges électroniques de données (EED) tels que SWIFT)

Les services de messagerie électronique (moyens de communication de données formatées en conformité avec les normes exigées par les systèmes de compensation et règlement)

Les services de compensation (nombreux mais assujettis à des procédures de traitement et de comptabilisation répondant à des normes communes, par souci pour l'efficience)

Les systèmes de règlement (fournis par la Banque du Canada; tous les autres systèmes de règlement aboutissent à des transferts équivalant aux montants du règlement, des comptes des institutions débitrices aux comptes des institutions créditrices, détenus à la banque centrale)

Montée en charge des effets électroniques

Les innovations dans les systèmes de paiement, compensation et règlement font une place de plus en plus large à l'électronique comme principal support. Cette tendance est confirmée par l'importance croissante du volume des effets électroniques compensés dans le Système automatisé de paiement et règlement (SACR), de 13,4% en 1990 à 30,6% en 1994 et à 56,7% en 1998, l'année précédant la mise en exploitation du système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV)

Depuis la mise en service du STPGV en février 1999, il s'est produit une migration des effets de fortes valeurs, du SACR au STPGV, mais qui n'a pas stoppé pour autant le développement des effets électroniques compensés dans le SACR et, en contrepartie, le déclin relatif des effets papier, ceux-ci demeurant malgré tout le support d'au-delà de 80% de la valeur compensée.

L'ACP envisage l'adoption de mesures visant à accélérer la migration des effets de paiement en particulier de forts montants, du SACR vers le STPGV. Une de ces mesures reviendrait à exiger le passage forcé par le STPGV de tout effet dont la valeur dépasserait le plafond fixé. L'application de la mesure est prévue pour avril 2002.

Migration vers le STPGV des paiements de gros montants

Les effets passant aujourd'hui par le SACR font intervenir le jour suivant un règlement aux livres de la Banque du Canada mais avec effet rétroactif au jour précédent. Néanmoins, dans les cas de défaut, les effets concernant les institutions en défaut de paiement pourraient être débouclés. De plus, les effets passant par le SACR (alors même qu'ils sont compensés et réglés), peuvent toujours être retournés, ce, pour diverses raisons, notamment pour insuffisance de fonds dans le compte du payeur ou encore par suite d'un contre-ordre. Un risque entoure l'acceptation de toute méthode de paiement ayant le SACR pour destination finale.

Tableau II.2. SCAR: Importance relative des effets électroniques et des effets papier (pourcentage)

	Effets électroniques		Effets papier	
	Volume	Valeur	Volume	Valeur
1990	13,4	0,6	66,6	99,4
1992	19,4	0,9	80,6	99,1
1994	30,6	1,1	69,4	98,9
1996	46,3	2,6	53,7	97,4
1998	56,7	3,1	43,4	96,9
1999	61,4	9,0	38,6	91,0
2000	65,0	14,4	35,0	85,6
*Données à fin mars				
Source: ACP				

Sur ce point le STPGV diffère radicalement du SACR. D'une part, le règlement se fait en temps réel, ce qui pour le bénéficiaire représente l'avantage d'entrer en possession immédiate des fonds transférés en paiement. D'autre part, des normes de sûreté ont été placées au cœur de l'architecture du STPGV, en étroite liaison avec la démarche visant à promouvoir la stabilité financière par la solidité des établissements (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire), par le fonctionnement efficient des marchés (Comité sur le système financier mondial), et par les infrastructures essentielles (Comité sur les systèmes de paiement et de règlement) Ces trois comités ont été créés par les banques centrales du G 10 sous les auspices de la BRI.

Les quatre piliers du STPGV : une illustration des principes prudentiels

1) Irrévocabilité du paiement

Les paiements STPGV sont finals et irrévocables en temps réel. Une fois l'ordre transmis, il ne peut être révoqué par le payeur ou par l'institution financière qui l'a acheminé. Il n'existe aucun risque de contre-ordre, d'insuffisance de provisions ou d'endossement frauduleux »

2) Réduction du risque systémique

« Les institutions financières sont assurées du règlement le jour même des opérations même dans le cas peu probable du défaut d'une institution participante. La certitude du règlement réduit le risque systémique (c'est-à-dire le risque que l'incapacité financière d'une institution de respecter ses obligations de règlement puisse entraîner la chute d'autres institutions par une réaction en chaîne)

3) Constitution de sûretés en nantissement

« Tous les paiements STPGV sont appuyés par une garantie que les institutions financières participantes transportent en nantissement à la Banque du Canada »

4) Réduction du risque de crédit

« Chaque paiement STPGV est soumis à des contrôles de limitation du risque en temps réel dont l'objet est de confirmer la disponibilité d'une garantie suffisante. Le paiement qui ne passe pas les contrôles applicables est rejeté » (Source: ACP)

L'activité de compensation

Dans les systèmes de paiement, compensation et règlement l'efficience des opérations se traduit par le petit nombre des participants à l'étape du règlement final, en très forte régression sur le nombre de tous les établissements

fournisseurs de services financiers. Ainsi au Canada, le nombre des participants au STPGV dépasse à peine 13, ce qui par rapport aux membres de l'ACP représente environ 10% au 31 mars 2001. Les disproportions sont encore plus frappantes, entre le niveau des encaisses de règlement (moins de 1,5 milliards de dollars) détenues par les 13 d'une part, et, d'autre part, la moyenne journalière de la valeur de tous les effets compensés (plus de 100 milliards) au Canada.

N'eût été l'obligation pour les participants au STPGV de constituer des sûretés en dépôts spéciaux à la Banque du Canada et des encaisses de règlement qui s'ajoutent à celles détenues dans le cadre du SACR, les disproportions seraient beaucoup plus accusées. De fait, les encaisses de règlement en dépôts à la Banque du Canada à la fin de 1998, donc, avant l'entrée en service du STPGV, étaient seulement de 575 millions.

Tableau II.3 STPGV, SACR :effets livrés et reçus par adhérents

(en millions d'unités)

avril 2000 – mars 2001

	STPGV	SACR
Banque Royale du Canada	2,07	1 624
Banque Canadienne Impériale de commerce	1,23	1 337
Banque de Montréal	1,20	1 168
Banque Toronto-Dominion	0,90	1 059
Banque de Nouvelle-Écosse	0,66	823
Banque Nationale du Canada	0,32	501
Banque HSBC Canada	0,21	75
Banque d'Amérique Canada	0,16	nadh**
La Caisse Centrale Desjardins du Québec	0,14	541
La Centrale des caisses de crédit du Canada	0,09	459
BNP Paribas (Canada)	0,07	nadh
Banque du Canada	0,06	228
Banque Laurentienne	0,04	64
Alberta Treasury Branches	0,03	93
Total	7,18	7 972

** nadh=non-adhérent .-Source : ACP

Les six grandes banques canadiennes interviennent pour 89% du volume des effets traités par le STPGV, et pour 77% de celui traité par SCAR Pour les trois institutions francophones réunies(Banque Nationale du Canada, Banque Laurentienne et La Caisse Centrale Desjardins du Québec), les chiffres sont approximativement 13,9% et 7%, respectivement.

Des moins en moins de dépôts aux banques centrales par comparaison avec les dépôts inter-banques

On observe à l'échelle du G 10 que les banques, pour régler entre elles ou par contrainte réglementaire, détiennent aux banques centrales un niveau d'encaisses plutôt bas par comparaison avec leurs avoirs en dépôts transférables auprès d'autres banques.

Tableau II.4 Instruments utilisés dans les règlements entre banques. 1999
(en % d'un agrégat monétaire) *

	Dépôts à la banque centrale	Avoirs sur d'autres banques en dépôts transférables
Canada	0,6	1,7
Belgique	12,4	11,0
France	5,4	n.d.
Allemagne	6,0	20,6
Italie	2,7	13,5
Japon	4,0	3,2
Pays-Bas	11,9	n.d.
Suède	3,3	10,2
Suisse	4,0	18,2
Royaume-Uni	0,4	37,9
États-Unis	1,0	2,7

*M1; sauf Canada, Suède : M3; Royaume-Uni : M2
Source : BRI

La migration électronique

Le projet d'une infrastructure nationale des clés publiques (ICP) fournira à l'ACP l'architecture informatique permettant l'authentification et la signature de certificats logiciels pour les autorités subordonnées, en l'occurrence les institutions financières membres de l'ACP et avec qui le public en général fait affaire. Ainsi pourra-t-on, en exécution d'un paiement à un commerçant, sans être face à face avec lui, adresser à une institution l'ordre de transférer au bénéfice du commerçant le montant du paiement, à partir d'un compte à une institution à un autre compte dans une institution différente de la première.

L'IPC sera un outil efficace de promotion du commerce électronique au Canada seulement à condition que le public, attiré par le commerce électronique, ait confiance dans les mécanismes et dans les mesures

sécuritaires entourant les transactions sur Internet. Toutefois ce sont les fournisseurs de services financiers et en particulier les banques qui proposeront les nouvelles méthodes de paiement qualifiables de « monnaie électronique ». D'évidence, la monnaie électronique facilitera les micro-transactions impliquant des paiements transfrontière. La récente adhésion de l'ACP au projet ACTION (ACH Credit Transactions Initiated Online) piloté par The Electronic Payments Association aux États-Unis, prélude à l'usage de la monnaie électronique par le public dans des paiements transfrontière.

L'ICP obéit à une stratégie de positionnement mondial du Canada en tête des pays pratiquant le commerce électronique. Dans le même ordre d'idée, l'ACP a poursuivi ses travaux sur la mise en service du système de règlement en continu (RCL), l'objectif principal étant la gestion du risque de règlement dans les opérations de change. Le dollar canadien est l'une des sept monnaies clés de ce nouveau mécanisme.

Harmonisation de la réglementation à l'échelle internationale

Déréglementation, libéralisation des marchés de capitaux et mondialisation du commerce, mais aussi, renforcement de l'infrastructure au niveau de la législation, des institutions et de la gouvernance, ont marqué ces dernières décennies. Le retour de la discipline du marché s'est accompagnée d'un essor de la confiance dans ses mécanismes. Toutefois les forces du marché n'ont pas pu triompher de tous les obstacles ni effacer toutes les distorsions sans en créer de nouvelles. C'est ici qu'intervient la coopération internationale, sous les auspices en particulier de l'Organisation du commerce (OMC), d'une part, et de la Banque des règlements internationaux (BRI), d'autre part. Un incessant courant de coopération internationale prudentielle s'est développé au niveau du G 10 sous l'égide de la BRI et continue d'inspirer des initiatives individuelles mais convergentes.

Le Canada en tant que pays du G 10, prend une part active aux travaux des comités et des groupes de travail. Non seulement ses politiques et ses pratiques dans la sphère financière au cours des dix dernières années, comme du reste en témoignent les initiatives de l'ACP, concordent avec les règles prudentielles élaborées au niveau des instances internationales, mais aussi, est-il souvent arrivé au Canada d'avoir devancé les autres pays sur bien des fronts. Aussi le système bancaire canadien repose sur des socles solides, de l'avis même des plus hautes instances internationales chargées de ce genre d'examen à titre consultatif.

Convergence du dispositif prudentiel

1) Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a publié, en juin 1999, une série de recommandations inspirées de sa proposition, en avril 1995, d'une révision de l'accord de Bâle de 1988 sur les fonds propres, entré en application dans la première moitié des années 90 et adopté dans plus de 130 pays. Les récentes propositions de modifications visent à établir une meilleure correspondance entre les exigences de fonds propres réglementaires et les risques sous-jacents, et à affiner le traitement des récentes innovations financières. Le nouvel accord est prévu entrer en vigueur en 2004.

2) Le Comité sur le système financier mondial a publié, en octobre 1999, un rapport sur les moyens d'améliorer la profondeur et la liquidité des marchés des obligations d'État. Une attention particulière est prêtée à la dynamique des marchés en période de tensions, au vu de l'expérience des événements survenus au second semestre de 1988 (crise russe à l'automne de 1988) et qui avaient conduit à l'évaporation de la liquidité dans plusieurs compartiments des marchés financiers internationaux.

3) Le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement a publié, en mars 1995, un rapport sur le règlement des opérations trans-frontières sur titres, et mené des enquêtes en matière de règlement des opérations de change. Il s'est intéressé aux questions de nantissement dans les systèmes de paiement et de règlement, d'exploitation des systèmes de règlement brut en temps réel, de dispositifs de compensation et de règlement des instruments négociés sur les marchés dérivés. En septembre 1999 il a publié un rapport sur les tendances actuelles et prévisibles dans la propagation de l'usage des instruments de paiement de faibles montants, notamment les produits sur cartes et sur réseaux, sur les systèmes qui en font le traitement et les défis ainsi posés aux autorités par les innovations récentes et attendues.

Encadré II.5 Initiatives conjointes des banques centrales du G 10

Actions micro-prudentielles

1992 : Activité bancaire transfrontière

1994 : Marchés de certains instruments financiers dérivés

Marchés organisés : Contrats à terme de taux d'intérêt; Options de taux d'intérêt; Contrats à terme de devises; Options de change; Contrats à terme sur indices boursiers; Options sur indices boursiers

Gré à Gré : Échange de taux d'intérêt; Échange de devises; Options de taux d'intérêt

Encadré II.5 (suite)

1995 :Divulgateion de l'information sur produits dérivés

1996 :Exigences minimales de fonds propres, prise en compte des risques de marché

1996 :Exigences minimales de fonds propres, prise en compte des dispositifs de compensation multi-devise

1996 :Activité bancaire transfrontière, recommandations pour la levée des obstacles à la surveillance prudentielle

1997 :Risque de taux d'intérêt (gestion du)

1998: Supervision bancaire effective(principes de base)

Actions macro-prudentielles

1990:Compensation interbancaire multi-devise (Raport Lamfalussy)

1992:Règlement des opérations sur titres

1993 :Systèmes de paiements de gros montants(exigences minimales)

1993 :La monnaie électronique(sur cartes pré-payées)

1996:Risque dans le règlement des opérations sur devises

1996:La monnaie électronique(incidences sur les rôles des banques centrales)

1997:Divulgateion de l'information sur le règlement des opérations sur titres

1997:Systèmes de paiement de gros montants (risques inhérents)

1997:Règlement des transactions sur produits dérivés

Source : BRI

III

Du nouveau sur les banques centrales et la politique monétaire

Le seignuriage : décroissant et insignifiant par rapport au Pib

Le billet de banque canadien sur lequel on lit une valeur nominale, disons, \$50, s'échange contre valeur de cinquante dollars, mais sa fabrication a coûté moins de \$50. Généralisons en affirmant que l'émission des billets par la Banque du Canada en augmentation de leur circulation, procure un bénéfice que la Banque à la clôture de l'exercice verse au compte du Receveur général du Canada. Une autre source possible de bénéfice réside dans les dépôts des banques à la banque centrale lorsqu'ils sont non productifs d'intérêt ou, bien que productifs, s'ils reçoivent une rémunération sensiblement inférieure au rendement qu'un placement identique à court terme eût procuré à ces mêmes banques. La différence entre valeur nominale et coût de fabrication des billets, comme entre rendement sacrifié et rémunération des dépôts par la banque centrale, est ce qu'on veut désigner par « seignuriage ». Les banques au Canada avant la Loi de 1992 avaient été astreintes à déposer une réserve à la Banque du Canada, déterminée en fonction des dépôts à leur passif.

Tableau III.1. Échantillon de pays: mesure du seignuriage
(en % du Pib)

	1990	1996
États-Unis	0,04	0,01
Japon	0,09	0
Allemagne	0,25	0,04
Australie	0,04	0,04
Canada	0	0
France	0,09	0,01
Italie	0,73	0,12
Royaume-Uni	0,04	0,01
Suède	0	0
Source: Borio, Claudio (1997) : BRI		

Recentrage sur la maîtrise de l'inflation dans le monde

Sur le plan macroéconomique, au tableau des victoires des années 90 se situe en première place la tenue en échec de l'inflation comme en témoigne la désescalade des taux d'inflation, en moyenne annuelle, de 8,1% sur 1981-90, à 3,9% sur 1991-95, à 2,0% sur 1996-2000.

Tableau III.2. Inflation: prix à la consommation dans les économies avancées et dans les marchés émergents (moyenne des variations annuelles, en %)

	1971-80	1981-90	1991-95	1996-2000	2000
Économies avancées	10,8	8,1	3,9	2,0	2,5
Marchés émergents:					
échantillon I	29,8	139,7	94,4	23,4	7,8
Marchés émergents:					
échantillon II	31,4	161,1	100,0	9,1	5,2
(Sauf Bulgarie, Indonésie, Venezuela, Turquie)					

Source: IMF (2001): World Economic Outlook. May 2001 (Washington: International Monetary Fund)

Février 1991 : les autorités monétaires canadiennes publient l'objectif de réduction de l'inflation

La politique monétaire canadienne est entrée dans une ère nouvelle lorsqu'en février 1991, d'un commun accord, le gouvernement canadien par la voix du ministre des Finances et la Banque du Canada, dans un communiqué conjoint, firent état de l'objectif de réduction de l'inflation par étapes, utilisant une fourchette initiale de contrôle de 2 – 4% et un horizon temporel fixé à fin décembre 1995. Depuis, la norme d'inflation (le point médian de la fourchette) n'a pas été modifiée, mieux, au vu des résultats obtenus, le programme était en avance sur son temps et, en décembre 1993, les autorités firent connaître

la nouvelle fourchette de contrôle de 1 – 3%, assortie du nouvel horizon temporel, lequel, en février 1998, a été redéfini comme devant coïncider avec la fin de l'année 2001. La plus récente déclaration d'intention remonte date de mai 2001, par laquelle le gouvernement canadien et la Banque du Canada ont pris les engagements suivants :

- a) une bande de stabilité des prix correspondant à une inflation évoluant dans une fourchette de contrôle de 1 - 3%
- b) un objectif d'inflation de 2% ou le point médian de la fourchette-objectif
- c) un horizon temporel arrivant à expiration le 31 décembre 2006

Cette déclaration équivaut à adopter une définition chiffrée de la stabilité des prix à horizon des 5 prochaines années comme étant une inflation de 2% l'an.

Tableau III. 3. Réduction de l'inflation : les objectifs chiffrés de la politique canadienne (pourcentage)

Annoncé	Horizon temporel	Objectif d'inflation	Fourchette-cible
1991(fév.)	fin 1992	3,0	2 - 4
1991(fév.)	fin 1994	2,5	2 - 4
1991(fév.)	fin 1995	2,0	2 - 4
1993(déc.)	fin 1998	2,0	1 - 3
1998(fév.)	fin 2001	2,0	1 - 3
2001(mai)	fin 2006	2,0	1 – 3

Source: Banque du Canada

Encadré III.1. Dissipation des illusions sur les possibilités d'arbitrages entre inflation et chômage sur la longue période

Les frustrations remontent aux années 70. Les politiques qui s'appuyaient sur l'idée d'un dosage savant de l'inflation et du chômage, qui ferait en sorte qu'en acceptant un peu plus d'inflation on se retrouverait avec un peu moins de chômage, avaient carrément échoué. Non seulement le taux de chômage ne baissait pas, mais encore lui arrivait-il de monter, alors même que l'inflation redoublait de vigueur. Entre-temps, les politiques budgétaires étaient tournées vers l'expansion, et on faisait peu cas de la monétisation des déficits. L'approche fut abandonnée, puis remplacée par une autre à connotation monétariste. Quelle que soit l'origine du choc initial, soutiennent les monétaristes, si, une fois le choc passé,

Encadré III.1(suite)

l'inflation a toujours tendance à persister, c'est la conséquence des excès de création monétaire. En sorte que si les excès en viennent à disparaître complètement par le contrôle sur le rythme de l'expansion de la monnaie dans l'économie, l'inflation elle-même disparaîtra. Ainsi à l'automne de 1975 l'agrégat M1 (agrégat de monnaie au sens étroit) fut choisi comme le nouveau point d'ancrage de la politique monétaire canadienne. Peu de temps avant, les États-Unis, l'Allemagne avaient choisi la même approche.

Au Canada l'inflation est revenue en force à la fin des années 70, et de surcroît, sur fond d'expansion des dépenses publiques et de crise du pétrole (le deuxième choc pétrolier). D'autre part, les innovations financières qui offraient aux déposants des substituts aux moyens de paiement, rendaient de plus en plus floue et incertaine la frontière entre les avoirs monétaires classiques (logés dans l'agrégat M1) et les autres avoirs monétaires (au sens large), ces derniers dénotant une volonté plus durable d'épargne. Bref, entre M1 et inflation, le sens et l'ampleur de la relation statistique avaient changé avec le temps, à cause des innovations financières surtout. L'abandon de M1 remonte à 1982. Mais ce n'est que beaucoup plus tard, en février 1991, qu'interviendra la politique de maîtrise de la réduction de l'inflation.

Recentrage sur l'indépendance des banques centrales

Certains pays l'inscrivent dans le statut de leur banque centrale (Allemagne, États-Unis, Nouvelle-Zélande, France, Japon), avec l'obligation expresse (sauf États-Unis) de faire de la stabilité des prix l'objectif prioritaire de la banque centrale. D'autres comme le Canada et le Royaume-Uni, prennent par la voix de leur gouvernement un engagement envers le maintien de la stabilité des prix, ce qui revient en quelque sorte à reconnaître l'indépendance de la banque centrale. De même, le Traité de Maastricht fait obligation à la banque centrale européenne (BCE) de prendre un engagement envers le maintien d'un niveau des prix stable, ainsi qu'à tout pays candidat à l'union monétaire d'accorder au préalable l'indépendance à sa banque centrale.

L'indépendance de la banque centrale renforce sa crédibilité, et la crédibilité engendre la responsabilité. Cependant la crédibilité en prend un rude coup lorsque les gouvernements commettent des excès budgétaires ou s'ils n'arrivent pas à redresser la barre. Les pays du G 10 en sont venus à cette conclusion et en ont fait un principe directeur dans la promotion de finances publiques saines. Hormis le Japon qui s'est trouvé dans une position exceptionnelle, ces pays ont enregistré des progrès notables dans leur position budgétaire, certains d'entre eux réussissant à engranger des surplus.

Recentrage sur la transparence des procédures opérationnelles

La transparence de la politique monétaire renforce la crédibilité de la banque centrale. Transparence dans les objectifs, dans la stratégie et dans les

procédures opérationnelles. Il y a convergence des pratiques à ce niveau, notamment le fait que les banques centrales sont d'accord pour cibler les conditions du financement à court terme tout en laissant jouer les mécanismes du marché. D'autre part, les pays à objectifs d'inflation explicite ont recours à une gamme d'indicateurs que souvent ils publient. Au Canada ces indicateurs sont connus, de même que les détails de la politique et des stratégies de la Banque du Canada, l'analyse de la conjoncture et de son incidence sur l'inflation (voir *Rapport sur la politique monétaire*, paraissant en mai et en novembre, et la mise à jour, un rapport intercalaire paraissant en février et en août) La transparence du dispositif ressort à la disponibilité des informations chiffrées, accessibles au public, relatives aux variables clés de la politique monétaire, mais aussi, à la décision de faire connaître d'avance les huit dates statutaires dans l'année, auxquelles le taux officiel de l'escompte devient en principe modifiable.

Tableau III.4 Solde financier des administrations publiques,
(en % du Pib)

	1984-94	1996	1997	1998	1999	2000
Économies avancées						
Solde financier	-3,8	-3,4	-1,9	-1,3	-1,0	0,1
Écart de Pi	-0,7	-2,1 h	-1,5	-1,4	-1,0	0,2
Canada						
Solde financier	-7,1	-2,8	-0,2	0,2	2,2	3,4
Écart de Pib	-2,0	-5,3	-3,6	-3,3	-1,6	0,2
Ratio de la dette nette	60,5	120,9	117,4	116,2	111,6	101,6
États-Unis						
Solde financier	-4,9	-2,4	-1,3	-	0,7	1,7
Écart de Pib	-1,9	-2,9	-1,8	-0,7	0,3	2,0
Ratio de la dette nette	48,3	59,2	57,1	53,4	48,8	43,9
Japon						
Solde financier	0,2	-4,2	-3,2	-4,5	-7,0	-8,2
Écart de Pib	0,8	0,1	-	-2,9	-3,7	-3,3
Ratio de la dette nette	16,3	16,0	17,5	29,5	35,9	43,4 :

Source:FMI

Encadré III.2 Convergence des pratiques en matière de transparence

	G 3			Pays à objectif d'inflation				
	US	JP	DE	NZ	CA	GB	SE	AU.
Objectifs								
Primauté de la stabilité des prix	O	N/O	O	O	O	O	O	O
Objectif quantifié	N	N/N	O	O	O	O	O	O
Stratégie								
Rapports sur l'inflation	N	N/O	O	O	O	O	O	O
Auditions périodiques								
au Parlement	O	O/O	N	O	O	O	O	O
Objectifs intermédiaires	N	N/N	O	O	N	O	O	N
Procédures opérationnelles								
Annonce des décisions	O	N/O	O	O	O	O	O	O
Annonce de l'orientation désirée	O	N/N	N	O	O	O	O	O
Publications de procès-verbaux	O	N//O	N	N	N	O	N	N
O=Oui, N=Non								
US = États-Unis; JP = Japon(la seconde indication renvoie à la nouvelle Loi régissant la Banque du Japon, entrée en vigueur en avril 1998)								
DE = Allemagne; NZ = Nouvelle-Zélande; CA = Canada;								
GB = Royaume-Uni; SE = Suède; AU = Australie								
Source: BRI (1998): Rapport annuel; données actualisées								

Encadré III.3 Convergence des procédures opérationnelles

Taux directeur	
Taux de financement à 1 jour:	US, JP, DE, AU, CA
Taux des appels d'offres:	FR, UK, SE
Cible opérationnelle	
Taux de financement à 1 jour ::	US, JP, DE, AU, CA, FR, SE
Taux à court terme:	UK
Encaisse de règlement:	AU, CA, SE, UK
Réserve obligatoire	US, JP, DE, FR
Principale opération	
Transferts de dépôts du gouv.	CA
Prises, cessions en pension	US, JP, DE, FR, AU, CA(à l'occasion)
Achat, vente de titres	UK
Source: Borio, Claudio E.V.(1997): BRI	

Le dispositif canadien de la politique monétaire

Les banques centrales activent des batteries d'indicateurs dans la conduite de leurs politiques. Cependant les indicateurs émettent quelquefois des signaux

contradictoires, d'où l'incontournable nécessité de faire appel au jugement. La Banque du Canada, par exemple, utilise un certain nombre de variables auxiliaires clés et, comme elle est animée d'une volonté de transparence, elle les consigne dans ses publications comme dans ses autres moyens de communiquer avec le public. Voici une liste sommaire des variables clés.

1) La cible de maîtrise de l'inflation formée de :

- La fourchette –cible, actuellement de 1 à 3%
- L'indice global des prix à la consommation (IPC global)
- L'indice de référence, c'est-à-dire, l'IPC global allégé des huit composantes les plus volatiles (fruits, légumes, essence, mazout, gaz naturel, intérêts sur prêts hypothécaires, transport interurbain et produits du tabac) et corrigé de l'effet des modifications des impôts indirects sur les autres composantes

2) Les instruments de politique monétaire

- Le taux cible du financement à un jour ou le point médian de la fourchette-cible du financement à un jour : c'est l'annonce par la Banque du Canada du taux auquel elle souhaite voir les principales institutions financières se consentir mutuellement des prêts pour couvrir leurs besoins.
- Le taux du financement à un jour, c'est le taux auquel les principales institutions financières se font des prêts à un jour pour couvrir leurs transactions de la journée

3) Les conditions monétaires ou la synthèse de 3 indicateurs

- Le taux du papier commercial à 90 jours
- L'indice des conditions monétaires, obtenue en faisant la somme pondérée des variations du taux d'intérêt à court terme (papier commercial à 90 jours) et des variations du taux de change, par rapport à l'année 1987
- L'indice C-6, indice des cours pondérés du dollar canadien par rapport à 5 devises : dollar EU, euro, yen, livre sterling, couronne suédoise et franc suisse,

4) Les agrégats monétaires plus ou moins « étroits » (M1, M1++) pour la prévision de la croissance économique à l'horizon de 2 ou 3 trimestres; un agrégat « large » (M2++) pour des prévisions sur l'inflation (voir Maclean, Dinah. 2001. "L'analyse des agrégats monétaires." Revue de la Banque du Canada. Été 2001. Ottawa : Banque du Canada)*

* M1 (billets et pièces en circulation hors banques, ajoutés aux dépôts à vue: c'est-à-dire, comptes de chèques personnels et comptes courants)

M1++ (M1 ajouté à tous les dépôts à préavis, transférables ou non transférables par chèque)

M2++ (tous les dépôts à vue et à préavis dans les banques et institutions parabancaires, ajoutés aux Obligations d'épargne du Canada et aux fonds communs de placement)

Par institutions parabancaires la Banque du Canada entend les sociétés de fiducie ou de prêt hypothécaire, les caisses populaires et credit unions, les sociétés d'assurance sur la vie, les caisses publiques d'épargne, les fonds communs de placement.

La transmission des effets de la politique monétaire au Canada

La banque centrale détient le monopole des instruments de règlement final (groupés dans la base monétaire) dont elle contrôle le rythme d'expansion dans le sens de l'action souhaitée (freinage ou accélération) sur la masse monétaire et le crédit. La demande de biens et de services se ressent du freinage ou de l'accélération de la masse monétaire et du crédit. Enfin, l'intensité des tensions inflationnistes décroît avec l'augmentation de la marge des capacités excédentaires (écart de Pib)

Le premier maillon. - La politique monétaire est mise en branle lorsque la Banque du Canada procède à un ajustement de la base monétaire. Son initiative est menée de manière à produire un effet sur les encaisses de règlement détenues chez elle par les adhérents (terme désignant certains déposants à la banque centrale, leur nombre étant limité aux grandes banques et à d'autres institutions financières d'importance) Depuis l'élimination de la réserve obligatoire la stratégie employée vise à creuser un écart entre ce que les adhérents désirent et ce qu'ils détiennent actuellement, en fait d'encaisses de règlement. La Banque s'attend à ce que les adhérents réagissent à tout écart entre les avoirs désirés et les avoirs actuels, pendant que l'impulsion qui en résultera fera bouger dans la direction désirée les taux d'intérêt à court terme. Le cadrage des taux à un jour est indiqué par une fourchette-cible, le jalon supérieur coïncidant avec le taux officiel d'escompte, et le point médian, avec le taux des pensions à un jour

Le deuxième maillon. - La variation du taux de financement à 1 jour se répercute sur les taux à très court terme, puis sur les autres rendements et le taux de change. Ici interviennent les incertitudes entourant les attentes du marché, sans mentionner les influences exercées sur les taux canadiens par la direction empruntée par la politique monétaire aux États-Unis, et les réactions d'un environnement de marchés mondialisés de capitaux circulant en temps réel.

Le troisième maillon. - Les taux d'intérêt et le taux de change ont une incidence

sur la demande intérieure et en particulier les composantes sensibles aux changements des taux d'intérêt et aux revirements d'opinion (notamment logement, biens durables, biens d'équipement)

Le quatrième maillon,- La demande intérieure, influencée par les changements des conditions monétaires (effet conjugué de la variation des taux d'intérêt à court terme et du taux de change), sera freinée ou stimulée, selon que la nouvelle conjoncture indique un durcissement ou un relâchement de la politique monétaire et du crédit.. Corrélativement, la marge des capacités excédentaires augmentera ou diminuera, selon le cas. L'expérience et les travaux empiriques ont établi la preuve d'une relation statistique entre l'évolution de cette marge des capacités excédentaires et celle, en sens inverse, de l'inflation, à tout le moins dans les principaux pays industrialisés. .

Réveil de l'opinion au sujet du régime canadien de change

Le dollar canadien a fait preuve d'une grande vigueur sur une longue période, plus exactement, du 4 février 1986 (un dollar à 0,6913 \$ EU) au 4 novembre 1991 (un dollar à 0,8934 \$EU), mais est redescendu aussi rapidement qu'il était remonté... « dégringolant tout au long de 1992, pour se situer à 0,7868 \$EU en fin d'année. La diminution graduelle, mais soutenue, de la valeur du dollar canadien, qui s'est poursuivie durant 1993 et 1994, est imputable à divers facteurs. Étant donné que le taux d'inflation avait fléchi, pour s'établir à l'intérieur de la fourchette-cible arrêtée en 1991—et même au-dessous de celle-ci pendant un certain temps—et qu'il existait une importante marge de capacités inutilisées dans l'économie, la Banque du Canada chercha à assouplir les conditions monétaires en abaissant les taux d'intérêt. Les pressions à la baisse sur le dollar résultaient également des préoccupations croissantes au sujet des problèmes budgétaires tant au niveau fédéral que provincial, de l'affaiblissement des produits de base et des déficits considérables de la balance courante » (Powell, James. 1999. *Le Dollar Canadien: une perspective historique*. Octobre 1999.(Ottawa : Banque du Canada)

Le contexte international était défavorable : grippage du mécanisme de change européen en 1992-93, crise mexicaine de 1994-95 précipitant un engouement général pour les actifs en dollars américains. En outre, au cours des années 90, deux événements politiques majeurs, le rejet de l'Accord de Charlottetown en 1992 et le Référendum au Québec en 1995, auxquels ont pu être associés des changements du sentiment du marché, escomptant la dépréciation de la monnaie canadienne.

Après avoir retrouvé une relative stabilité en 1995 et 1996 et fluctué autour de 0,73 \$EU, le dollar canadien s'est replié en 1997 et en 1998 pour atteindre un creux historique, battant ainsi son propre record des années 80. Dans le même temps, les cours des matières premières industrielles, après s'être brusquement repliés à l'été de 1997, avaient poursuivi leur descente au cours de 1998. Entre les sommets de 1995-96 et les creux de 1998, la valeur du dollar canadien contre dollar EU a connu une régression de 11%, ensuite elle est remontée sans jamais vraiment rejoindre les précédents sommets.

S'agissant des monnaies canadienne et australienne, l'opinion des marchés lie leur sort à celui des prix des matières premières, souvent au mépris des bons fondamentaux (croissance sans surchauffe, position budgétaire saine, bas taux d'inflation)

La suite de l'histoire montre un dollar canadien hésitant, légèrement remonté au-dessus de son niveau record de fin 1998, flottant à l'intérieur d'une marge avant de terminer l'année 1999 sur une valeur contre dollar EU de 0,6883. La monnaie canadienne a cédé quelque 10,0% face à la monnaie américaine, entre décembre 1998 et décembre 1999. Et un autre 8,6%, entre décembre 1999 et le 27 novembre 2001 où le dollar canadien cotait 0,62743 \$EU.

Tableau III.5. Commerce mondial: volume et prix
(variation annuelle en %)

	1991-96	1997	1988	1999
Volume	6,5	10,0	3,8	4,9
Prix				
Matières premières industrielles	- 2,22	3,9	-13,1	- 3,0
Pétrole	- 3,1	- 0,2	-31,2	37,6
Denrées alimentaires	3,0	- 6,0	-11,2	-15,9
Boissons	2,6	39,9	-14,0	-21,9
Source : BRI (2000) : Rapport annuel				

Au vu de l'évolution du dollar canadien, certains se posent la question de son avenir, pendant que d'autres appellent de leurs vœux un changement de régime de change et que d'autres encore se portent à la défense du régime actuel. Ceux qui remettent en question la monnaie canadienne nourrissent l'espoir que l'ALENA prélude à une intégration plus accomplie des États-Unis,

du Canada et du Mexique, à l'évidence, l'expérience couramment vécue par une douzaine de pays européens n'est pas totalement absente du tableau. Au demeurant, des chercheurs ont même suggéré aux pays de l'ASEAN liés par un pacte de libre-échange de commencer à envisager l'intégration monétaire aussi.

Comme autant de solutions alternatives à une union monétaire nord-américaine où le Canada s'engagerait aux côtés des États-Unis et du Mexique, en remplacement du régime canadien actuel des taux flottants, qui a ses défenseurs mais aussi ses pourfendeurs, deux autres régimes ont été envisagés

1)Le régime de taux fixe vis-à-vis du dollar américain

2)La «dollarisation» pure et simple, ce qui, dans le cas canadien, implique l'adoption du dollar américain pour remplacer le dollar canadien.

Encadré III.4 Le Canada et son régime de change flottant

Durant les deux dernières années au Canada, on a assisté à un débat animé sur les avantages que pourrait procurer l'adoption d'un autre régime de change. On s'est penché en particulier sur les mérites potentiels d'une union monétaire, fondée sur l'usage d'une monnaie commune, entre le Canada et les États-Unis. La Banque du Canada a participé activement à ce débat, en pesant le pour et le contre des différents régimes.

Bien qu'un taux de change fixe ou une monnaie commune puissent permettre une certaine réduction des coûts de transaction et de l'incertitude liée au taux de change, les résultats de divers travaux indiquent que les avantages que présente un taux de change flottant, sur le plan macroéconomique, continuent de l'emporter. Tant qu'il souhaitera mener des politiques économiques distinctes, adaptées à ses besoins et exigeant des conditions monétaires différentes, le Canada a tout intérêt à tirer parti du rôle d'amortisseur que joue un taux de change flottant.

Source : Banque du Canada(2000) : Rapport annuel

Les régimes de change flexible ont la faveur d'une majorité de pays

Les instances internationales telles que le FMI et la Banque mondiale, de même que les banques centrales du G10, sont d'accord sur le principe de la détermination, pays par pays, du régime des changes qui convient à chaque cas. En d'autres termes, chaque pays choisit pour sa monnaie le régime de change qui répond à ses besoins, aucun régime n'étant bon en soi, quel que soit le pays et quelles que soient les circonstances dans lesquelles celui-ci se trouve.

L'expérience a par ailleurs prouvé combien il est difficile en régime de changes fixes d'éviter l'opposition entre vouloir assurer la liberté de mouvement et la défense de la fixité du taux de change, l'une et l'autre identifiées à des objectifs externes, et, d'autre part, vouloir garantir la stabilité des prix, un objectif interne.

Les pays ont été nombreux à abandonner la fixité pour la flexibilité du taux de change, comme le démontrent les passages d'un régime à l'autre, entre 1976 et 1996.

Tableau III.6. Répartition des pays par régimes de change
(pourcentages)

	FIXITÉ	FLEXIBILITÉ			
	Totale	Flexibilité Totale	Flexibilité Restreinte	Flexibilité Administrée	Taux Indexé*
1976	86	1	3	4	6
1991	57	19	4	16	4
1996	45	29	3	21	2

*Sur des indicateurs clés
Source: FMI (1997): World Economic Outlook. October 1997(Washington: International Monetary Fund)

Par ailleurs le régime auquel un pays déclare officiellement adhérer *de jure*, ne correspond pas toujours au régime *de facto*. Ainsi certains régimes de change prétendument flottant s'avèrent être plutôt de change fixe. En outre, le classement ne renseigne pas sur la présence ou non (comme dans le cas de Hong-Kong) de Caisse d'émission (*Currency board*) Bref, la fixité comme la flexibilité du taux de change dans la réalité peut être calibrée de bien des manières.

Du nouveau sur la mondialisation

Marchés émergents*

Les performances, passées et récentes, des marchés émergents les désignent à notre attention, mais aussi, à cause du fait qu'ils sont des destinations importantes pour l'investissement direct international. Ils ont par ailleurs prouvé que leurs secteurs financiers étaient vulnérables, et que les crises nationales ne restent pas confinées au marché national mais ont une insidieuse tendance à se propager à d'autres économies. Entre 1994 et l'an 2000 les crises financières se sont multipliées, au Mexique en 1994, dans trois pays d'Asie (Thaïlande, Indonésie et Corée) en 1997, au Brésil et en Russie en 1998, en Argentine et en Turquie en l'an 2000..

Sur le plan de la croissance économique les marchés émergents d'Asie sont les plus performants, leur taux moyen de croissance annuel atteignant 7,5% sur la période 1993-98, puis 6,10% et 7,0% respectivement en 1999 et en l'an 2000. La crise asiatique de 1997 avait profondément ralenti la croissance, revenue de 8,8% en moyenne annuelle sur la période 1992-97, à 2% en 1998. Mais une fois la crise passée, l'Asie s'est rapidement remise, affichant un taux de croissance 6,1% ou le triple de l'année 1998.

Les économies émergentes ont connu un franc succès dans leur campagne anti-inflation. Là encore, la meilleure note revient aux économies asiatiques, avec un taux d'inflation inférieur à celui du G 7 en l'an 2000.

Les crises financières se sont avérées coûteuses en termes d'exode des capitaux suite à d'importantes liquidations de placements, ce qui traduisait la méfiance des créanciers alors décidés à se désengager, comme lors des crises mexicaine et asiatique. Le fait que cela n'a pas semblé déranger l'investissement direct étranger, s'explique en partie par la non interruption de la mondialisation des structures de production, par le démantèlement des obstacles à la liberté des échanges, de même que par l'attrait d'une main-d'œuvre tout de même productive et rendue moins coûteuse par suite de l'effondrement des monnaies, sans exclure l'investissement motivé par les privatisations.

*Asie : Chine, Hong-Kong, Inde, Corée, Singapour, Taiwan, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande.

Amérique latine : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou, Venezuela

Europe centrale : Hongrie, Pologne, République tchèque.

Autres : Russie, Turquie, Arabie Saoudite.
Afrique : Afrique du sud, Zone CFA

Tableau IV.1. Échantillon de marchés émergents: croissance. inflation
(variation annuelle en %)

	Pib réel				Prix à la consommation			
	1992	1993-98	1999	2000	1992	1993-98	1999	2000
Asie	8,1	7,5	6,1	7,0	8,6	9,6	2,2	1,9
Amérique lat.	2,5	3,2	0,2	4,4	384,0	73,4	9,1	6,7
Source : BRI : Rapports annuels								

Recentrage sur les accords régionaux d'intégration

La formation des blocs à connotation libre-échangiste a caractérisé la dernière décennie. Dans l'ordre chronologique de l'entrée en vigueur des accords

1993 :

La zone de libre-échange de la Communauté andine (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela) Marchés émergents : Colombie, Pérou, Venezuela

La zone de libre-échange (FTA) de l'Association of South East Asian Nations (ASEAN), les deux réalités résumées dans « AFTA » (Brunei, Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam) Marchés émergents : Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande.

1994 :

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA : Canada, États-Unis, Mexique) Marché émergent : Mexique.

Le Sommet des Amériques de 1994 a mis en branle le processus devant aboutir à un accord d'ici l'an 2005 sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA : 34 pays participants) Deux autres sommets ont été tenus, l'un à Santiago du Chili en 1988, l'autre dans la ville de Québec en 2001.

1995 :

La zone de libre-échange des pays du cône sud (Mercosur : Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) Marchés émergents : Argentine, Brésil.

Expansion plus rapide des échanges intra-bloc

Dans les années qui ont suivi la création des zones à connotation libre-échangiste, le commerce export-import entre pays membres d'un même bloc s'est infléchi vers la promotion des échanges intra-bloc, par comparaison aux échanges avec les autres, un résultat particulièrement illustré par la performance de l'ASEAN, du Mercosur et de l'ALENA. La zone euro était devenue bien avant les années 90 une zone de liberté des échanges.

Tableau IV.2. Inflexion des échanges en direction du commerce intra-bloc
(en % du Pib régional)

	1980		1990		1995		1998	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
Intra-ASEAN	5,6	4,2	7,6	6,9	10,6	8,8	11,7	11,8
Intra Zone euro	11,4	11,3	12,6	12,4	12,4	11,4	12,8	12,0
Intra Mercosur	1,1	1,1	1,0	1,1	1,8	1,8	2,1	2,3
Intra ALENA	3,1	3,5	3,4	3,5	4,8	4,9	5,3	5,4
Source : Bayoumi, Tamin and Paolo Mauro (1999) : "The Suitability of ASEAN for a Regional Currency Arrangement", IMF Working Paper WP/99/162 (Washington: International Monetary Fund)								

Des travaux ont montré qu'avant l'ALENA le commerce inter-provinces était de 18 à 20 fois plus dense, que le commerce nord-sud entre provinces canadiennes et états américains, et que le dopage du commerce nord-sud grâce à l'ALENA la fait chuter ce multiple entre 12 et 13(voir Heliwell, John F., Frank C. Lee and Hans Messinger. 2000. "Effects of the Canada-U.S. FTA on Interprovincial Trade. " Economic Conference 2000, Expanding Horizons: Canada in an International Context, organisé par Statistique Canada.

D'autres travaux ont montré que le commerce entre les régions canadiennes et l'Europe et l'Asie s'est inscrit en baisse.

Tableau IV.3 ALENA: incidences sur le commerce entre régions du Canada et pays d'Europe et d'Asie.

(mesurées par les variations du volume des échanges, en %, entre 1990 et 1998)

Échanges avec l'Europe	Exportations vers l'Europe	Importations de l'Europe
L'est du Canada	- 17,9	- 13,7
Québec et Ontario	- 13,7	6,7
L'ouest du Canada	- 6,0	- 13,7
Canada	- 12,5	1,3
Mexique	0,1	- 7,9
Échanges avec l'Asie	Exportations vers l'Asie	Importations d'Asie
L'est du Canada	- 17,4	- 17,9
Québec et Ontario	- 3,2	2,8
L'ouest du Canada	- 10,7	- 14,6
Canada	- 9,4	- 3,6
Mexique	13,4	10,6

Source : Wall, Howard J. November. 2000. "NAFTA and the Geography of North American Trade." Research Division, Federal Reserve Bank of St. Louis.

La dépendance de l'économie canadienne vis-à-vis des États-Unis s'est accrue de manière impressionnante. Entre 1989 et 1999, le commerce avec les États-Unis est monté de 72 à 81 % du commerce extérieur du Canada, et de 31 à 58% de son Pib.

Tableau IV.4 Canada, Mexique: importance des échanges avec les États-Unis

	En % du Commerce extérieur		En % du Produit intérieur brut	
	1989	1999	1989	1999
Canada	72	81	31	58
Mexique	69	81	15	49

Source: Aurora, Vivek and Olivier Jeanne (2001): "Economic Integration and the Exchange rate Regime: Some Lessons from Canada," IMF Policy Discussion Paper PDP/01/1 (Washington: International Monetary Fund)

Effacement de 12 monnaies européennes à l'approche de l'UEM

Le Traité sur l'Union européenne (UEM) fut approuvé en décembre 1991 et signé à Maastricht le 7 février 1992. D'où son nom « Traité de Maastricht » C'était un préalable à la réalisation des deux dernières phases de l'union économique et monétaire (UEM)

1) La première phase avait focalisé l'attention sur les dossiers prioritaires, le programme de travail et la définition des mandats et des groupes de travail.

2) La deuxième phase fut la création de l'Institut monétaire européen (IME) avec pour mission de,

a) « renforcer la coopération entre banques centrales nationales et la coordination des politiques monétaires »

b) « assurer la préparation nécessaire à l'instauration du Système européen de banques centrales (SEBC), à la conduite de la politique monétaire unique et à la création d'une monnaie unique, lors de la troisième phase »

De fait, en 1995, il a été décidé que le nom de l'unité monétaire européenne serait « euro », et que la troisième et dernière phase de l'UEM débiterait le 1^{er} janvier 1999. Ce lancement aura été précédé, le 1^{er} juin 1998, de l'instauration de la Banque centrale européenne (BCE), marquant ainsi la fin de la mission et la disparition de l'IME. La BCE et les banques centrales des États membres participants (au début ils étaient 11, leur nombre devant passer à 12 en janvier 2001), constituent l'Eurosystème, qui a pour tâche de définir et d'appliquer la politique monétaire unique durant la troisième phase de l'UEM.

Le 1^{er} janvier 1999 eut lieu le lancement de l'euro et la mise en branle de la politique monétaire unique. L'Eurosystème, pour les fins de la politique monétaire de l'UEM, définit une inflation de moins de 2% comme étant la stabilité des prix. La Banque nationale suisse en fit sa définition, en 1999, dans le contexte d'une nouvelle stratégie fondée sur ses prévisions d'inflation, sans exclure toutefois un alignement de ses politiques sur celles de l'Eurosystème et, par voie de conséquence, un franc suisse ancré dans l'euro, comme le semble suggérer son évolution à l'intérieur d'une étroite fourchette de 1,59 - 1,61 contre valeur euro en 1999.

Trois grands espaces économiques, trois monnaies clés

L'introduction de l'euro signifie d'emblée l'effacement de 12 monnaies nationales. D'autre part, la mise en place de la politique monétaire unique dans la zone euro a donné naissance à un ensemble économique véritablement doté d'une seule référence monétaire, rivalisant avec les deux

autres principales économies mondiales, c'est-à-dire les États-Unis et le Japon. Dollar, euro, yen, sont les trois monnaies clés du système financier mondial, autrement dit, ce sont trois monnaies d'ancrage. Des tests ont démontré qu'une très forte proportion parmi 19 monnaies sous observation, entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 mars 2000, est peu ou point du tout sensible (c'est le cas du dollar canadien) aux évolutions des cours de change de l'euro ou du yen par rapport au dollar américain. De fait, les cours du franc suisse par rapport au dollar ont été les seuls à refléter entièrement les variations de l'euro contre valeur dollar

Encadré IV.1. Le principe du contrôle par le pays d'origine

« Depuis qu'il a été adopté dans la Deuxième Directive de coordination bancaire, le principe du « contrôle par le pays d'origine » fait partie intégrante des grandes initiatives visant à développer le marché financier unique. Ce même principe constitue aussi un élément important dans la conception du cadre prudentiel de l'UEM. Il attribue la responsabilité de la surveillance des établissements de crédit, sur une base consolidée au niveau mondial, à l'« autorité compétente » de l'État membre ayant octroyé l'agrément, sous réserve de l'harmonisation des normes prudentielles minimale. Les responsables du contrôle dans le pays d'accueil doivent communiquer toutes les informations nécessaires aux autorités du pays d'origine. En revanche, les règles d'ordre commercial sont la responsabilité du pays hôte. Avant même l'avènement de l'euro, ce principe a servi de base à un réseau complexe de coopération entre autorités de réglementation et de contrôle, La collaboration et l'échange d'informations entre pays ont été mis en place de façon bilatérale, par des protocoles d'accord, et au niveau communautaire, par le Comité consultatif bancaire et le Groupe contact. Des structures parallèles ont été créées, au niveau de l'UEM, pour les autorités responsables de l'assurance et des valeurs mobilières..... »

« Mis à part la centralisation de la conduite de la politique monétaire, la création de l'euro n'a pas fondamentalement modifié, jusqu'à présent, cette situation. Le traité de Maastricht assigne à l'Eurosystème la tâche de contribuer « à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier. »

Source : BRI (2000) : Rapport annuel

L'UEM a eu un effet de dopage sur les émissions en euros, qui s'est accompagné d'un rétrécissement remarquable des différentiels de taux d'intérêt entre les pays de la zone euro. La conversion en euros des dettes publiques libellées dans les anciennes monnaies, a fait du marché des obligations d'État le plus grand après celui du Trésor des États-Unis.

Engouement pour les titres de dette, désaffection à l'égard des prêts bancaires

Passé la première moitié de la dernière décennie, la tendance structurelle à la diminution des déficits ou à la récurrence des excédents budgétaires s'est traduite par des perspectives de réduction des emprunts d'État. Ainsi les marchés internationaux, de plus en plus, font la part belle aux titres d'emprunt du secteur privé (établissements financiers, entreprises). Les émissions nettes des entreprises ont connu un essor sans précédent, de 13,5 milliards en 1994 elles sont montées progressivement à 133,2 milliards en 1998 et à 352,7 milliards en 1999; celles du secteur financier, de 134,8 milliards en 1994, à 369,5 milliards en 1998 et à 659,1 milliards en 1999; alors que les émissions de titres d'état par les administrations centrales baissaient, de 50,1 milliards en 1994 à 45,1 milliards en 1998 et à 40,4 milliards en 1999.

Ces développements se reflètent dans l'importance croissante des titres de dette sur les marchés financiers internationaux. Les prêts bancaires nets à la clientèle se sont fortement repliés en 1998, leur tarissement étant dû à l'évaporation de la demande dans les pays industrialisés et dans les marchés émergents. Les débiteurs sur les marchés émergents se limitaient généralement aux paiements des intérêts sur leurs dettes bancaires, mais, cette fois-ci, ils avaient décidé d'en accélérer le remboursement. Confrontées à l'évaporation de la demande et voulant profiter du dynamisme des marchés de titres, les grandes banques se sont détournées de leur métier traditionnel pour investir massivement dans les titres.

Le changement dans le mélange de titres d'État et de titres du privé et qui a tourné à l'avantage de ces derniers, soulève un problème de nouvelles références pour des opérateurs habitués plutôt à l'autre situation, c'est-à-dire, à compter sur un approvisionnement régulier en titres d'État négociables sur des marchés profonds et liquides, et de surcroît, sans risque de défaillance, ce qui a toujours constitué la référence pour les analyses prospectives des taux d'intérêt et pour gérer les risques de marché et de crédit.

Pour la BRI, « le défi est multiple : parvenir à un consensus sur les catégories de titres aptes à servir de référence; favoriser l'émergence d'une offre suffisamment étalée sur la courbe des rendements; élaborer un mécanisme de détermination des rendements stable et transparent; créer des instruments connexes tels que pensions et contrats à terme; concevoir des techniques de gestion des risques de marché et de crédit adaptées» (Rapport annuel, juin 2000)

Accroissement de la concentration financière

Le schéma de la mondialisation des marchés financiers renvoie au thème d'une «nouvelle ère » de l'intégration à l'échelle mondiale, avec le libre jeu des forces du marché au niveau international et un nouveau cadre prudentiel. Ses principaux catalyseurs ont été, dans le passé, et demeurent, au vu des nouvelles promesses, le développement rapide des technologies de négociation et de communication, le décroisement des compartiments séparant les activités de banque commerciale, de placement de titres, d'assurance et de gestion de portefeuille

Tableau IV.5 Financements nets sur les marchés internationaux
(flux annuels en milliards de dollars EU)

	1990-94	1995	1996	1997	1998	1999
Prêts bancaires nets	234	330	420	465	115	- 127,7
Financement obligataire*net	94	263,2	537,3	563,2	677,7	1225,2
Financements bruts	328	593,2	957,3	1038,3	792,7	1097,5
*(y compris instruments du marché monétaire)						
Source : BRI : Rapports annuels						

Tableau IV.6 Titres de dette internationaux: émissions nettes
(flux annuels en milliards de dollars EU)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Secteur privé :						
Entreprises	13,5	21,1	70,7	122,3	133,2	352,7
Établissements financiers	134,8	167,0	342,3	355,6	369,5	659,1
Secteur public :						
Administration centrale	50,1	37,3	53,5	31,6	45,1	40,4
Autres	53,4	37,8	70,8	53,7	129,9	173,0
Source : BRI : Rapports annuels						

La concurrence aidant par ailleurs, notamment au niveau du marché de gros, un souci légitime de compétitivité conduit à la recherche de moyens de réduire les coûts unitaires par des exploitations à grande échelle (*economies of scale*) et à grand déploiement d'activités complémentaires (*economies of scope*), mais encore faut-il que les revenus augmentent et que le risque soit mieux réparti. Ainsi s'explique la tendance à former des institutions de grande taille, capables d'engendrer des baisses de coût unitaire d'exploitation et offrant des services totalement intégrés à l'échelle planétaire. L'autre but recherché dans la formation des conglomerats financiers est la visibilité internationale et la crédibilité. La vague des fusions et des acquisitions au cours de ces dix dernières années obéit à ces impératifs, la conséquence d'un tel courant étant qu'il a tendance à renforcer la concentration.

Tableau IV.7 Fusions et acquisitions dans le secteur financier mondial*

	1990	1992	1994	1996	1998	1999
Total par branches:						
Banques commerciales	199	382	525	480	533	488
Sociétés d'assurances	54	102	80	149	146	103
Sociétés de courtage en valeurs mobilières	71	133	168	213	195	296
Total	124	636	773	842	874	887
Dont :						
Europe	110	264	275	293	264	311
Amérique du Nord	200	337	473	501	546	424
Dont : Canada	14	20	18	32	39	44
*Banques commerciales, sociétés d'assurance, sociétés de courtage en valeurs mobilières						
Source: Group of Ten (2001): "Report on Consolidation in the Financial Sector "						

Le niveau de concentration dans l'industrie bancaire canadienne s'est inscrit en forte progression. Le virage a été pris avec la Loi de 1992 et le démantèlement consécutif des cloisons entre activités de banque et activités de fiducie, assurance, opérations sur titres et gestion de portefeuille. Les acquisitions de sociétés de fiducie par les six plus grandes banques canadiennes, entre 1992 et 1999, ont été nombreuses, parmi lesquelles on relève :

1992 :
Banque Toronto Dominion et Central Guarantee Trust

1993 :
Banque Royale du Canada et Trust Royal et Banker's Trust
Banque Nationale du Canada et Trust Général du Canada

1994 :
Banque Scotia et Montréal Trust et Montréal Trust du Canada
Banque Canadienne Impériale de Commerce et Trust Morgan du Canada

1995 :
Banque Canadienne Impériale de Commerce et First Line Trust

1996 :
Banque Nationale du Canada et Family Trust
Banque Nationale du Canada et Municipal Trust Company

1997 :
Banque Scotia et National Trust

2000 :
Banque Toronto Dominion et Canada Trust

D'autre part, aux sociétés de courtage en valeurs mobilières acquises par les banques canadiennes avant 1992 sont venues s'ajouter de nouvelles, entre 1992 et 1999, au point que les 6 grandes banques canadiennes contrôlent par le biais de leurs filiales environ 70% du marché des valeurs mobilières. Au total dans l'industrie bancaire le contrôle exercé sur les actifs par les Six dépasse 86%, contre environ 77% pour les dépôts.

Tableau IV.8 Canada, États-Unis: concentration des dépôts dans l'industrie bancaire
(en % de tous les dépôts bancaires)

Banques	1990	1992	1994	1996	1998	1999
Les 5 plus grandes						
Canada	60,2	63,6	73,0	74,2	77,7	77,1
États-Unis	11,3	15,1	16,5	19,9	26,2	26,6
La plus grande						
Canada	17,0	7,6	20,8	21,4	21,5	20,7
États-Unis	3,73	4,04	4,45	4,94	8,57	8,18
Source: BRI						

En 1988 au Canada deux projets de fusion eussent, dans l'hypothèse où ils auraient été autorisés, réduit de 6 à 4 le nombre des plus banques canadiennes, abandonnant à quatre banques le contrôle de 77% environ des dépôts et de 86% des actifs nationaux des banques. Le projet Banque Royale du Canada et Banque de Montréal, annoncé en janvier 1998, et le projet Banque Canadienne Impériale de Commerce et Banque Toronto Dominion, annoncé en avril 1998, n'ont ni l'un ni l'autre reçu l'autorisation du ministre des Finances. Ce refus tenait à trois considérations:

- 1) le caractère inacceptable, aux yeux des décideurs, de la concentration de pouvoir économique entre les mains d'un groupe encore plus restreint de banques, et de surcroît, très grosses
- 2) l'appréhension d'une baisse sensible de la concurrence
- 3) l'appréhension d'une perte de marge de manœuvre pour le gouvernement, advenant le cas où il se verrait interpellé par des questions d'ordre prudentiel mettant en cause l'une ou l'autre des banques après fusion et dans l'obligation de faire appel à du capital étranger pour venir à la rescousse, ce qui évidemment réduirait la propriété et le contrôle par les Canadiens du secteur bancaire au Canada.

À l'Annexe I de la Loi sur les banques, à fin août 2001, figuraient 11 banques canadiennes dont TD devenu Groupe financier TD(y compris Canada Trust. À la même date l'Annexe II comptait 39 banques et 11 succursales de banques étrangères établies à la faveur des nouvelles dispositions de la Loi C-8 sanctionnée en juin 2001.

Encadré IV.2 Les banques au Canada : un nouvel environnement réglementaire

La législation relative aux institutions financières fédérales fait l'objet d'un réexamen tous les cinq ans, l'avant-dernier remontant à 1997 visait à accroître l'efficacité et la compétitivité du secteur financier. Le dernier réexamen avait été précédé d'un Groupe de travail mis sur pied en décembre 1996. La Loi C-8 sanctionnée en juin 2001, est issue du Rapport final de ce Groupe de Travail, déposé en septembre 1998 et intitulé Changement, défis et possibilités, fixant un nouveau cadre. Le nouveau cadre comprend les règles révisées sur la propriété des banques ainsi qu'un nouveau régime de propriété fondé sur la taille. L'ancien cadre établissait une distinction entre les banques de l'Annexe I et celles de l'Annexe II. Les actions des banques de l'Annexe I devaient être largement réparties et aucun actionnaire en particulier ne pouvait détenir plus de 10% d'une catégorie d'actions, tandis que les banques de l'Annexe II pouvaient appartenir à des institutions financières canadiennes ou étrangères admissibles.»

« En vertu des nouvelles mesures législatives, un investisseur particulier sera maintenant autorisé à détenir au plus 20% d'une catégorie d'actions avec droit de vote d'une institution à capital largement réparti et jusqu'à 30% d'une catégorie d'actions sans droit de vote, sous réserve d'un critère d'«aptitude» conçu pour évaluer le caractère du requérant et la pertinence de sa présentation. Ainsi les banques à capital largement réparti pourront conclure des alliances stratégiques et lancer des co-entreprises prévoyant d'importants échanges d'actions.»

Encadré IV.2 (suite)

Toutefois le contrôle d'une importante institution financière par un seul actionnaire ou groupe d'actionnaires continuera d'être interdit par la Loi sur les banques.

«... Le nouveau cadre permet également aux banques de mettre sur pied une structure de sociétés de portefeuille réglementée qui leur accordera davantage de latitude pour concurrencer les grandes entreprises spécialisées ou les entreprises non réglementées.»

« ...En outre, l'ancien régime des banques de l'Annexe I et de l'Annexe II sera remplacé par un régime de propriété fondé sur la taille et en vertu duquel :

.-les grandes banques (banques dont les capitaux propres sont supérieurs à 5 milliards de dollars) doivent demeurer «largement réparties», comme il est énoncé dans la nouvelle définition

.-les banques de taille moyenne (c'est-à-dire les banques dont les capitaux propres se situent entre 1 milliard et 5 milliards de dollars) sont autorisées à compter des actionnaires particuliers jusqu'à concurrence de 65%, et au moins 35% d'actions avec droit de vote détenues par un petit nombre d'actionnaires.

.-les petites banques (c'est-à-dire celles dont les capitaux propres sont inférieurs à 1 milliard de dollars) ne sont assujetties à aucune restriction

Le nouveau régime de propriété fondé sur la taille permet également la création de banques communautaires offrant des services conçus en fonction des besoins d'une clientèle précise.»

« ...Le cadre renferme également des lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion, qui énoncent un processus d'examen officiel et transparent des projets de fusion entre les banques dont les capitaux propres dépassent 5 milliards de dollars. »

Source : Les banques du Canada (août 2001) : Mise à jour. (Ottawa : Ministère des Finances)

Croissance plus rapide des actifs bancaires que du Pib canadien

Le ratio « Actifs bancaires/Pib » a grimpé de 91,0% en 1990 à 160,1% en 1999, l'essentiel de ce changement provenant des banques canadiennes, avec des actifs équivalant à 137,5% du Pib en 1999, contre 82,1% en 1990. Les États-Unis enregistrent un ratio diamétralement opposé à celui du Canada, dans son niveau, 80,8% en 1990, et dans son orientation, puisque le ratio est tombé à 73,3% en 1999.

Tableau IV.9 Canada : ratio des actifs bancaires au Pib

(actif en % du Pib)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Ensemble des banques	91	113,2	132,8	151,3	160,1	146,1
Banques de l'Annexe I	82,1	104,8	123,5	140,7	149,7	137,5
Source: Group of Ten (2001)						

V

Le Québec : dimensions économiques et monétaires

Introduction

Des mesures sommaires sur quelques-unes des dimensions du Québec dans le Canada, seront présentées pour l'éclairage que l'information ainsi véhiculée peut contribuer à la saisie des données sur les conditions initiales économiques et monétaires.

Le Québec à la fin du vingtième et au début du vingt-et-unième siècle renferme environ 24% de la population canadienne. D'autres critères lui accordent un poids tantôt voisin et tantôt éloigné de ce ratio.

Critère	Québec / Canada (%)
Population	24,0
Pib	21,4
Demande intérieure finale	22,0
Dépenses de consommation	22,0
Dépenses d'investissements	18,5
Dépenses publiques nettes	25,0
Exportations de biens et services	19,8
Importations de biens et services	19,8
Dépôts monétaires aux institutions	18,4

Montée en charge des investissements exploitant les nouvelles technologies

En proportion de tous les investissements qui se font dans l'économie, les investissements liés au groupe dit « à haute technicité » ont été multipliés par trois, entre 1984 et 1996, passant de 10,5 à 31,4%, contre à peine 1,12 pour

l'ensemble du Canada où leur part s'est inscrite en légère progression de 19,1 à 21,4%. C'est aussi le groupe à haute technicité qui contribue le plus aux exportations du Québec, à concurrence d'environ 40%. Dans ce groupe figurent les institutions financières, mais leur contribution aux exportations a décliné, après avoir chuté de 5,5 à 1,1%, entre 1984 et 1996.

Dans ce groupe figurent aussi le matériel de transport, fleuron des exportations de du Québec et du Canada aussi, en ce qui concerne les marchandises; en outre, le secteur de produits électriques et électroniques. Dans l'ensemble les exportations imputées à ce groupe ont fait grimper le poids du Québec dans les exportations du même groupe à l'échelle canadienne. À l'autre extrême, les industries à faible technicité ont enregistré une croissance des exportations moins rapide, inférieure à celle de l'ensemble des exportations. Le dynamisme des industries de première transformation des métaux et de l'industrie du bois a été partiellement annulé par le manque de vigueur dans les autres compartiments du même groupe.

Les situations intermédiaires correspondent aux industries à technicité moyennement haute (notamment commerce et industries manufacturières, les compartiments les plus dynamiques), en repli dans les exportations québécoises, entre 1984 et 1996; et aux industries à technicité moyennement faible (notamment papier, textile), dont la croissance des exportations s'est faite en moyenne au même rythme que celui des exportations totales.

Dépendance vis-à-vis du commerce extérieur

L'activité économique au Québec vient à dépendre dans une proportion impressionnante de ses exportations et importations. Ainsi, en 1999, les exportations se sont inscrites en forte progression (8,0%) pour atteindre 58,1% du Pib, contre 44,5% en 1988. Les exportations ont atteint le chiffre de 119 milliards de dollars en 1999, et les importations, 120 milliards.

Les récents taux de croissance des exportations et en particulier des exportations internationales, ont dépassé le rythme de croissance du Pib. En outre, le commerce, dans les deux sens, a crû plus vite avec l'étranger, qu'avec les autres provinces. Enfin, dans le commerce avec les autres provinces surtout, le poids des services s'est inscrit en hausse et celui des marchandises, en baisse. D'une manière générale, par comparaison avec ce qu'elles représentaient dans le passé, les marchandises aujourd'hui ont une importance réduite. Mais en bout de ligne la balance des transactions courantes est déficitaire en 1999, du reste, par le passé, elle le fut presque toujours. En conclusion, le Québec continue à dépendre de l'épargne extérieure pour combler son déséquilibre entre investissement et épargne intérieurs.

Entre 1988 et 1999, la part du Québec dans les exportations inter-provinciales accuse une légère baisse. Par ailleurs la part du Québec dans les exportations à l'étranger a augmenté, par suite de l'essor remarquable de ses exportations vers les États-Unis son principal client avec 85% des exportations en 1999, contre 74,4% en 1988, l'année précédant l'Accord de libre-échange. Ils sont aussi son principal fournisseur, à tout le moins pour les marchandises ; importées des États-Unis et dédouanées au Québec. Tout compte fait, pour le Québec dépendre du commerce extérieur c'est dépendre de la bonne et de la mauvaise fortune de l'économie américaine.

Tableau V.1. Québec : l'évolution récente du commerce extérieur
(variations annuelles, en %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Exportations :					
Marchandises et services	12,4	1,5	7,2	7,8	8,0
Destinations					
Vers l'étranger	14,2	2,6	7,7	10,1	8,4
Vers le reste du Canada	9,3	- 0,6	6,3	3,7	7,2
Importations :					
Marchandises et services	7,0	4,8	9,8	8,5	6,2
Provenances					
De l'étranger	8,0	6,0	14,2	11,6	6,8
Du reste du Canada	5,5	3,1	2,7	2,9	5,1
Source : Institut de la Statistique du Québec					

Sans l'incessant courant de libéralisation du commerce y est-il pour quelque chose. Commencé avec l'Accord de 1989 de libre-échange, il a été renforcé par l'ALENA. Le Québec a su adopter l'attitude qu'il fallait dans les circonstances, pour tirer profit des nouvelles opportunités d'échanges.

Indicateurs économiques : Québec, Canada, Etats-Unis

Des indicateurs économiques offrent une vue sommaire de ce qui rapproche, et de ce qui éloigne, la performance du Québec de celle des États-Unis ou de celle du Canada, en 1998 et en 1999, du moins si l'on se réfère à la croissance économique, à l'inflation, à l'augmentation du revenu personnel disponible, et au chômage. Les disparités les plus frappantes, toutes à l'avantage des États-Unis, se situent dans les taux de chômage, dans les rythmes de croissance du

revenu personnel disponible, dans les dépenses personnelles de consommation et dans les mises en chantier de logements.

Tableau V.2. Québec, Canada, États-Unis : indicateurs économiques.
(Variations annuelles, en %)

	Québec		Canada		États-Unis	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Pib	3,0	4,7	3,3	4,5	4,4	4,2
IPC*	1,4	1,5	0,9	1,7	1,6	2,2
Revenu personnel disponible (dollars courants)	2,7	3,7	3,9	4,0	5,9	5,0
Dépenses personnelles de consommation (dollars constants)	3,0	3,1	2,9	3,5	4,7	5,3
Logements mis en chantier	10,7	11,3	- 6,5	9,1	0,7	3,1
Taux de chômage(%)	10,3	9,3	8,3	7,6	4,5	4,2
Source : Institut de la Statistique du Québec						

Dépôts aux institutions

Le Québec partage avec le reste du Canada les mêmes institutions financières mais en ce qui concerne les institutions de dépôt il a la particularité de faire la part belle aux caisses populaires. En gros, les dépôts aux banques, aux caisses populaires, aux sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, représentaient un peu plus que 18,4% de l'ensemble des dépôts au Canada. Par comparaison avec les années antérieures, la place du Québec dans le patrimoine des dépôts aux institutions financières, est en régression..

Banques et caisses populaires se partagent les dépôts au Québec dans une proportion voisine de 98%, avec 54% pour les banques et 43,8% pour les caisses populaires. À l'échelle du Canada le Québec et ses institutions de dépôt se classent ainsi : Banques : 9,7% des dépôts au Canada; Caisses populaires : 7,9%; Autres : 0,8%

À l'exercice 2000-01 de l'ACP moins de 2% du volume des effets reçus et livrés a été imputé par le STPGV à la Caisse Centrale Desjardins du Québec, contre un peu moins de 7% par le SACR. En combinant ces chiffres à ceux de Banque Nationale du Canada et de Banque Laurentienne, on obtient un total

de 7% imputé par le STPGV et un autre de 14% par le SACR.

Tableau V.3. Québec, Canada : dépôts aux institutions de dépôt
(en milliards de dollars)

	1995	1997	1999
Québec	118,2	119,7	126,2
Canada	590,1	636,9	684,6
Québec/Canada, %	20,0	18,8	18,4
Répartition, %			
Banques			
Québec	55,6	54,9	54,0
Canada	73,4	76,9	76,1
Caisses et fédérations			
Québec	40,6	43,0	43,8
Canada	15,4	15,3	16,0
Sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire			
Québec	3,8	2,1	6,2
Canada	12,2	7,8	7,9
Source : Institut de la Statistique du Québec			

Agrégats de monnaie : estimations

Les agrégats de monnaie ont été obtenus en prenant 18,4% des chiffres canadiens, 18,4% étant le ratio des dépôts au Québec à ceux du Canada. Nous avons choisi M1, M1++, et M2++, comme pour rappeler que les trois font partie du dispositif de la politique monétaire au Canada. Implicitement, cette façon de procéder à l'estimation des agrégats pour le Québec respecte les ratios entre agrégats, partant, le poids de chacun des éléments qui composent un agrégat. Ainsi, 35,6% est le ratio de la monnaie hors banques (35,1 milliards) à M1 (98 milliards) en 1999 pour le Canada. Nous avons fait usage du même ratio en l'appliquant à M1 estimé pour le Québec à 18 milliards, pour en déduire que le montant des billets et pièces de monnaie en circulation hors banques au Québec peut être estimé à 6,4 milliards en 1999. Ce qui équivaut

à 3,13% du Pib québécois, contre 3,66% pour le Canada.

Tableau V.4. Québec, Canada : agrégats monétaires. Décembre 1999.

	M1	M1++	M2++
	<i>(en milliards de dollars)</i>		
Canada	98	273	1037
Québec			
Estimation : 18,4% du chiffre canadien	18	50	191
Pour mémoire :			
En 1999, Pib, Canada : 957,9 ; Québec : 204,1			
Source des données canadiennes: Banque du Canada			

VII Conclusion

Tout au long de ce Rapport l'attention s'est focalisée sur des évolutions postérieures à notre étude de 1991 relative aux choix monétaires d'un Québec souverain. Au menu nous avons inscrit les évolutions structurelles, ainsi que les nouvelles orientations, que nous jugeons critiques pour un test de validité, dix années plus tard, de nos analyses et des options présentées avec les critères de choix d'alors.

Un nouvel environnement international normalisé

1. La décennie des années 90 a enregistré une activité intense chez les décideurs en rapport notamment avec la déréglementation, la privatisation, l'ouverture des marchés, et la libéralisation financière dans un nouvel environnement international normalisé
- 2 Le contrôle bancaire (Accord de Bâle de 1988 et pour bientôt un nouvel accord), l'architecture des gros systèmes de paiement, les systèmes de règlement multi-devise, les opérations sur titres et sur produits dérivés font de plus en plus l'objet d'une normalisation décidée par accord entre banques centrales du G 10 sous les auspices de la Banque des règlements internationaux (BRI)
- 3 Ces accords ont un effet de contagion qu'aident à propager les instances comme le FMI et la Banque mondiale à travers leurs contacts avec les décideurs dans plus de 130 pays. En sorte qu'aujourd'hui comme jamais auparavant, les systèmes bancaires et les marchés financiers nationaux présentent de plus en plus de caractéristiques communes en particulier au niveau des dispositifs visant à leur garantir efficacité et solidité.
- 4 Sous les auspices de la BRI la coopération entre banques centrales ne concerne plus uniquement les pays industrialisés mais aussi les marchés émergents d'Asie, d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe.
- 5 Les nouvelles orientations penchent vers l'universalité des normes

prudentielles, amplifient le rôle du marché, insistent sur la divulgation de l'information, un marché bien informé étant perçu comme un allié dans la prévention des comportements jugés incompatibles avec la libéralisation financière et l'internationalisation du capital.

6. D'autre part, la convergence des systèmes de négociation et de communication confère au capital une mobilité exceptionnelle, contribuant à sa volatilité, comme l'ont récemment rappelé les crises mexicaine, asiatique et russe. L'efficacité accrue des marchés et le franc succès des émissions de titres privés, ont servi d'avertissement aux opérateurs sur les marchés des titres d'État. Les banques centrales du G 10 ont entrepris des travaux en vue d'améliorer la profondeur et la liquidité des marchés de titres d'État. Ce qui, indiscutablement, met en cause les budgets des secteurs public et para-public.

Consolidation et concentration financière

7. La déréglementation autorisa le découplage des activités de banque commerciale, d'assurance et d'opérations sur titres. Dans la foulée, les législations ont été remaniées, en 1992, en 1997 et à nouveau en 2001. La Loi C-8, d'adoption récente, autorise les fusions entre banques, les alliances stratégiques, les co-entreprises, et les sociétés de portefeuille bancaires. Aux États-Unis comme au Canada, en Europe à mesure qu'approchait l'échéance de l'euro, la consolidation financière a pris les proportions gigantesques, faisant grimper de plusieurs degrés la concentration dans le secteur des banques, des assurances et des valeurs mobilières. Les banques centrales du G 10 s'intéressent aux conséquences possibles de la consolidation financière pour la conduite et l'efficacité de la politique monétaire.

8. Les six grandes banques canadiennes aujourd'hui contrôlent 86% des actifs du secteur, 77% des dépôts, et, dans le compartiment des valeurs mobilières, 70% du commerce des titres.

Cartes de crédit ou de débit et effets électroniques en forte progression

9. Si des doutes subsistaient encore, les années 90 sont venues rappeler que les paiements par chèque continuent de céder la place à d'autres méthodes de paiement par cartes de crédit et de débit. C'est ainsi qu'en une décennie les

paiements par cartes en pourcentage de tous les paiements (hormis les espèces), au Canada, sont passés de 25,9 à 51,7%, reléguant au second plan le chèque. Au niveau de la compensation il convient de souligner l'expansion des effets électroniques dans le volume des effets présentés, de 13,4%, en 1990, à 56,7%, en 1998, un an avant la mise en service du système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV)

10. Les moyens matériels ainsi que la monnaie scripturale sont de plus en plus acculés à quitter les systèmes de règlement par les nouveaux développements, le plus attendu de tous étant une infrastructure nationale des clés publiques (ICP) pour laquelle l'Association canadienne des paiements a reçu mandat. L'ICP symbolisera un consensus social au sujet de la monnaie sous les formes nouvelles que lui prêteront les produits sur cartes et sur réseaux. Comme toujours, la présence d'un intermédiaire accepté par tous dans les paiements contribue à l'essor des échanges, dans le cas présent, cet intermédiaire s'appelle «monnaie électronique», et les échanges, «commerce électronique»

11. L'instrument de règlement final, lui, est indispensable. Bien que les billets de la Banque du Canada aient cours légal et, par voie de conséquence, le pouvoir de libérer de dettes, ce n'est pas à eux qu'on réfère en parlant du système de compensation et règlement. Sont particulièrement visées les « encaisses de règlement » en détention à la Banque du Canada au crédit d'un petit nombre de banques, 11 sur 61 (succursales de banques étrangères y compris), et de trois institutions non bancaires d'importance, dont La Caisse Centrale Desjardins du Québec.

Effacement relatif de la banque centrale à titre de dépositaire des liquidités des banques

12. Les encaisses de règlement sont très nettement surpassées par les dépôts inter-banques, que les banques déposantes utilisent pour régler des paiements à d'autres banques. On observe au sein du G 10 plusieurs cas du genre. C'est la preuve que les systèmes nationaux de compensation et de règlement sont conçus de manière à minimiser autant que possible les instruments de règlement fournis par leurs banques centrales respectives.

13. Au Canada un des effets recherchés par la Banque du Canada dans la promotion de systèmes de compensation efficaces, est précisément celui-là : réduire la dépendance vis-à-vis des instruments de la banque centrale dans le règlement des paiements, et par ricochet, les dépôts que les institutions y

maintiennent, ce qui en retour permet de fonctionner avec une banque centrale aux dimensions réduites. Comme la Banque du Canada l'exprime dans son Rapport annuel 2000, sa vision stratégique épouse « sa volonté de devenir une institution plus petite, axée sur la formulation de politiques » Au fait, le bilan de la banque centrale à fin 2000 est en baisse d'un peu plus de 3,5 milliards de dollars ou -8,2% sur l'année précédente.

14. L'optimisation des encaisses de règlement s'inscrit dans une démarche rationnelle, puisque ces encaisses ne rapportent rien, leurs propriétaires cherchent à les réduire à un strict minimum. Cette démarche conjuguée à la désaffection croissante à l'égard des billets de banque relativement aux autres instruments de règlement, produit un impact négatif sur le « seigneurage », un revenu à connotation fiscale. Au Canada l'émission des billets par la Banque du Canada, abstraction faite des frais d'impression, correspond à un seigneurage, à défaut de l'autre source, à savoir, la réserve jadis exigée des banques en fonction des dépôts, l'obligation d'en détenir ayant été éliminée entre 1992 et 1994. La réserve obligatoire était source de seigneurage, puisque, pour la constituer, autrefois les banques cédaient à la Banque du Canada des avoirs productifs, à tout le moins potentiellement rentables, et dont le produit net était versé au compte du Receveur général du Canada.

15. Quand bien même la banque centrale rémunère la réserve obligatoire, si elle verse une rémunération significativement moins généreuse que celle proposée par un placement à court terme, la différence de rendement équivaut à un seigneurage. En appliquant ce raisonnement on a calculé que les banques centrales dans les pays du G 10 qui, aujourd'hui encore, font obligation aux banques de garder une réserve en fonction des dépôts, en retirent un seigneurage qui dépasse rarement les quatre centièmes de 1% du Pib.

La mission essentielle des banques centrales : garantir la stabilité monétaire et la stabilité financière

. 16. Les banques centrales des pays G 10 aussi bien ainsi que celles admises dès le premier tour dans l'Union monétaire européenne, ont un nouveau statut d'indépendance à l'égard des gouvernements. En se voyant assigner pour objectif prioritaire le maintien de la stabilité des prix, elles obtiennent à toutes fins pratiques la reconnaissance de leur indépendance dans la conduite de la politique monétaire.

17. Au tableau des victoires de la stabilisation macroéconomique apparaît en gros plan la réduction de l'inflation accompagnée du retour de la stabilité des prix dans la seconde moitié des années 90. Le Canada avait abordé ce virage en février 1991, lorsque son ministre des Finances et la banque centrale eurent à émettre un communiqué conjoint précisant un taux –cible d'inflation de 2% et une fourchette-objectif de contrôle de 1-3%, pour une durée déterminée. Leur plus récent communiqué de mai 2001 confirme le maintien de la fourchette de contrôle et du taux –cible d'inflation ainsi que l'horizon temporel d'ici à la fin de 2006. Ce qui accrédite l'idée que les autorités considèrent une inflation annuelle de 2% sur les cinq prochaines années comme étant la stabilité des prix à moyen terme.

18. Même son de cloche chez la Banque centrale européenne, et, comme pour signifier son alignement sur la BCE, également chez la Banque Nationale Suisse, l'une et l'autre adoptant la définition de la stabilité des prix comme étant une inflation inférieure à 2%. Enfin, et non le moindre, les responsables des politiques gouvernementales dans un nombre croissant de pays prennent un engagement envers la rigueur budgétaire et des finances publiques saines.

19. Il y a convergence des cultures de banque centrale, notamment en ce qui regarde les procédures opérationnelles, le choix de l'outil et la transparence du dispositif, et aussi, convergence des attitudes envers le rôle incontournable du marché, qui, loin de s'affaiblir, répand sa discipline. À telle enseigne que les banques centrales, incapables de jouer au préfet de discipline sur tous les fronts, doivent compter un allié dans le marché, escomptant qu'un marché informé est efficace pour prévenir ou pénaliser des comportements jugés incompatibles avec la mondialisation des capitaux et la stabilité financière.

20. Au Canada comme dans les autres économies avancées, les marchés efficients sont devenus le fer de lance de la politique monétaire et sa principale courroie de transmission. La Banque du Canada utilise pour le cadrage de ses politiques la cible de maîtrise de l'inflation, les taux de financement à un jour, le taux du papier commercial à 90 jours, le taux de change, trois agrégats monétaires ainsi que le taux de l'escompte en principe modifiable à huit dates statutaires connues du marché.

21. En plus de la stabilité monétaire à atteindre par la politique monétaire, les banques centrales ont pour mission de promouvoir la stabilité financière par la réglementation prudentielle et par la surveillance des systèmes nationaux de compensation et de règlement.

22. Un système national de paiement axé, plus que jamais, sur des instructions données à des institutions financières en vue d'effectuer des

transferts en règlement des sommes dues aux créanciers. Ce système est calibré d'une façon très différente de celle d'avant, avec une architecture nouvelle réductrice du risque. Ainsi le SPTGV repose sur un socle constitué par quatre principes fondamentaux, à savoir : a) l'irrévocabilité du paiement, b) la réduction du risque systémique, c) la constitution de sûretés en nantissement à la Banque du Canada, d) la réduction du risque de crédit. Ces normes sont conformes aux recommandations des banques centrales du G 10 et de la BRI

Intégration et effacement des monnaies nationales: une nouvelle perception de la souveraineté

23. Les mentalités changent chez les décideurs, à l'évidence, ceux-ci sont convaincus des bienfaits attendus des rassemblements en grands espaces multi-nation, organisés en Zone de libre-échange, en Union douanière ou en Marché commun, sans exclure les mutations, toujours possibles, en union économique, monétaire et politique. L'attraction du modèle européen est indiscutable, du moins si on prend à témoin les accords (notamment ALENA, ZLEA, AFTA, CARICOM, MERCOSUR, Communauté andine) survenus dans la période qui a suivi la signature en février 1992 du Traité sur l'union européenne mieux connu sous le nom de Traité de Maastricht. Tous ces accords ont été conclus en dehors, mais aussi en renforcement, des accords multilatéraux conclus sous les auspices de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

24. Les échanges entre partenaires d'une même association régionale se sont développés plus rapidement, qu'avec les autres. Ainsi le Canada a vu ses échanges avec les États-Unis, de 1989 à 1999, augmenter de 31 à 58% de son Pib. Ce qui accroît l'ouverture de son économie.

25. Au vu de la densification des courants commerciaux entre le Canada central (Québec et Ontario), d'une part, les États-Unis et le Mexique, d'autre part, le relief de la carte économique des échanges s'est modifié sous l'impulsion de l'ALENA. Entre 1993 et 1997, Québec et Ontario ont exporté 35% de plus vers les États-Unis (13,7% de moins vers l'Europe), et importé 16,5% de plus des États-Unis (6,7% de plus de l'Europe); par ailleurs ils ont exporté légèrement moins (-0,6%) vers le Mexique, pendant que leurs importations en provenance de ce pays s'inscrivent en progression de 41,6%

26. Maastricht était un préalable aux deux dernières phases de l'union économique et monétaire (UEM), la dernière coïncidant avec le lancement de l'euro le 1^{er} janvier 1999. La Banque centrale européenne et les banques centrales des États membres de l'UEM forment l'Eurosystème, à qui incombe la responsabilité de définir et d'appliquer la politique monétaire.

27. *De facto* le 1^{er} janvier 2001 s'effacèrent 12 monnaies européennes au profit de l'euro. Ceci conjugué à la mise en application de la politique monétaire unique sous l'égide de la BCE, couronnait le projet du grand espace économique européen avec un Produit intérieur brut dépassé seulement par celui des États-Unis. Suite au lancement de l'euro, les émissions en cette monnaie ont connu une véritable explosion, et le marché des titres d'État de la zone euro est aujourd'hui le plus vaste après celui du Trésor des États-Unis, devançant celui du Japon. Nous sommes en présence de trois grandes économies et de trois monnaies clés : dollar, euro, yen.

28. Le plus difficile n'est pas tant de préserver l'unification monétaire que de la faire. Dans ce genre d'entreprise la politique a toujours le dernier mot. La disparition après tant d'années de 12 monnaies, parmi lesquelles, le mark allemand longtemps utilisé comme monnaie d'ancrage, marque l'aboutissement d'un long cheminement sur le plan (politique) du rapprochement des nations concernées.

29. La volonté politique a permis de placer les politiques au service de l'obtention des bons fondamentaux (maîtrise de l'inflation et rigueur budgétaire, réformes structurelles, indépendance des banques centrales, libéralisation financière et retour à la discipline de marché) Les mesures de prévoyance et de solidarité au sein de l'union, participent de la même philosophie politique.

Le débat sur le régime de change au Canada

30. Le sentiment du marché est que l'évolution des prix des produits de base autres que l'énergie, est déterminante pour l'orientation des cours de change des monnaies des principaux pays exportateurs de ces denrées. Ceci n'exclut pas la présence d'autres influences, notamment pour la monnaie canadienne l'écart de taux d'intérêt entre les États-Unis et le Canada, le prix de l'énergie. Cette observation renvoie à des pays en mesure de revendiquer l'indépendance de leur politique de change flottant.

31. Le régime de change qui convient est un autre point d'interrogation. Le Canada au cours de son histoire a fait l'expérience de tous les régimes, privilégiant toutefois le flottement du taux de change, ce régime qui obtient la faveur de 55 pays sur 100 en 1996, contre 14 sur 100 vingt ans plus tôt.

32. Au Canada les protagonistes du maintien du régime de flottement du taux de change se fondent sur l'importance du secteur canadien de la « production – exportation » des produits de base et sur deux principales observations : 1) l'opposition entre objectifs internes et externes, en régime de parité fixe, 2) la commodité du flottement du taux de change pour amortir les chocs provenant notamment des changements des cours mondiaux des produits de base et qui sont répercutés par les termes de l'échange. La hausse des cours s'accompagne d'une amélioration des termes de l'échange pour le Canada, alors que la baisse a l'effet contraire. L'inverse s'applique pour décrire l'impact de ces chocs sur les termes de l'échange des États-Unis.

33. Voici ce que la Banque du Canada pense du flottement du taux de change. « Durant les deux dernières années au Canada, on a assisté à un débat animé sur les avantages que pourrait procurer l'adoption d'un autre régime de change. On s'est penché en particulier sur les mérites potentiels d'une union monétaire, fondée sur l'usage d'une monnaie commune, entre le Canada et les États-Unis. La Banque du Canada a participé activement à ce débat, en pesant le pour et le contre des différents régimes...

« Bien qu'un taux de change fixe ou une monnaie commune puissent permettre une certaine réduction des coûts de transaction et de l'incertitude liée au taux de change, les résultats de divers travaux indiquent que les avantages que présente un taux de change flottant, sur le plan macroéconomique, continuent de l'emporter. Tant qu'il souhaitera mener des politiques économiques distinctes, adaptées à ses besoins et exigeant des conditions monétaires différentes, le Canada a tout intérêt à tirer parti du rôle d'amortisseur que joue un taux de change flottant. » Source : Banque du Canada(2000) : Rapport annuel

34. À l'évidence, la controverse au sujet du dollar canadien dans les années 90 traduit un sentiment de malaise vis-à-vis du régime canadien de flottement du taux de change, même que dans certains quartiers on a le sentiment que la « coexistence » de trois monnaies, la canadienne, la mexicaine et l'américaine dans l'espace libre-échangiste de l'ALENA, en bloque le progrès vers l'intégration.

35 Enfin, si le change flottant permet d'amortir les chocs, le prix en est élevé en termes de dépréciation du dollar canadien, qui, entre le 4 novembre 1991 et

le 27 novembre 2001, a cédé 30% face au dollar américain, en tombant de 89,34 à 62,74 cents EU.

Commerce extérieur et dépendance du Québec

36. Le commerce extérieur représente l'équivalent de 58,1% du Pib du Québec, environ 222 milliards en dollars courants. Les États-Unis sont la destination de 85% de ses exportations, ce qui représente une progression de 10 points de pourcentage sur 1988. L'expansion plus rapide du commerce du Québec avec les États-Unis, qu'avec les autres provinces du Canada, a conduit au repli de la part relative du Québec dans les exportations inter-provinciales.

37. Les transactions courantes du Québec se soldent en règle générale par un déficit annuel. C'est le signe d'un déséquilibre entre épargne et investissement. En termes clairs, au vu des flux annuels de l'investissement au Québec les flux de l'épargne québécoise n'arrivent pas à combler tous les besoins, le résidu est couvert par l'épargne extérieure.

Dépôts et agrégats M1, M1++, M2++ au Québec

38. Les institutions de dépôt au Québec hébergent 18,4% de tous les dépôts au Canada, en recul de 2 points de pourcentage sur 1995. Le montant des dépôts à fin décembre 1999 au Québec s'élevait à 126,2 milliards.

39. Banques et caisses populaires se les partagent dans une proportion voisine de 98%, avec 54% pour les banques et 43,8% pour les caisses populaires. À l'échelle du Canada le Québec et ses institutions de dépôt se classent ainsi: Banques: 9,7% des dépôts au Canada; Caisses populaires: 7,9%; Autres :0,8%

40. Des billets et pièces métalliques en circulation hors banques au Canada, un certain montant circule au Québec, nous le plaçons autour de 6,4 milliards ou 18,4% du montant des billets en circulation au Canada, fin décembre 1999. Ce chiffre nous paraît raisonnable: il équivaut à 3,1% du Pib du Québec, un pourcentage du même ordre de grandeur que le ratio canadien, 3,6%.

41. Les agrégats monétaires M1, M1++, et M2++, présentent un intérêt particulier pour leurs rôles respectifs dans la prévision de la production (M1, M1++) et de l'inflation (M2++) Les données sur ces agrégats sont canadiennes, englobent par conséquent les chiffres spécifiques au Québec et qui se prêtent à des approximations fondées sur l'importance relative des dépôts. Ainsi,

M2++ au Québec serait de l'ordre de 191 milliards de dollars, M1++, 50 milliards et M1, 18 milliards. Le ratio de M2++ au Pib indique, en 1999, pour le Canada, 92,4%, et pour le Québec, 106,8%. On peut voir dans cet écart un reflet des idiosyncrasies régionales comme, par exemple, le penchant des consommateurs québécois à garder proportionnellement une plus grande quantité d'avoirs dénotant une volonté d'épargne, aidée par ailleurs par la présence d'un important centre financier comme Montréal et par une sorte d'omniprésence des caisses populaires au Québec.

Les options monétaires d'un Québec souverain

42. L'étude de 1991 alignait les options monétaires sur la division du temps entre le court et le long terme. Le souci des dangers de déstabilisation inhérents aux turbulences sur les marchés des capitaux et des changes nous semblait prêter un certain attrait aux options faciles à appliquer, pour la simple raison qu'elles dérangent le moins les habitudes et les institutions. Plus faciles à appliquer et moins consommatrices de temps, elles exigent des délais moins longs. Nous aurons, cette fois-ci, une autre manière de dévoiler la présentation des options monétaires.

43. En accord avec le renforcement des héritages passés et les nouvelles perspectives qu'accréditent les autres développements de la décennie sous revue, nous formulons au départ sept postulats :

1. Un Québec souverain facturera en devises étrangères ses exportations, en retour il sera facturé en devises étrangères et s'abstiendra de contrôler les changes.
2. Un Québec souverain laissera à ses résidents le libre choix des instruments et des méthodes de paiement dans les règlements entre eux.
3. Un Québec souverain donnera cours légal aux instruments de paiement dans les règlements entre résidents du Québec.
4. Un Québec souverain adhèrera à toutes les normes internationales relatives aux institutions financières.
5. Un Québec souverain autorisera ses institutions financières adhérentes du SCAR et du STPGV à maintenir, aux conditions actuelles, leur adhésion à ces systèmes ainsi qu'à tous les autres systèmes et notamment l'ICP et les systèmes de règlement multi-devise.

6. Étant donné l'importance des enjeux pour le Canada et le Québec, il serait surprenant que les décideurs n'en arrivent pas rapidement à un accord sur des mesures de prévention de la perte des acquis monétaires fondamentaux.

7. Le Québec aurait infiniment plus de mal à convaincre les États-Unis de participer à un accord sur une « dollarisation formelle » impliquant le dollar américain.

44. Au vu de ces postulats les options monétaires sont :

Option 1 : la « dollarisation formelle », c'est-à-dire faisant l'objet d'accords entre le Canada et le Québec, focalisé sur la protection des acquis monétaires fondamentaux, le dollar canadien devenant pour le Québec sa monnaie d'adoption. Ceci n'exclut pas, comme c'est d'ailleurs le cas, une dollarisation informelle fondée sur un usage déjà familier de la monnaie américaine.

Option 2 : la création par le Québec d'une unité de compte distincte pouvant déboucher un jour sur la création d'une authentique monnaie québécoise. Et dans ce cas, l'Option 1 est un passage obligé, même que les accords pourraient prévoir la création éventuelle de l'une unité de compte québécoise.

Option 3 : la création d'une monnaie québécoise remplissant la triple fonction d'unité de compte, d'intermédiaire des échanges et de réserve de valeur. En d'autres termes, la souveraineté monétaire.

Critères de sélection

45. Les critères de 1991 mettaient l'accent sur le souci d'éviter les turbulences financières et les crises qui d'habitude les accompagnent. Nous les avons adossés contre la mosaïque des échanges provinciaux qui en 1991 privilégiaient le commerce export - import entre provinces, plutôt entre elles et les pays étrangers. Nous avons noté la présence de barrières et notamment entre le Québec et les autres provinces les obstacles culturels au déplacement de la main-d'œuvre. Ces préoccupations demeurent.

46. Entre-temps les évolutions structurelles au cours des années 90 ont apporté plusieurs corrections à ce tableau, comme nous l'avons souligné à l'approche du dévoilement des options monétaires. En particulier le recentrage sur l'intégration régionale accompagné du démantèlement des barrières à la liberté du commerce des biens et des services financiers en particulier, a eu un effet de dopage sur le commerce extérieur du Canada, notamment celui du

Québec et de l'Ontario avec les pays étrangers. Le commerce extérieur, pour le Canada comme pour le Québec, c'est 58% de la Production intérieure brute.

47. Un nouveau cadre réglementaire existe pour les banques. Pendant qu'il les assujettit aux pressions de la concurrence étrangère, il leur fournit des moyens d'y faire face. Ainsi la loi discrimine dorénavant entre petite banque, au capital inférieur à 1 milliard de dollars, moyenne banque, au capital compris entre 1 et 5 milliards, et grande banque, au capital de 5 milliards et plus. Seules les grandes banques sont astreintes à l'obligation que leur propriété reste diffuse, c'est-à-dire qu'une grande banque doit demeurer à capital largement réparti. En revanche seules les grandes banques sont autorisées à conclure des alliances stratégiques et à lancer des co-entreprises.

48. Plus que jamais, les banques cherchent par des fusions ou par des alliances stratégiques à atteindre cette taille critique qui leur vaudra des baisses de coût d'exploitation découlant d'opérations à grande échelle (*economies of scale*) et à grand déploiement d'activités complémentaires (*economies of scope*) Il est certain par ailleurs que pour avoir un accès continu à la haute technologie, il faut en permanence consentir de gros investissements et avoir des moyens conséquents, non accessibles à toutes les banques.

49. Enfin, le sentiment du marché à l'égard d'une banque en particulier n'est pas sans rapport avec l'importance du bilan et le classement de la banque sur l'échiquier international. Tout comme une place financière importante se doit de favoriser la présence des grandes banques internationales, parmi elles, aussi, des banques locales possédant l'étoffe des banques internationales. Ceci correspond assez bien à la situation de la place financière de Montréal.

50. Le consensus au sujet de la mission des banques centrales, l'incessant courant de la mondialisation des structures de production et des marchés, le retour de la discipline de marché, l'internationalisation du capital, continuent de façonner un environnement où triomphent les nouvelles technologies. Ce contexte est familier au Québec et en particulier à ses entreprises et à ses banques bel et bien encastrées dans ce nouvel environnement.

Recommandations

51. Les préoccupations au sujet des turbulences financières et des crises qui les accompagnent, seraient bien servies par la prise en compte de tous ces facteurs, accréditant l'idée qu'il est souhaitable de préserver les acquis monétaires fondamentaux afin de prévenir l'instabilité financière.

P52. L'unité de compte québécoise aurait valeur de symbole. Néanmoins, le problème de sa relation avec la monnaie d'ancrage, et en l'occurrence le dollar canadien, se poserait. Et sa solution ne manquerait pas de déclencher des spéculations.

53. La souveraineté monétaire est un choix toujours possible, cependant elle serait atténuée par les forces qui concourent à l'intégration, c'est-à-dire le retour de la discipline de marché, l'expansion des échanges, et l'internationalisation des capitaux.

54. En aucun cas le dossier sur la question monétaire en rapport avec le Québec ne saurait cesser de porter attention à l'évolution des penchants de l'opinion ou de la politique canadienne au sujet soit du régime de change soit de la réduction à terme, toujours possible, du nombre des monnaies en Amérique du nord.

55. En conséquence nous recommandons l'Option 1.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, page 331

Auteur : David Laidler

Titre : La monnaie d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination des études. Par ailleurs, il faut signaler que l'auteur, dans le cadre des travaux de la Commission d'étude, n'avait pas produit une étude pour cette dernière mais avait déposé en appui de son témoignage une étude déjà réalisée sur le même thème (laquelle est identifiée dans le rapport de la Commission). Enfin, la mise à jour d'autres études originales reprend certains aspects de l'étude de monsieur David Laidler.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 335 à 369

Auteurs : Claude Gendron et Daniel Desjardins

Titre : Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Les auteurs de l'étude originale ont décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir sur un thème apparenté l'étude réalisée par les mêmes auteurs et publiée en 1995 sous le titre *La monnaie, le crédit et les institutions financières dans un Québec souverain* (ISBN-2-551-16488-5).

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 371 à 559

Auteur : Gérard Coulombe (Desjardins Ducharme)

Titre : La souveraineté et les institutions financières

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Malgré un intérêt de principe exprimé par l'auteur de l'étude originale, il n'a pas été possible de parvenir à un accord dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 561 à 572

Auteur : John McCallum

Titre : Commentaires à l'intention de la Commission

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a examiné attentivement l'invitation du Bureau de coordination des études mais a informé le Bureau de sa conclusion que sa position politique et son emploi du temps comme député fédéral ne lui permettaient pas de s'engager dans la procédure de mise à jour.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 575 à 588

Auteur : Patrick Grady (Global Economics Ltd.)

Titre : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination des études; de plus, il a expressément signifié son désir que la mise à jour de son étude ne soit pas confiée à une autre personne. Il faut signaler que plusieurs mises à jour traitent d'un thème semblable ou voisin de celui de l'étude originale en cause.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 591 à 629

Auteur : Pierre Fortin

Titre : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire

MISE À JOUR

Auteurs : Claude Fluet et Pierre Lefebvre

Titre : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire

Commentaires : L'auteur original ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination, la mise à jour de son étude a été confiée à Claude Fluet et Pierre Lefebvre par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

2001-12-19

Mise à jour de l'étude intitulée

« Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire » (numéro 07)

Produite dans le cadre des travaux de la

Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec(1990-1991 et de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)

par

Claude Fluet et Pierre Lefebvre

Département des sciences économiques
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal

30 novembre 2001

Les auteurs de la mise à jour remercie Jocelyn Chouinard pour son assistance de recherche.

Sommaire

Dans la foulée des travaux de la Commission Bélanger-Campeau¹ au début des années 1990, plusieurs études ont été réalisées, soit dans le cadre de la Commission soit par des chercheurs indépendants, pour cerner l'impact de l'accession à la souveraineté sur l'économie du Québec et sur ses finances publiques. En particulier, P. Fortin présentait un point de vue critique sur ces questions dans deux textes complémentaires publiés en 1991 : « L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec » et « Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire ». Ces études concluaient que le passage à la souveraineté, s'il avait eu lieu en 1990-91, se serait traduit par un déficit budgétaire important de l'ordre de 13,2 milliards \$ (soit 8,3 pour cent du PIB québécois), plaçant le Québec dans le peloton de queue des pays industrialisés du point de vue des finances publiques. Même avec un effort majeur de rationalisation budgétaire, la situation des finances publiques québécoises serait restée préoccupante.

L'amélioration de la situation économique générale et l'assainissement des finances publiques ont cependant été des phénomènes marquants de la dernière décennie, tant au Québec qu'au Canada et dans la plupart des pays industrialisés. Les conclusions des études datant du début des années 1990 sont donc à réévaluer. Dans le contexte Québec-Canada, cette réévaluation s'impose non seulement par suite de l'amélioration de la situation économique sous-jacente et de celle des finances publiques des gouvernements fédéral et provincial, mais aussi parce qu'on peut présumer qu'il y a eu des changements importants dans la structure des transferts financiers entre le Québec et le reste du Canada. Cette étude présente une mise à jour des études antérieures sur l'impact budgétaire du passage à la souveraineté sur la base du cadre conceptuel développé dans C. Fluet et P. Lefebvre, « Les finances publiques et le projet de souveraineté du Québec », 1995.

Pour les années 1999-2000 et 2000-2001, le solde budgétaire d'un Québec souverain se serait traduit par des déficits de 3,7 et 2,8 milliards \$ respectivement, comparativement à un déficit de 14,5 milliards \$ pour 1990-91 sur la base de la même méthodologie. Par rapport au produit intérieur brut québécois, les déficits de 1999-2000 et 2000-2001 représentent respectivement 1,7 pour cent et 1,3 pour cent du PIB, comparativement à 9,1 pour cent en 1990-91 sur la base de la même méthodologie. Ces estimations sont obtenues avant tout ajustement pour les rationalisations budgétaires susceptibles d'accompagner le passage à la souveraineté. Bien que ces déficits soient modestes, ils doivent cependant être interprétés en regard de la conjoncture économique favorable pour les années en question et en fonction des excédents budgétaires réellement observés sur cette période. La méthodologie adoptée ici permet de calculer des soldes budgétaires consolidés Québec-Fédéral, obtenus en tenant compte des dépenses de

¹ Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1, Québec, 1991.

transfert et de fonctionnement du gouvernement fédéral attribuées au Québec et de la part du Québec dans les recettes fiscales fédérales. En 1999-2000 et 2000-2001, les soldes budgétaires consolidés se traduisent par des excédents de 2,6 et 5,1 milliards \$ respectivement. Le changement du statut politique du Québec s'accompagne par conséquent d'un manque à gagner non négligeable, se situant entre 6 et 8 milliards \$ pour les années considérées. Ce manque à gagner est du même ordre de grandeur qu'en 1990-91. Par rapport au PIB, il représente entre 2,8 et 3,5 pour cent du PIB, comparativement à 3,2 pour cent en 1990-91.

I. Introduction

Dans la foulée des travaux de la Commission Bélanger-Campeau² au début des années 1990, plusieurs études ont été réalisées, soit dans le cadre de la Commission soit par des chercheurs indépendants, pour cerner l'impact de l'accession à la souveraineté sur l'économie du Québec et sur ses finances publiques. En particulier, dans deux textes complémentaires, Pierre Fortin présentait un point de vue critique sur ces questions.³

Dans Fortin (1991b), on présentait une analyse exploratoire, essentiellement qualitative, des facteurs à considérer dans le changement de statut politique et des impacts possibles : potentiel de développement économique à long terme du Québec; mouvements de population et solde migratoire; accès aux marchés extérieurs dans le cadre du marché commun canadien et, à l'époque, dans le cadre des accords du GATT et de l'Accord canado-américain de libre-échange; enfin l'effet sur les finances publiques. En ce qui concerne les premiers éléments, c'est-à-dire en excluant les considérations relatives aux finances publiques, l'auteur concluait que l'effet de la souveraineté serait essentiellement neutre à moyen terme. Il n'y a pas lieu aujourd'hui de modifier ce diagnostic, puisque les raisonnements qui le sous-tendent peuvent être transposés intégralement dans le contexte actuel (par exemple l'Organisation mondiale du commerce et l'ALENA pour ce qui est de l'accès aux marchés extérieurs). Tout au plus serait-il important de souligner que l'économie du Québec semble avoir achevé un long processus de reconversion économique, de sorte qu'elle apparaît maintenant en meilleure posture et qu'elle offre de meilleures perspectives de croissance à long terme que ce n'était le cas au début de la dernière décennie.

L'impact sur les finances publiques avait été considéré succinctement dans Fortin (1991b) et de façon plus détaillée dans Fortin (1991a). L'auteur concluait que l'accession à la souveraineté se traduirait par un déficit budgétaire important pour le nouvel État. Les estimations de ce déficit présentées par Fortin étaient supérieures à celles de la Commission Bélanger-Campeau, mais inférieures à celles qu'obtenaient d'autres analystes, notamment Grady (1991) et McCallum et Green (1991). Selon la Commission Bélanger-Campeau, le passage à la souveraineté en 1990-91 aurait laissé le Québec avec un déficit budgétaire de 9,3 milliards \$, comparativement à 13,2 milliards dans l'étude Fortin, 13,7 milliards dans l'étude McCallum-Green et 21,7 milliards dans l'étude de Grady. Dans une étude réalisée ultérieurement, Fluét et Lefebvre (1995) estimaient que le déficit en 1990-91 aurait été de 14,5 milliards \$, ce qui se rapproche des estimations de Fortin et McCallum-Green.

² Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1, Québec, 1991.

³ « L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec », 1991, dénoté ci-après Fortin (1991a). « Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire », 1991, dénoté Fortin (1991b).

Si l'on ne retient que les estimations de Fortin (1991a), le passage à la souveraineté en 1990-91 aurait impliqué un déficit budgétaire équivalent à 8,3 pour cent du produit intérieur brut québécois. Du point de vue des finances publiques, le Québec aurait alors été dans le peloton de queue des 17 pays industriels avancés dont l'OCDE analyse régulièrement les finances publiques (c'est-à-dire avant-dernier, devant l'Italie). Sur la base d'autres indicateurs, tels que le ratio dette/PIB, le Québec aurait également été dans le peloton de queue, avec d'ailleurs le Canada, la Belgique et l'Italie. L'auteur concluait que l'accession à la souveraineté ne serait donc gérable, du point de vue des finances publiques, que dans le cadre d'un programme vigoureux de rationalisation budgétaire. Il estimait à 3 milliards \$ au minimum l'effort d'assainissement budgétaire requis, ce qui aurait quand même laissé le Québec avec un déficit d'environ 6 pour cent du PIB, soit à peu près le même ordre de grandeur qu'avant la souveraineté. Une telle réduction de dépenses pouvait sans conteste être considérée comme majeure, même s'il est vrai que le premier milliard \$ de réduction aurait pu être obtenu sans coûts sociaux importants.

Outre l'amélioration de la situation économique générale, l'assainissement des finances publiques a été un phénomène marquant de la dernière décennie, tant au Québec que dans le reste du Canada, comme d'ailleurs dans presque tous les pays industrialisés. En ce qui concerne spécifiquement l'impact budgétaire de l'accession à la souveraineté, les conclusions des études datant du début des années 1990 sont certainement à réévaluer. Dans le contexte Québec-Canada, cette réévaluation s'impose à la fois par suite de l'amélioration économique générale, par suite de l'assainissement des finances publiques à tous les niveaux de gouvernements, de même que par suite de changements qui apparaissent importants dans les transferts financiers entre le Québec et le reste du Canada. Une mise à jour des études antérieures s'impose par conséquent.

La présente étude fournit une telle mise à jour, à partir du cadre conceptuel utilisé par Fluet et Lefebvre (1995) dans une étude du même ordre. Bien que tout cadre d'analyse ait ses limites, l'intérêt d'utiliser la même structure d'analyse est de bien mettre en évidence les changements dus à l'évolution de la situation économique et budgétaire sur la question des impacts de l'accession à la souveraineté. La prochaine section présente le cadre conceptuel en question et la mise à jour des estimations. La section III dégage les principales conclusions et discute des limites de l'analyse présentée ici.

II. L'impact du passage à la souveraineté sur les finances publiques du Québec

Nous examinons la question de l'impact budgétaire de l'accession à la souveraineté ou de tout autre changement de statut politique qui, d'un point de vue budgétaire, se traduirait par les réaménagements suivants: 1) le rapatriement par Québec de tous les prélèvements fiscaux ou parafiscaux effectués par le gouvernement fédéral en territoire québécois; 2) l'élimination de tout transfert fiscal du gouvernement fédéral au gouvernement québécois et de tout transfert du gouvernement fédéral aux particuliers ou aux entreprises en territoire québécois; 3) la prise en charge par le gouvernement du Québec de la production de biens et services collectifs actuellement fournis par le gouvernement fédéral; 4) la prise en charge par Québec des transferts fédéraux actuels aux particuliers en territoire québécois; 5) la prise en charge par le gouvernement du Québec, après négociation, de sa «juste part» du service de la dette fédérale. Dans cet exercice, nous faisons abstraction des coûts de transition découlant d'un changement de statut politique ou d'effets perturbateurs de moyen ou de long terme qui pourraient être associés à un tel changement. En tout état de cause, ces coûts ou effets perturbateurs dépendraient de la nature du changement de statut et des conditions dans lesquelles il se réaliserait. Compte tenu de la marge d'incertitude, nous croyons utile de nous en tenir aux cinq éléments «techniques» décrits ci-dessus, de façon à mettre en évidence les impacts budgétaires qui leur sont directement attribuables.

La section suivante présente le cadre d'analyse. Celui-ci repose sur la comparaison du solde budgétaire consolidé du Québec dans le régime fédéral actuel et du solde budgétaire du gouvernement du Québec après le changement de statut politique. Par construction, le solde consolidé dans le régime actuel est la somme du solde budgétaire du gouvernement du Québec et de la «part québécoise» du solde budgétaire fédéral. Le solde budgétaire du gouvernement du Québec après le changement de statut est celui qui résulte des cinq éléments techniques énumérés ci-dessus. En supposant que l'on ne modifie ni les prélèvements fiscaux ni les transferts aux particuliers ou aux entreprises, la différence entre le solde budgétaire consolidé «avant» et le solde budgétaire «après» se décompose en trois postes: 1) la perte résultant de la disparition du gain fiscal attribuable aux transferts nets du reste du Canada vers le Québec (ou gain si ces transferts nets sont négatifs); 2) la modification de la part québécoise du service de la dette fédérale, comparativement à la part implicite du Québec pour le service de cette dette dans le régime actuel; 3) les réaménagements dans la production publique de biens et services consommés par le Québec, mais fournis actuellement par le gouvernement fédéral.

Les sections 2 et 3 présentent les principaux résultats pour les années budgétaires 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002; les données détaillées sont présentées dans l'annexe statistique. Les données pour l'année 2000-2001 sont basées sur les prévisions budgétaires des gouvernements du Québec et du Canada contenues respectivement dans le *Budget 2001-2002* (ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001) et *l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire* (ministère des Finances du Canada, 18 octobre

2000 et 17 mai 2001). Ceci permet d'ignorer les incertitudes concernant les prévisions budgétaires à la suite des événements du 11 septembre 2001. Pour fin de comparaison avec les études antérieures, nous analysons également l'année budgétaire 1990-91.⁴

1. Cadre d'analyse

Le *solde budgétaire consolidé* du Québec est la somme du solde budgétaire du gouvernement du Québec et de la «part québécoise» du solde budgétaire fédéral. Cette «part québécoise» ne peut être obtenue que sur la base d'une imputation. Le solde budgétaire fédéral représente un accroissement de la dette fédérale nette dans le cas d'un déficit budgétaire ou une diminution de cette dette nette dans le cas d'un excédent budgétaire. La part du Québec dans le solde budgétaire fédéral correspond donc au coût que devra assumer le contribuable québécois relativement au service de la dette fédérale, en vertu du contrat implicite qui sous-tend la fiscalité fédérale. Il est raisonnable de considérer que ce coût correspond à la part que représentera le Québec dans les prélèvements fiscaux et parafiscaux du gouvernement fédéral. Cette part se modifiera vraisemblablement au cours du temps. Pour respecter parfaitement le principe énoncé ici, il faudrait par conséquent prendre la valeur actualisée (en utilisant un facteur d'actualisation en termes réels) des parts *futures* du Québec dans les recettes fédérales. Pour simplifier, nous ferons abstraction de la variation future de la part du Québec dans les recettes fédérales et prendrons la part calculée sur la base des recettes courantes. Autrement dit, nous considérerons que, en vertu du contrat implicite qui sous-tend le régime actuel, la part québécoise du solde budgétaire fédéral *et* du service courant de la dette fédérale correspond aux montants que le contribuable québécois assume actuellement.

Le *solde budgétaire fédéral* peut s'exprimer par l'équation :

$$B_F = R_F - D_F - S_F \quad (1)$$

où B_F est le solde budgétaire, $R_F - D_F$ est le *solde de fonctionnement* (excédent des recettes fiscales R_F sur les dépenses de programme D_F , en excluant les revenus de placement et les intérêts payés sur la dette) et où S_F est le *service net de la dette* (intérêts payés sur la dette moins les revenus de placement). La part du Québec dans les recettes fédérales est donnée par :

$$p_{QF} = R_{QF} \div R_F \quad (2)$$

où R_{QF} désigne les recettes fiscales fédérales effectivement prélevées au Québec (l'indice QF tient lieu de part Québécoise dans le poste *Fédéral* correspondant). Par construction, la part B_{QF} du Québec dans le solde budgétaire fédéral et sa part S_{QF} dans le service de la dette satisfont donc :

$$B_{QF} = p_{QF} \times B_F \quad (3)$$

⁴ Les données sont reprises telles quelles de l'étude de Fluet et Lefebvre (1995).

$$S_{QF} = p_{QF} \times S_F \quad (4)$$

Par ailleurs, le solde de fonctionnement du gouvernement fédéral au Québec se définit par l'excédent des recettes fiscales R_{QF} qu'il y prélève sur les dépenses de programmes D_{QF} dont le Québec bénéficie effectivement. Comme les dépenses de programmes D_{QF} ne représentent pas nécessairement une proportion p_{QF} du total des dépenses de programmes D du gouvernement fédéral, on ne peut reproduire avec les quantités B_{QF} , R_{QF} , D_{QF} et S_{QF} l'identité comptable du solde budgétaire comme dans l'équation (1), à moins d'introduire un terme d'ajustement. Dans l'expression ci-dessous, ce terme d'ajustement est représenté par G_{QF} :

$$B_{QF} = R_{QF} - D_{QF} - S_{QF} + G_{QF} \quad (5)$$

Compte tenu des définitions ci-dessus, on montre facilement que le terme d'ajustement G_{QF} satisfait l'égalité :

$$G_{QF} = p_{QF} \times (R_F - D_F) - (R_{QF} - D_{QF}) = D_{QF} - (p_{QF} \times D_F) \quad (6)$$

Ce terme est égal à l'excédent des dépenses fédérales de programmes dont bénéficie le Québec, par rapport à la part des dépenses fédérales totales de programmes qui reviendraient au Québec sur la base de sa contribution aux recettes fiscales fédérales. Nous désignerons G_{QF} par l'expression *gain fiscal brut*. Ce terme peut *a priori* être positif ou négatif. S'il est positif, il s'interprète pour l'essentiel comme un transfert du reste du Canada vers le Québec (et comme un transfert du Québec vers le reste du Canada dans le cas contraire).

Désignons par B_Q le solde budgétaire du gouvernement du Québec dans le régime actuel. Par définition, le *solde consolidé* du Québec dans le régime actuel, que nous dénoterons par B_{QC} , est donné par :

$$B_{QC} = B_Q + B_{QF} \quad (7)$$

Après l'accession à la souveraineté, en supposant (i) que les prélèvements fiscaux en territoire québécois ne sont pas modifiés, (ii) que Québec maintient intégralement les dépenses de programmes et (iii) que la part effective du Québec dans le service de la dette fédérale n'est pas modifiée, le solde budgétaire du Québec (dénoté par B) serait donné par :

$$B = B_Q + R_{QF} - D_{QF} - S_{QF} \quad (8)$$

Sous ces hypothèses, on peut vérifier que la variation du solde budgétaire (c'est-à-dire $B - B_{QC}$) serait tout simplement égale à la perte du *gain fiscal brut* défini dans l'expression (6). De façon plus générale, si l'on considère que, advenant le changement de statut politique, le coût effectif pour le Québec du service de la dette fédérale pourrait être modifié et que, par ailleurs, il pourrait y avoir des modifications relativement aux dépenses de programmes auparavant assumées par le fédéral (par suite de

rationalisations, etc.), le solde budgétaire du Québec, à prélèvement fiscal constant, serait donné par :

$$B = B_Q + R_{QF} - D'_{QF} - S'_{QF} \quad (9)$$

où D'_{QF} et S'_{QF} représentent de nouvelles valeurs de dépenses de programmes et de service de la dette fédérale. Dans ce cas, la variation du solde budgétaire sera égale à :

$$B - B_{QC} = -G_{QF} + (D_{QF} - D'_{QF}) + (S_{QF} - S'_{QF}) \quad (10)$$

En d'autres termes, la variation du solde budgétaire correspondra à la somme de trois éléments :

- (i) Le terme $-G_{QF}$ résulte de l'élimination du gain fiscal brut. Si ce dernier est positif, cet élément sera un facteur d'accroissement du déficit.
- (ii) Le terme $D_{QF} - D'_{QF}$ est la variation dans les dépenses de programmes, par comparaison avec ce qu'assumait le gouvernement fédéral. Cet élément sera un facteur de réduction du déficit si le changement de statut politique peut se traduire par des rationalisations ou l'élimination de chevauchement.
- (iii) Le terme $S_{QF} - S'_{QF}$ est la modification du coût pour le Québec du service de la dette fédérale, compte tenu des négociations présidant au partage des actifs et du passif du gouvernement fédéral, de la différence entre les coûts de financement des emprunts, etc.

3. La part du Québec dans les dépenses et recettes fédérales

Le tableau A présente le solde de fonctionnement et le solde budgétaire du gouvernement du Canada, ainsi que la part du Québec dans ces soldes sur la base de sa part des recettes fiscales fédérales. De 1995-95 à 2000-2001, le solde de fonctionnement du gouvernement fédéral est passé d'un excédent de 13,82 milliards à un excédent de 53 milliards de dollars, soit une augmentation de près de 40 milliards de dollars. Ceci a permis de passer d'une situation de déficit budgétaire fédéral à celle de surplus, malgré un important service net de la dette. De 1995-96 à 2000-2001, la part du Québec dans le déficit budgétaire fédéral se transforme en part de surplus, puisque le solde budgétaire passe de -6,3 à 3,7 milliards de dollars. Sur l'ensemble de la période, la proportion des recettes fédérales prélevées au Québec varie légèrement autour de 21%.

Le tableau B présente le solde de fonctionnement réel du gouvernement fédéral au Québec, c'est-à-dire la différence entre les dépenses dont bénéficie le Québec et les recettes perçues au Québec. Le poste «dépenses fédérales au Québec» est la somme de trois éléments⁵: (i) les transferts aux personnes faits dans le cadre des programmes fédéraux de la sécurité du revenu (assurance-emploi et sécurité du revenu des personnes

⁵ Voir le tableau 9 en annexe.

âgées),⁶ (ii) les transferts au gouvernement du Québec faits dans le cadre des accords fiscaux (fédéral-provincial-territorial), des programmes à frais partagé et certaines contributions directes fédérales à quelques programmes de dépenses provinciales, (iii) la consommation québécoise de la production de biens et services financée par le gouvernement du Canada.

Les dépenses de transfert représentent environ 60% du poste «dépenses fédérales au Québec» et peuvent être estimées directement à partir de la part des transferts fédéraux totaux effectivement perçue par le Québec. Par contre, la production fédérale de biens et services comprend un ensemble varié de programmes de dépenses, de transferts et de contributions (à des personnes, des entreprises tant privées que publiques, des institutions, des organisations et des organismes) qu'il est difficile de répartir comme tel. Certaines de ces dépenses ont trait à la production de biens collectifs (la défense nationale, l'administration centrale, la représentation à l'étranger, etc.) qui sont consommés conjointement par l'ensemble des contribuables canadiens. D'autres se rapportent plus à la production de biens collectifs locaux ou même de biens de caractère privé dont les avantages, du point de vue de la consommation, peuvent être plus ou moins bien également répartis parmi la population canadienne. Enfin, les dépenses au titre des subventions aux personnes, aux institutions et aux entreprises émanent d'une multitude de programmes plus ou moins spécifiques. En première approximation, nous avons néanmoins considéré que les avantages découlant de la production fédérale de biens et services pouvaient être répartis proportionnellement à la population. Pour procéder autrement, il aurait fallu dès le départ disposer d'une analyse avantages-coûts, ventilée par région, des dépenses de programmes associées à la production fédérale de biens et services. Autrement dit, il aurait fallu faire intervenir des considérations de choix budgétaire. La part *consommée* par le Québec de la production fédérale de biens et services est donc estimée sur la base de la part du Québec dans la population canadienne.

Il est important de souligner qu'il s'agit ici de la part des avantages à la *consommation* pour le contribuable québécois. Cette notion n'a pas de rapport direct avec le lieu de production des biens et services en question, c'est-à-dire avec l'incidence régionale de l'activité fédérale. On pourrait évidemment soutenir que le contribuable québécois ne retire aucun avantage de telle ou telle catégorie de biens ou services fédéraux, ou que l'avantage qu'il en retire est inférieur à leur coût de production. Cela est certainement vrai, tout comme il se pourrait également que, pour certaines catégories de dépenses, *tous* les contribuables canadiens soient dans la même situation. Autrement dit, on ne peut porter un jugement sûr sans entrer dans des considérations détaillées sur les ratios avantages-coûts des différentes dépenses. Par ailleurs, pour les biens et services à caractère véritablement collectif, le même dollar de dépense est *consommé* conjointement par tous les contribuables canadiens, de sorte qu'il y a des économies d'échelle évidentes.

⁶ Bien que la prestation fiscale pour enfant et le crédit trimestriel pour la taxe fédérale sur les biens et services (TPS) sont plutôt des dépenses de programmes et devraient être présentés comme tel selon l'observation faite par le vérificateur du Canada au gouvernement, ces débours sont déduits respectivement des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la TPS selon l'approche budgétaire adoptée par le gouvernement. C'est-à-dire, comme parties intégrantes du régime fiscal.

Une estimation des parts d'avantages à la consommation sur la base du poids démographique est donc probablement conservatrice, en ce sens qu'elle sous-estimera en moyenne les gains à la consommation des différentes régions (ou du moins qu'elle sous-estimera en moyenne leur coût de remplacement si chaque région devait les produire de façon indépendante).

De 1995-1996 à 2000-2001, le solde de fonctionnement du fédéral au Québec passe de -4 milliards à 3,4 milliards de dollar, soit une augmentation de 7,4 milliards. Alors que, pour la même période, le gain fiscal brut du Québec baisse ou augmente selon l'année budgétaire (de 7,1 à 6,3 et à 7,9 milliards de dollars.) Ceci s'explique par le fait que le solde de fonctionnement du fédéral au Québec augmente moins rapidement que le solde de fonctionnement total du fédéral pour l'ensemble du Canada. En se rapportant aux tableaux en annexe, on pourra vérifier que l'augmentation du gain fiscal est due essentiellement à une diminution de la part du Québec dans les recettes fiscales, combinée à une baisse d'environ 1 point de pourcentage de sa part dans les transferts fédéraux (abstraction faite de l'année 1999-2000)⁷.

4. L'impact de la souveraineté sur le solde budgétaire consolidé

La première partie du tableau C présente le solde budgétaire consolidé du Québec dans le régime actuel. Celui-ci passe d'un déficit de 10,3 milliards de dollars en 1995-96 à un surplus de 5 milliards de dollars en 2000-2001. La deuxième partie du tableau présente le solde budgétaire après souveraineté en supposant (i) que les programmes de transfert aux personnes sont maintenus, (ii) que le coût de remplacement de la production fédérale de biens et services est égal à la valeur imputée de la consommation québécoise dans le régime actuel, (iii) qu'il n'y a pas de changement dans le coût supporté par le contribuable québécois pour le service net de la dette fédérale. Dans ces tableaux, chaque année doit être considérée par elle-même, en ce sens que nous présentons la variation du solde budgétaire consolidé en l'absence de tout coût de transition ou de démarrage, en supposant que le changement de statut politique a lieu en début d'année. Par exemple, la colonne pour 2001-2002 indique le changement du solde budgétaire si le changement de statut avait lieu au début de 2001-2002.

L'hypothèse concernant le service de la dette fédérale peut s'expliquer comme suit. Nous considérons dans un premier temps l'ensemble du passif financier net du gouvernement du Canada, en incluant le passif au chapitre des régimes de retraite des employés fédéraux (et en déduisant les obligations du gouvernement du Canada détenues par la Banque du Canada). Advenant un changement d'organisation politique, le passif net actuel (c'est-à-dire l'ensemble des engagements nets du gouvernement central) est à répartir entre différentes parties prenantes, par exemple entre le Québec et le Reste du Canada (RDC), mais ce pourrait être entre plus de deux parties s'il y avait éclatement du pays en plusieurs sous-régions. Comme le coût du financement de cette dette nette sera en

⁷ La baisse de la part des transferts versés par le gouvernement fédéral au Québec pour l'année 1999-2000 est artificielle dans la mesure où le gouvernement a reporté sur plusieurs années le retrait des sommes dans les fiducies fédérales pour le financement des services de santé.

définitive supporté par le contribuable, on suppose qu'il sera possible de s'entendre sur les principes suivants:

- (i) À taux d'intérêt égal entre les régions, le coût pour le contribuable devra être indépendant de sa région de résidence. Ceci signifie que des contribuables de même niveau de revenu, qu'ils résident au Québec ou dans le RDC, devront supporter le même fardeau de service de dette.⁸
- (ii) La répartition du fardeau ne sera pas régressive, en ce sens qu'un contribuable à faible niveau de revenu ne se verra pas attribuer un coût de service de dette plus élevé que ce qu'on attribuerait à un contribuable à niveau de revenu élevé.

Le premier principe implique que la répartition du passif net actuel doit reposer sur le coût prospectif du service de la dette et non pas, par exemple, sur une quelconque évaluation des avantages historiques passés des dépenses fédérales.⁹ Le second principe exclut toute clé de répartition qui serait plus régressive qu'une répartition proportionnelle à la population. Comme on ne voit pas pourquoi on serait cependant plus progressif que dans le contrat implicite qui caractérise la fiscalité fédérale actuelle, le second principe signifie que la répartition sera comprise entre une répartition proportionnelle à la population et une répartition proportionnelle au PIB ou à la part des recettes fiscales fédérales. C'est cette dernière clé de répartition qui est retenue pour le tableau C, en faisant abstraction de la prime d'intérêt qu'aurait probablement à supporter un Québec souverain et en supposant par ailleurs que les actifs physiques auront été répartis dans la même proportion que le passif financier net.¹⁰

Compte tenu de ces hypothèses, le déficit budgétaire consolidé du Québec augmente d'un montant égal au gain fiscal brut perdu par suite du changement de statut politique. Le déficit budgétaire consolidé passe de 17,4 milliards de dollars en 1995-1996 à 2,8 milliards de dollars en 2000-2001. Sur la base des prévisions budgétaires des deux gouvernements, le déficit budgétaire consolidé serait de 6 milliards de dollars en 2001-2002.

Dans le tableau D, nous présentons une décomposition de la situation budgétaire avant et après souveraineté qui met en évidence, de façon plus traditionnelle, les dépenses budgétaires additionnelles, les revenus récupérés et les transferts perdus.

⁸ En d'autres termes, la répartition du fardeau de la dette ne créera pas par elle-même d'incitation à changer de région.

⁹ Comme celle que proposent Mansell et Schlenker (1990).

¹⁰ L'évaluation des actifs physiques pose un problème difficile, puisqu'il faudrait pouvoir les évaluer sur la base de leur taux de rendement implicite (et non sur la base des coûts historiques ou des coûts de remplacement). Une telle évaluation n'est pas disponible actuellement.

III. Conclusion

Cette étude présente une estimation de la variation du solde budgétaire consolidé du Québec dans le cas d'un changement de statut politique défini pour l'essentiel par l'élimination de tous les transferts (aux personnes et au gouvernement du Québec) en provenance du gouvernement fédéral et par la récupération, au profit du Gouvernement du Québec, des prélèvements fiscaux et parafiscaux du fédéral au Québec. Cet exercice a été effectué sur la base de quelques hypothèses simplificatrices importantes.

Premièrement, nous avons fait abstraction des coûts de transition possibles discutés par certains chercheurs, dont Fortin (1991a, 1991b). Ces coûts de transition sont de deux ordres : d'une part, des coûts administratifs et autres liés au démarrage du nouvel État; d'autre part, les effets négatifs sur le PIB, au moins à court terme, que pourrait entraîner la renégociation du statut politique du Québec. Il est plausible que ces deux éléments se traduisent à court terme par une hausse du déficit, soit par le biais d'une augmentation ponctuelle des dépenses ou par la diminution au moins temporaire des rentrées fiscales. Il va de soi qu'il est impossible de présenter une analyse purement « comptable » de l'importance de ces effets. Par exemple, Fortin (1991a) estime que les coûts de démarrage du nouvel État s'étaleraient sur deux années et qu'ils équivaldraient à 10 % des dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral au Québec. Pour ce qui est du ralentissement économique possible, Fortin (1991a) adopte l'hypothèse d'une augmentation à court terme du chômage de 1 point de pourcentage. Compte tenu de la relation entre chômage et dépenses publiques ou recettes fiscales, il estime qu'un point de pourcentage supplémentaire ferait augmenter le déficit québécois d'un montant compris entre 5/10 et 8/10 de 1 pour cent du revenu intérieur.

Deuxièmement, nous avons fait abstraction de toute prime de taux d'intérêt qui pourrait augmenter le coût pour le Québec du service de sa part de la dette fédérale. Autrement dit, le coût de la part québécoise de cette dette est calculé ici sur la base des taux d'intérêt payés par le gouvernement fédéral. On sait que ces taux sont inférieurs à ceux des titres émis par le gouvernement du Québec. De plus, il est vraisemblable que le passage à la souveraineté se traduise par un accroissement au moins temporaire de l'écart de taux d'intérêt, ce qui augmenterait le coût du service de la dette québécoise en cours au fur et à mesure des renouvellements d'emprunt. Fortin (1991a) estimait que la prime de taux d'intérêt pourrait se situer entre ½ et 1 point de pourcentage. Sous ces hypothèses, il faudrait ajuster en conséquence, à moyen terme, les dépenses publiques d'un Québec souverain.

Enfin, indépendamment des facteurs ci-dessus, deux autres ajustements sont possibles et pourraient être importants. Premièrement, en ce qui concerne le transfert de la dette nette fédérale, nous avons supposé explicitement que le transfert du passif financier et des actifs financiers du fédéral se faisait au prorata de la contribution du Québec aux rentrées fiscales fédérales. Implicitement, nous avons supposé également que les actifs physiques étaient transférables dans les mêmes proportions. En pratique, cela est difficilement concevable. Il pourrait par conséquent y avoir des ajustements non

négligeables à cet égard dans la part de la dette que devrait assumer le Québec. Le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau avait estimé que les ajustements pour les transferts d'actifs financiers et non financiers permettaient de dégager un crédit correspondant à environ 17 % de la part québécoise de la dette fédérale, telle que calculée sur la base de la contribution du Québec aux recettes fiscales fédérales. En ce qui concerne les actifs non financiers, ces calculs reposaient sur une estimation de la valeur comptable des actifs en fonction du « coût historique ». Pour les raisons indiquées dans le texte, cette clé de répartition est contestable. La seule méthode vraiment satisfaisante, mais qui dépasse le cadre de la présente étude, consisterait à évaluer les actifs non financiers à leur valeur « réelle », sur la base de leur utilité ou rentabilité présente et future. De plus, il est évident que toute formule d'évaluation et de partage serait objet de négociation.

Enfin, nous avons fait abstraction de la rationalisation des dépenses budgétaires que permettrait l'accession à la souveraineté. Même en raisonnant à services maintenus constants, comme nous le faisons ici, il y aurait vraisemblablement des économies dans certains postes de dépenses, par suite de l'élimination de chevauchements ou dédoublements (par exemple au chapitre du ministère du revenu). Par contre, à services constants, il y aurait également des dépenses additionnelles (par exemple au chapitre de la représentation diplomatique). À défaut d'une analyse plus détaillée, dépassant largement le cadre de cette étude, nous avons supposé implicitement que ces sources d'économies ou de dépenses additionnelles s'équivalaient. Cette approche est probablement conservatrice, puisqu'on peut raisonnablement argumenter que les économies dues à l'élimination des chevauchements et dédoublement seront plus importantes que les dépenses additionnelles découlant de la perte d'économies d'échelle dans la fourniture de certains services. On peut soutenir également qu'un Québec souverain pourrait réaménager ses priorités budgétaires, par exemple en consacrant moins de ressources à la défense ou à la représentation diplomatique. Comme nous l'avons souligné à maintes reprises dans le texte, il ne nous apparaissait toutefois pas possible de relâcher l'hypothèse de « services maintenus constants », puisque cela nous aurait amené à préjuger des choix budgétaires que pourrait ou voudrait faire un Québec souverain.

Quoi qu'il en soit, on peut faire quelques ajustements « mécaniques » aux dépenses gouvernementales québécoises, de manière à obtenir des ordres de grandeur. Ainsi, une réduction de 20 % des dépenses de fonctionnement fédérales maintenant imputées au Québec – ce qui semble dans les limites du possible – se traduirait en 2000-2001 par des économies d'environ 2,5 milliards de dollars. En se reportant au tableau D, le solde après souveraineté serait alors un déficit d'environ 300 millions, comparativement à un déficit de 2,8 milliards avant ajustement (soit 0,1 pour cent et 1,3 pour cent du PIB québécois respectivement) et comparativement à un surplus consolidé de 5,1 milliards avant souveraineté.¹¹ Dans la mesure où cet ajustement correspond à des économies véritables dues à l'élimination des chevauchements, on pourrait l'interpréter dans le cadre du tableau D comme réduisant le montant réel du gain fiscal perdu. Par contre, dans la mesure où il découle uniquement de l'élimination de certains services

¹¹ En 1999-2000, le déficit budgétaire après souveraineté aurait représenté 1,7 pour cent du PIB, avant tout ajustement.

considérés comme désirables par la population, le montant du gain fiscal perdu demeure inchangé et il s'interprète comme une forme de manque à gagner pour le contribuable québécois. Dans ce dernier cas, la comparaison des soldes budgétaires consolidés avant et après souveraineté serait sujette à caution, puisqu'on ne ferait pas la comparaison sur la base du même panier de services. Néanmoins, du seul point de vue des soldes budgétaires, l'état des finances publiques pourrait alors certainement être considéré comme acceptable en fonction des critères usuels.

Au total, sur la base des hypothèses retenues pour cette étude, l'accession à la souveraineté se traduirait pour le nouvel État par des déficits budgétaires beaucoup plus modestes que ce qu'avaient mis en évidence les estimations correspondantes pour 1990-1991 et 1995-1996. Cette amélioration s'explique par l'assainissement radical des finances publiques, tant au Québec qu'au fédéral, entre la première et la seconde moitié des années 1990. Si le critère d'évaluation de l'impact budgétaire de l'accession à la souveraineté n'est pas le solde budgétaire final auquel on aboutit, mais le changement dans les soldes avant et après souveraineté, on ne constate cependant aucune amélioration. Plus précisément, sur la base de nos estimations (et en faisant abstraction des économies possibles découlant de l'élimination des chevauchements), il y a une perte nette – la perte du « gain fiscal brut » – du même ordre de grandeur à la fin de la décennie qu'au début.

Références

Booth, P. et R. Harris, «Alternative Divisions of Federal Assets and Liabilities», dans *Economic Dimensions of Constitutional Change*, sous la direction de R. W. Boadway, D. D. Purvis et J.-F. Wen, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1991, Vol. 2, pp. 453-474.

Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger-Campeau), «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1, Québec, 1991, ch. 9, pp. 393-566.

Conseil du Trésor du Canada, *Budget des dépenses 2001-2002*, Partie I (Plan de dépenses du gouvernement) et Partie II (Budget des dépenses principales), 2001.

Fluet, Claude et Pierre Lefebvre, « Les finances publiques et le projet de souveraineté du Québec ». Rapport de recherche soumis à l'INRS-Urbanisation, juin 1995.

Fortin, P., «L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec», 1991a.

Fortin, P., «Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec: analyse exploratoire», Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger-Campeau), 1991b, p. 593-629.

Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada*, volume I, volume II (partie I et partie II) et volume III, Établis par le Receveur général du Canada, différentes années.

Grady, P., *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Fraser Institute, Vancouver, 1991.

Mansell, R. et R. Schlenker, «An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances: Updated Data», University of Calgary Research Paper, 1990.

McCallum, J. et Ch. Green, *Une rupture à l'amiable: conséquences économiques pour le Québec*, Institut C. D. Howe, Toronto, 1991.

Ministère des Finances du Canada, *Discours sur le Budget et documents budgétaires*, différentes années.

Ministère des Finances du Québec, *Discours sur le Budget et documents budgétaires*, différentes années.

Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 1995-1996*.

Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*, Estimations annuelles, Catalogue 13-213, Annuel.

Vérificateur du Canada, *Comptes publics du Canada*, différentes années.

Tableau A

Solde de fonctionnement et solde budgétaire, réalisés et prévus, du gouvernement du Canada et part du Québec des soldes selon la contribution du Québec aux revenus fédéraux, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

	1990 -1991	1995 -1996	1999 -2000	2000 -2001	2001 -2002
1. Dépenses fédérales					
Dépenses de programmes	108 765	112 013	111 763	119 348	125 255
Valeur de l'abattement fiscal du Québec ¹	2 055	2 417	2 958	2 998	3 131
Total des dépenses de programmes	110 820	114 430	114 721	122 346	128 386
2. Recettes budgétaires fédérales (excluant les revenus de placement)	112 546	125 826	160 457	172 446	176 437
3. Valeur de l'abattement fiscal du Québec	2 055	2 417	2 958	2 998	3 131
4 Total des recettes fédérales (2+3)	114 601	128 243	163 415	175 444	179 568
Montant au Québec (incluant l'abattement)	26 360	28 233	34 875	37 445	38 217
Part au Québec en pourcentage	23,0	22,02	21,34	21,34	21,28
5. Solde de fonctionnement fédéral	3 781	13 813	48 694	53 098	51 182
Total recettes (4) moins Total dépenses (1)					
Part au Québec en pourcentage	23,0	22,02	21,34	21,34	21,28
Montant au Québec	870	3 044	10 391	11 331	10 891
6. Service de la dette fédérale					
Service brut	42 588	46 905	41 647	42 095	41 700
Service net (moins revenus de placement)	35 781	42 430	36 396	35 951	36 737
Part au Québec en pourcentage	23,0	22,02	21,34	21,34	21,28
Montant au Québec	8 230	9 343	7 767	7 672	7 818
7. Solde budgétaire fédéral	-32 000	-28 617	12 298	17 147	14 445
Solde de fonctionnement (5) moins Service net de la dette (6)					
Part au Québec en pourcentage	23,0	22,02	21,34	21,34	21,28
Montant au Québec	-7 636	-6 301	2 624	3 659	3 074

Sources:Tableaux 4, 5, 7 et 8 de l'annexe statistique; et Comptes publics du Canada pour la valeur de l'abattement fiscal du Québec (paiements de remplacement pour programmes permanents et recouvrement des allocations aux jeunes).

1. Valeurs observées et valeur prévue pour l'année 2001-2002.

Tableau B

Solde de fonctionnement et solde budgétaire, réalisés et prévus, du gouvernement du Canada au Québec, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

	1990 -1991	1995 -1996	1999 -2000	2000 -2001	2001 -2002
1. Dépenses fédérales au Québec					
Dépenses budgétaires fédérales au Québec (avant le service de la dette)	28 552	29 896	27 856	31 050	33 309
Valeur de l'abattement fiscal du Québec	2 055	2 417	2 958	2 998	3 131
2. Total des dépenses fédérales au Québec	30 607	32 313	30 814	34 048	36 440
3. Recettes fédérales au Québec (excluant les revenus de placement)	24 305	25 816	31 917	34 447	35 086
Valeur de l'abattement fiscal du Québec	2 055	2 417	2 958	2 998	3 131
4. Total des recettes fédérales au Québec	26 360	28 233	34 875	37 445	38 217
5. Solde de fonctionnement fédéral au Québec (Total des recettes (4) moins Total des dépenses (2))	-4 247	-4 080	4 061	3 397	1 777
6. Montant au Québec du solde de fonctionnement fédéral (calculée tableau A)	870	3 044	10 391	11 331	10 891
7. Gain fiscal brut (Montant au Québec du Solde de fonctionnement fédéral (6) moins Solde de fonctionnement fédéral au Québec (5))	5 117	7 124	6 330	7 934	9 114
8. Part du Québec du service net de la dette fédérale (calculée au tableau A)	-8 230	-9 343	-7 767	-7 672	-7 818
9. Solde budgétaire du fédéral au Québec (Solde de fonctionnement fédéral au Québec (5) plus Gain fiscal brut (7) plus Service net de la dette (8))	-7 360	-6 299	2 624	3 659	3 073
10. Solde budgétaire du fédéral au Québec avant Gain fiscal brut (Solde de fonctionnement fédéral au Québec (5) plus Service net de la dette (8))	-12 477	-13 423	-3 706	-4 275	-6 041

Sources: Tableaux 7 et 10 de l'annexe statistique; et Tableau A.

Tableau C

Solde budgétaire consolidé, réalisé et prévu, du gouvernement du Canada au Québec et du gouvernement du Québec, avant et après souveraineté, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

	1990 -1991	1995 -1996	1999 -2000	2000 -2001	2001 -2002
<u>Situation avant souveraineté</u>					
1. Opérations budgétaires					
Revenus budgétaires du Québec	33 571	38 254	47 399	51 017	51 136
Dépenses budgétaires du Québec	35 551	42 220	47 369	49 565	51 136
2. Solde budgétaire du Québec (Revenus moins Dépenses)	-1 980	-3 966	30	1 452	0
3. Solde budgétaire du fédéral au Québec (Calculé au tableau B)	-7 360	-6 299	2 624	3 659	3 073
4. Solde budgétaire consolidé avant souveraineté (Solde budgétaire du Québec (2) plus Solde budgétaire fédéral au Québec (3))	-9 340	-10 265	2 654	5 111	3 073
<u>Situation après souveraineté</u>					
5. Solde budgétaire consolidé avant souveraineté (Solde budgétaire du Québec (2) plus Solde budgétaire fédéral au Québec (3))	-9 340	-10 265	2 654	5 111	3 073
6. Gain fiscal brut perdu (Calculé au tableau B)	5 117	7 124	6 330	7 934	9 114
7. Solde budgétaire après souveraineté (Solde budgétaire consolidé avant souveraineté (5) moins Gain fiscal brut (6))	-14 457	-17 389	-3 676	-2 823	-6 041

Sources:Tableaux A et B; et tableaux 1-3 de l'annexe statistique.

Tableau D

Décomposition du solde budgétaire après souveraineté, selon les revenus, les dépenses et le service de la dette, en millions de dollars, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

	1990 -1991	1995 -1996	1999 -2000	2000 -2001	2001 -2002
<u>Situation consolidée</u>					
1. Dépenses budgétaires du Québec	35 551	42 220	47 369	49 565	51 136
2. Dépenses budgétaires additionnelles					
Dépenses des ministères	12 269	11 921	11 801	12 829	13 324
Transferts aux personnes	9 537	9 829	9 703	10 007	10 501
3. Total des dépenses budgétaires (1+2)	57 357	63 970	68 873	72 401	74 961
4. Revenus budgétaires du Québec	33 571	38 254	47 399	51 017	51 136
5. Revenus budgétaires du fédéral au Québec					
Revenus récupérés (excluant les revenus de placement)	24 305	25 816	31 917	34 447	35 086
Transferts perdus	-6 746	-8 146	-6 352	-8 164	-9 484
6. Total des revenus budgétaires (4+5)	51 130	55 924	72 964	77 300	76 738
7. Part du service de la dette fédérale (Calculé au tableau A)	-8 230	-9 343	-7 767	-7 672	-7 818
<u>Situation après souveraineté</u>					
8. Solde budgétaire après souveraineté (Revenus (6) moins Dépenses (3), plus Service de la dette (7))	-14 557	-17 389	-3 676	-2 823	-6 041
9. Variation du solde budgétaire					
Solde avant souveraineté (tableau C)	-9 340	-10 265	2 654	5 111	3 073
Solde après souveraineté (8)	-14 457	-17 389	-3 676	-2 823	-6 041
Variation (= gain fiscal brut perdu)	-5 117	-7 124	-6 330	-7 934	-9 114

Sources: Tableaux 1, 3 et 10 de l'annexe statistique; et tableaux A et C.

Annexe Statistique

Tableau 1

Revenus budgétaires réalisés et prévus du gouvernement du Québec, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Revenus	1990- 1991 (1)	1995- 1996 (2)	1999- 2000 (3)	2000- 2001 (4)	2001- 2002 (5)
Revenus autonomes	26 825	30 108	41 047	42 856	41 652
Impôts sur les revenus et les biens	16 332	18 579	23 963	25 773	24 712
Taxes de vente à la consommation	7 329	7 299	8 819	9 393	9 742
Droits et permis	888	1 018	1 342	1 237	1 159
Revenus divers	1 018	1 285	1 130	1 106	1 121
Revenus des entreprises du gouvernement	1 258	1 927	3 943	3 496	3 256
Organismes consolidés	n.p.	n.p.	1 850	1 851	1 662
Transferts du gouvernement du Canada	6 746	8 146	6 352	8 161	9 484
Péréquation	3 872	4 321	4 387	5 650	5 615
Transfert canadien santé et programmes sociaux ¹	2 678	3 720	1 142	1 627	2 975
Autres programmes	196	105	553	634	535
Organismes consolidés	n.p.	n.p.	270	250	359
Total des revenus budgétaires	33 571	38 254	47 399	51 017	51 136

Sources:

- (1) Document de travail 1, chapitre 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.
- (2) Compte publics 1995-1996, ministère des Finances du Québec.
- (3) Budget 2001-2002, ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001.
- (4) Budget 2002-2003, ministère des Finances du Québec, 1 novembre 2001.
- (5) Budget 2001-2002, ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001.

n.p. : non pertinent (avant réforme de la comptabilité gouvernementale relativement aux organismes consolidés).

1. Pour 1999-2000 à 2001-2002, transfert au titre du transfert canadien en santé et programmes sociaux (TCSPS) et encaissement des sommes des trois fiducies du supplément du TCSPS (1999-2000, 2000-2001 et 2000-2001) mises sur pied par le gouvernement fédéral pour les soins de santé et le financement d'équipements médicaux. Les montants placés doivent être encaissés au plus tard en 2004 (ou 2002 pour le financement d'équipements médicaux).

Tableau 2

Dépenses budgétaires réalisées et prévues du gouvernement du Québec, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Dépenses	1990-1991 (1)	1995-1996 (2)	1999-2000 (3)	2000-2001 (4)	2001-2002 (5)
Total dépenses d'opérations	31 117	36 182	39 997	41 959	43 226
Dépenses de programmes	31 117	36 182	38 704	40 776	41 929
Organismes consolidés	n.p.	n.p.	1 293	1 183	1 297
Total service de la dette	4 434	6 038	7 372	7 606	7 910
Fonds consolidé du revenu	4 434	6 038	6 751	6 972	7 243
Organismes consolidés	n.p.	n.p.	621.	634	667
Total dépenses budgétaires	35 551	42 220	47 369	49 565	51 136

Sources:

- (1) Document de travail 1, chapitre 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.
 - (2) Compte publics 1995-1996, ministère des Finances du Québec.
 - (3) Budget 2001-2002, ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001
 - (4) Budget 2002-2003, ministère des Finances du Québec, 1 novembre 2001
 - (5) Budget 2001-2002, ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001
- n.p. : non pertinent (avant réforme de la comptabilité gouvernementale relativement aux organismes consolidés).

Tableau 3

État des opérations financières réalisées et prévues, gouvernement du Québec, 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Opérations financières	1990- 1991 (1)	1995- 1996 (2)	1999- 2000 (3)	2000- 2001 (4)	2001- 2002 (5)
Opérations budgétaires					
Revenus budgétaires	33 571	38 254	47 399	51 017	51 136
Dépenses budgétaires	35 551	-42 220	-47 369	-49 565	-51 136
Réserve				-950	0
Surplus (déficit) budgétaire après réserve	-1 980	-3 966	30	502	0
Opérations non budgétaires					
Placements, prêts et avances	-649	-183	-2 022	-1 632	-2 771
Immobilisations			-359	-473	-691
Compte des régimes de retraite	1 870	1 808	1 740	1 793	1 888
Autres comptes	-216	-550	1 328	-706	804
Excédent (insuffisance) non budgétaire	1 005	1 075	687	-1 018	-770
Surplus (besoins) financiers nets	-975	-2 900	717	-516	-770
Fonds consolidé du revenu			0	0	0
Organismes consolidés			-717	-516	-770
Opérations de financement					
Variation de l'encaisse			2 246	-473	1 859
Variation de la dette directe			-132	3 008	1 023
Fonds d'amortissement des régimes de retraite			-2 831	-2 019	-2 112
Total du financement des opérations			-717	516	770
Dette totale	45 864 ¹	76 086 ¹	100 546	102 741	104 860

Sources:

- (1) Document de travail 1, chap. 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.
 - (2) Budget 1995-1996, ministère des Finances du Québec, 9 mai 1995.
 - (3) Budget 2001-2002, ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001.
 - (4) Budget 2002-2003, ministère des Finances du Québec, 1 novembre 2001.
 - (5) ?Budget 2001-2002, ministère des Finances du Québec, 29 mars 2001.
1. Avant réforme de la comptabilité gouvernementale relativement aux organismes consolidés.
 2. Dette directe consolidée plus passif net au titre des régimes de retraite, au 31 mars de l'année financière. Voir note 1.

Tableau 4

Revenus budgétaires nets réalisés et prévus du gouvernement du Canada 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Revenus	1990-1991 (1)	1995-1996 (2)	1999-2000 (3)	2000-2001 (4)	2001-2002 (5)
Total des recettes fiscales nettes		123 341	157 445	169 676	174 200
Impôts sur le revenu	59 075	78 227	106 047	114 829	119 200
Des particuliers		60 167	79 378	82 305	86 900
Des non résidents		2 105	3 499	4 312	3 600
Des sociétés	11 400	15 955	23 170	28 212	28 700
Cotisations d'assurance-emploi	12 685	18 510	18 512	18 731	18 400
Autres taxes et droits	26 785	26 604	32 886	36 116	36 600
Taxes sur les produits et services		16 375	22 790	24 990	25 700
Taxes sur l'énergie		4 404	4 757	4 805	4 939E
Droits de douane à l'importation		2 969	2 105	2 807	2 100
Autres taxes et droits d'accise		2 856	3 234	3 514	3 861E
Revenus de placement	6 485	4 475	5 251	6 144	4 963E
Autres recettes non fiscales	4 320	2 485	3 012	2 770	2 237E
Total des recettes budgétaires	120 750	130 301	165 708	178 590	181 400

Sources:

- (1) Document de travail 1, chapitre 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.
- (2)-(4) Comptes publics du Canada 2000-2001.
- (5) Énoncé économique et mise à jour budgétaire, ministère des Finance du Canada, 18 octobre 2000; et Mise à jour économique, ministère des Finances du Canada, 17 mai 2001.

E: Montants estimés selon la prévision des autres revenus fiscaux et la prévision des recettes non fiscales et les parts observées de ces revenus en 2000-2001.

Tableau 5

Dépenses budgétaires du gouvernement du Canada 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Dépenses	1990-1991 (1)	1995-1996 (2)	1999-2000 (3)	2000-2001 (4)	2001-2002 (5)
Dépenses de programmes	108 765	112 013	111 763	119 348	124 500
Initiatives de dépenses post octobre 2000					755
Service de la dette publique	42 588	46 905	41 647	42 095	41 700
Total des dépenses budgétaires	151 353	158 918	153 410	161 443	166 955
Prudence					4 000
Prudence économique					1 000
Réserve pour éventualités					3 000
Excédent financier aux fins de planification					10 445

Sources:

- (1) Document de travail 1, chapitre 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.
- (2)-(4) Comptes publics du Canada 2000-2001.
- (5) Énoncé économique et mise à jour budgétaire, ministère des Finance du Canada, 18 octobre 2000; et Mise à jour économique, ministère des Finances du Canada, 17 mai 2001.

Tableau 6

État des opérations financières du gouvernement du Canada 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Opérations financières	1990-1991 (1)	1995-1996 (2)	1999-2000 (3)	2000-2001 (4)	2001-2002 (5)
Revenus budgétaires	119 353?	130 301	165 708	178 590	181 400
Dépenses budgétaires	-151 353	-158 918	-153 410	-161 443	-166 955
Surplus (déficit) budgétaire	-32 000	-28 617	12 298	17 147	14 445
Opérations non budgétaires	6 700	11 434	2 268	1 843	-3 000
Surplus (besoins) financiers nets (incluant opérations de change)	-31 978	-21 887	7 740	10 215	n.d.
Dettes publiques nettes	357 961	574 289	564 526	547 378	543 378 ¹

Sources:

- (1) Document de travail 1, chapitre 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.
- (2)-(4) Comptes publics du Canada 2000-2001.
- (5) Énoncé économique et mise à jour budgétaire, ministère des Finances du Canada, 18 octobre 2000; et Mise à jour économique, ministère des Finances du Canada, 17 mai 2001.
1. Si affectation de la réserve pour éventualités (3 000) à la dette et aucune autre réduction de la dette (Budget équilibré). Énoncé économique et mise à jour budgétaire, ministère des Finances du Canada, 18 octobre 2000.

Tableau 7

Estimation des revenus budgétaires nets du gouvernement du Canada au Québec 1990-1991, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Revenus	Part attribuable au Québec		Montant 1990-1991	Montant 1995-1996	Montant 1999-2000	Montant 2000-2001	Montant 2001-2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Impôts sur le revenu			11 469	11 404	14 428	15 126	15 738
Des particuliers	.194	.171R		10 890	13 574	14 074	14 860
Des non résidents	.208	.244R		514	854	1 052	878
Impôts sur le revenu des sociétés	.230	.240R	2 622	3 845	5 561	6 771	6 888
Cotisations d'assurance-emploi	.241	.236R	3 057	4 331	4 369	4 421	4 342
Autres taxes et droits	.237		6 348	5 689	6 911	7 545	7 646
Taxes sur les produits et services	n.d.	.208R		3 439	4 740	5 198	5 346
Taxes sur l'énergie	n.d.	.211E		969	1 023	1 014	1 042
Droits de douane à l'importation	n.d.	.211E		653	453	592	443
Autres taxes et droits d'accise	n.d.	.211E		628	695	741	815
Revenus de placement	.000	.219R		1 007	1 150	1 346	1 087
Autres recettes non fiscales	.208	.211E	899	547	648	584	472
Total des revenus budgétaires			24 395	26 823	33 067	35 793	36 173
Part totale calculée			.202C	.206	.200C	.200C	.199C

Sources:

(1) et (3) Document de travail 1, chap. 9, Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1992.

(2) Selon les Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles 2000 (portant les années 1995 et 1999 – seuls les ratios pour l'année 1999 sont présentés), Statistique Canada, No 13-213-PPB au catalogue.

(4) à (7) Selon le tableau 4 et la colonne (2).

R: Proportion selon les Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles 2000 (voir colonne 2).

E: Proportion selon le ratio du P.I.B. au prix de base (1995, 1999 et 2000 - seuls les ratios pour l'année 2000 sont présentés) Québec/Canada. (P.I.B. selon les Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles 2000).

C: Proportions calculées selon les montants.

Tableau 8

Dépenses réalisées et prévues du gouvernement du Canada, par ministère, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Ministères (selon les responsabilités de programmes de 1999- 2000 à 2001-2002)	Dépenses 1995-1996 (1)	Dépenses 1999-2000 (2)	Dépenses 2000-2001 (3)	Dépenses 2001-2002 (4)
Affaires étrangères et Commerce international	3 316	3 585	3 833	3 647
Affaires indiennes et du Nord canadien	5 224	4 698	5 107	5 084
Agence des douanes et du revenu Canada	2 222	2 935	4 561 ²	2 841
Agriculture et Agroalimentaire	2 564	2 412	2 736	2 168
Anciens combattants	1 937	2 077	2 109	2 104
Citoyenneté et Immigration	673	944	1 002	901
Conseil du Trésor	1 230	1 137	4 179 ³	2 076
Conseil Privé	169	264	469	239
Défense nationale	11 440	11 522	11 470	11 402
Développement des ressources humaines	33 727	26 160	27 022	28 169
Environnement	661	731	651	713
Finances	11 146	29 092	32 247	31 768
Gouverneur général	10	15	16	16
Industrie	4 063	4 773	4 077	4 690
Agence du Canada atlantique	368	305	283	352
Agence de développement du Québec	376	258	233	356
Diversification de l'économie de l'Ouest	363	216	214	284
Société d'expansion du Cap Breton	15	9	34	37
Justice	747	1 070	1 258	1 092
Parlement	273	324	345	355
Patrimoine canadien	2 989	2 909	3 124	3 448
Pêches et Océans	1 254	1 379	1 528	1 310
Ressources naturelles	1 069	918	920	870
Santé	9 138	3 211	2 716	3 009
Solliciteur général	2 659	3 008	3 135	3 190
Transports	2 547	927	941	960
Travaux publics et Services gouvernementaux	4 084	3 824	4 313	4 204
Éléments de conciliation ¹	7 749	3 060	825	9 970
Assurance-emploi	13 476	11 301	11 444	12 247
Total dépenses de programmes	112 013	111 763	119 348	125 255
Frais de la dette publique	46 905	41 647	42 095	41 700
Total des dépenses budgétaires	158 918	153 410	161 443	166 955

Sources:

(1)-(3) : Comptes publics du Canada.

(4) : Budget de dépenses 2001-2002 après l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire du 18 octobre 2000 et les initiatives budgétaires après le 18 octobre 2000.

1. Compte de conciliation nette des dépenses ministérielles nettes avec les dépenses externes nettes : comprend les comptes à des fins déterminées consolidés, les recettes affectées aux dépenses, les provisions pour évaluation, les sociétés d'État consolidées et l'élimination des dépenses internes. 2. Comprend l'Allocation ponctuelle pour frais de chauffage (1,4 milliards \$), une mesure de dépense annoncée dans l'Énoncé économique et la mise à jour budgétaire du 18 octobre 2000. 3. Comprend le règlement au titre de l'équité salariale.

Tableau 9

Paiements de transferts du gouvernement du Canada aux provinces et territoires et aux personnes (selon certains types de transfert)¹, par ministère, Québec (Q) et Reste du Canada (RdC), 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Ministères (selon les responsabilités de programmes de 1999-2000 à 2001-2002)	1995-1996		1999-2000		2000-2001		2001-2002	
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Q	RdC	Q	RdC	Q	RdC	Q	RdC
Affaires indiennes et du Nord canadien	50	178	74	135	89	152	100	156
Agence des douanes et du revenu Canada	104	28	117	66	146	76	143	92
Agriculture et Agroalimentaire	63	434	57	833	197	1 065	125	677
Citoyenneté et Immigration	90	0	103	51	115	49	102	31
Défense nationale	46	10	161	55	15	15	2	8
Développement des ressources humaines	8 102	23 051	6 281	17 380	6 517	17 933	6 763	18 609
Environnement	6	6	2	3	2	2	0	0
Finances	4 388	4 428	5 754	18 511	6 912	18 553	8 590	19 307
Industrie	258	353	22	185	14	75	98	47
Justice	46	209	59	215	71	245	74	257
Patrimoine canadien	54	163	52	143	51	143	51	143
Pêches et Océans	0	20	0	1	0	10	0	0
Ressources naturelles	27	48	0	5	2	27	0	6
Santé	1 295	5 956	3	12	3	12	3	12
Solliciteur général	7	30	15	36	15	39	15	39
Transports	27	230	26	57	10	74	86	77
Travaux publics et Services	182	1 002	243	1 229	190	1 132	228	1 357
Assurance-emploi	4 269	9 207	3 477	7 824	3 531	7 913	3 779	8 468
Élément de conciliation ²	-1 039	0	-391	0	291	0	-174	0
Total des transferts aux personnes	9 829	24 681	9 703	25 012	10 007	25 696	10 501	26 927
Assurance-emploi	4 269	9 207	3 477	7 824	3 531	7 913	3 779	8 468
Sécurité de la vieillesse	5 560	15 474	6 226	17 188	6 476	17 783	6 722	18 459
Part en pourcentage	28,5	71,5	28,0	72,0	28,0	72,0	28,0	72,0
Total des transferts aux provinces et territoires	8 146	20 672	6 352	21 729	8 164	21 819	9 484	22 359
Part en pourcentage	28,3	71,7	24,0	76,0	27,2	72,8	30,0	70,0
Total des transferts	17 975	45 353	16 055	46 741	18 171	47 515	19 985	49 286
Part en pourcentage	28,5	71,5	25,6	74,4	27,7	72,3	28,9	71,1

Sources:

- (1)-(3) Comptes publics du Canada 1995-1996, 1999-2000 et 2000-2001, Volume II (partie I) – Détails des dépenses et des recettes; (partie II)– Informations Supplémentaires (Programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés) et Paiements de transferts.
- (4) Conseil du trésor du Canada, Budget de dépenses 2001-2002 et Mise à jour économique, ministère des Finances du Canada, 17 mai 2001.

1. Les transferts aux personnes pris en considération sont: l'assurance-emploi (**Compte consolidé**), et la sécurité du revenu des personnes âgées (**Développement des ressources humaines**).

Les transferts intergouvernementaux pris en considération se rapportent aux différents programmes à frais partagés ou aux contributions directes versées aux provinces et gouvernements des territoires par les ministères suivants : enseignement, santé, infrastructure, habitation, protection des forêts des autochtones (**Affaires indiennes et du Nord canadien**); assurance-récolte, protection du revenu agricole et programmes divers (**Agriculture et Agroalimentaire**); administration de la taxe sur les biens et services, allocations spéciales pour enfants entretenus par des ministères ou agences provinciales (**Agence des douanes et du revenu**); accord sur l'immigration, installation et adaptation des immigrants (**Citoyenneté et Immigration**); protection civile et catastrophes naturelles (**Défense nationale**); réadaptation toxicomanie et alcoolisme – et en 1995-1996 services de santé complémentaires et assurées - (**Santé**); aide à l'employabilité des personnes handicapées – et en 1995-1996 toxicomanie et alcoolisme, adaptation travailleurs âgés, planification de l'emploi, régime d'assistance publique du Canada et éducation post-secondaire - (**Développement des ressources humaines**); réseaux climatologiques et protection et dépollution du Saint-Laurent (**Environnement**); péréquation, stabilisation fiscale, subventions statutaires, impôt sur les sociétés d'utilité publique, recouvrement Loi sur les allocations aux jeunes et paiements de remplacement au titre des programmes permanents, transfert canadien en

santé et programmes sociaux (**Finance**); subvention au programme d'infrastructure (**Industrie**); armes à feu, aide juridique, assistance et aide juridique jeunes contrevenants et Autochtones, fonds pour la mise en œuvre et l'application des pensions alimentaires (**Justice**); langues officielles dans l'enseignement (**Patrimoine**); divers (**Pêches et Océans**); tempêtes de verglas et contribution ressources extra-côtières (**Ressources naturelles**); logement à frais partagés (**Travaux publics et Services gouvernementaux**); police sur les réserves autochtones (**Solliciteur général**); routes, aéroports, sécurité (**Transports**).

2. Conciliation entre les information des Comptes publics du Canada concernant les transferts au titre des Programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés et celles des Comptes publics du Québec.

Tableau 10

Dépenses de programmes (après transferts) du gouvernement du Canada attribuées au Québec selon le ratio de la population Québec/Canada, par ministère, 1995-1996 et 1999-2000 à 2001-2002 (en millions de dollars)

Ministères (selon les responsabilités de programmes de 1999-2000 à 2001-2002)	1995-1996 (1)	1999-2000 (2)	2000-2001 (3)	2001-2002 (4)
Ratio population du Québec Canada	24,5	24,1	24,0	23,8
Affaires étrangères et Commerce international	812	864	920	868
Affaires indiennes et du Nord canadien	1 224	1 082	1 168	1 149
Agence des douanes et du revenu Canada	512	663	1 041	620
Agriculture et Agroalimentaire	506	367	354	325
Anciens combattants	475	501	506	501
Citoyenneté et Immigration	143	190	201	183
Conseil du Trésor	301	274	1 003	494
Conseil Privé	41	64	113	57
Défense nationale	2 789	2 725	2 746	2 711
Développement des ressources humaines	631	602	617	666
Environnement	159	175	155	170
Finances	571	1 163	1 628	921
Gouverneur général	3	4	4	4
Industrie	846	1 100	957	1 082
Agence du Canada atlantique	90	74	68	84
Agence de développement du Québec	92	62	56	85
Diversification de l'économie de l'Ouest	89	52	51	68
Société d'expansion du Cap Breton	4	2	8	9
Justice	121	192	226	181
Parlement	69	78	83	84
Patrimoine canadien	679	654	703	774
Pêches et Océans	302	332	364	312
Ressources naturelles	244	220	214	206
Santé	462	770	648	713
Solliciteur général	642	713	739	746
Transports	561	203	206	190
Travaux publics et Services gouvernementaux	711	567	718	623
Éléments de conciliation ¹	-1 158	-1 892	-2 618	-502
1. Total des dépenses de programmes après transferts	11 921	11 801	12 879	13 324
Part des dépenses en pourcentage	24,5	24,1	24,0	23,8
2. Total des transferts aux personnes	9 829	9 703	10 007	10 501
3. Total des transferts au gouvernement	8 146	6 352	8 164	9 484
4. Total des dépenses budgétaires (1+2+3)²	29 896	27 856	31 050	33 309
Part des dépenses en pourcentage	26,70	25,00	26,00	26,63

Sources: Selon les données des tableaux 8 et 9; et Institut de la statistique du Québec pour la population du Québec et du Canada selon l'année civile pertinente (1996; 1999; 2000;2001).

1. Voir note 1 au tableau 8 et note 2 au tableau 9.

2. Avant le service de la dette.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 631 à 656

Auteur : Pierre Fortin

Titre : L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir la recommandation 3 du *Rapport administratif général* et la littérature économique générale sur ce thème. Voir aussi l'étude réalisée par Claude Lamonde et Pierre Renaud et publiée en 1995 sous le titre *L'état des finances publiques d'un Québec souverain* (ISBN-2-551-16486-9).

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 659 à 687

Auteur : Marcel G. Dagenais

Titre : L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accèsion du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale est aujourd'hui décédé. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir la recommandation 3 du *Rapport administratif général* et la littérature économique générale sur le thème.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 689 à 707

Auteur : Daniel Racette

Titre : Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 709 à 735

Auteur : Rodrigue Tremblay

Titre : L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 737 à 745

Auteur : Mario Polèse

Titre : La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir l'étude réalisée par le même auteur et Sylvain Lefebvre et publiée en 1995 sous le titre *Les sièges sociaux et la souveraineté du Québec* (ISBN-2-551-16417-6).

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 747 à 755

Auteur : Gary Caldwell

Titre : L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise

MISE À JOUR

Auteur : Gary Caldwell

Titre : L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise.

2001-12-19

L'Anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise

Mise à jour et compléments en 2001

Gary Gordon Caldwell
Sainte-Edwidge de Clifton (Québec)
Décembre 2001

Sommaire

En cas de séparation, le taux de départ des Anglo-Québécois dépasserait le niveau qu'il atteignait au cours de la période 1966 à 1981 (soit 2 % de la population par année) pour se situer vraisemblablement autour de 3 % par année; cela pourrait entraîner, à long terme, la disparition effective de cette population. Pour rassurer les Québécois de langue anglaise qui sont encore ici, ou qui resteraient, il faudrait veiller au respect de la culture publique commune actuelle.

Accomplir cette tâche implique la nécessité de revitaliser une société civile qui est menacée... Sans cette revitalisation, le Québec lui-même a peu de chance de survivre. Arriver à faire revivre la société civile exige un retrait de l'appareil technocratique de la vie sociale, ainsi qu'un relâchement de l'emprise des intellectuels organiques sur le discours public et les médias.

Preamble

En 1992, plusieurs personnes ont été invitées à faire une présentation¹ à la Commission parlementaire spéciale qui portait le nom de *Commission de l'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*. J'étais l'un de ces invités et à ce titre j'ai été convié par M. Claude Corbo, du bureau de coordination des études, à faire une mise à jour. Tel que souhaité par M. Corbo, le présent texte est structuré en trois parties : la première partie reprend la déposition originale; la deuxième constitue la mise à jour et la troisième contient les conclusions que je tire de cette mise à jour.

Première partie : les éléments essentiels et les conclusions de la déposition originale de 1992

On m'avait, à l'époque, demandé de considérer trois questions. Tout d'abord, « combien d'anglophones partiraient du Québec advenant la séparation? » Deuxièmement, « qu'est-ce qui pourrait être fait pour les rassurer? » Et en troisième lieu, « quels droits devrait-on leur accorder? » Je passe à un survol des réponses données à chacune de ces questions.

Pour ce qui est de la première question, j'ai d'abord rappelé que les Anglo-Québécois quittent le Québec en grand nombre depuis au moins l'époque de la Confédération : par exemple, certains Cantons dans l'Estrie ont, lors de l'ouverture de l'Ouest canadien, connu la perte de la moitié de leur population anglaise dans une seule décennie, soit entre 1901 et 1911. Depuis la deuxième grande guerre, les anglophones ont été en général dix à quinze fois plus disposés à quitter le Québec que les francophones. Ainsi, entre 1966 et 1981, plus de 300 000 anglophones ont quitté le Québec (Termote et Gauvreau, 1988), soit une moyenne de vingt mille par année! C'était une période perturbée : crise du FLQ au milieu des années soixante, montée du Parti québécois et son accession au pouvoir dans les années soixante-dix. Pendant les cinq années de 1976 à 1981, soit une période où l'on craignait la séparation, plus du quart des Québécois de langue maternelle anglaise avec un diplôme universitaire, et plus du tiers des diplômés anglophones ayant entre 25 et 34 ans ont effectivement quitté le Québec pour une autre province (Gauthier, 1988). On s'accorde à dire que depuis 1981 il y a eu un ralentissement du rythme des départs. Néanmoins, pendant au moins quinze ans (de 1966 à 1981), dans une période où la possibilité d'une séparation était réelle, approximativement 2 % de la population anglophone du Québec quittait chaque année.

Quant à la deuxième question, comment rassurer les Anglo-Québécois, j'ai mis de l'avant trois considérations. Tout d'abord, ce qui importe avant tout pour les Anglo-Québécois, c'est de pouvoir gagner leur vie. Autrement dit, une amélioration de l'économie serait le facteur le plus déterminant. La deuxième considération était que les Anglo-Québécois ont besoin d'être convaincus qu'ils font partie intégrante du Québec et, pour y arriver, il faudrait réhabiliter l'histoire anglaise du Québec. Et, enfin, il faudrait voir à ce que les libertés, droits et institutions parlementaires qui font partie de la culture publique

¹ Assemblée nationale (1992).

commune du Québec restent en place et à ce que les Anglophones puissent continuer de jouir de ces libertés et droits tout en participant pleinement dans le processus politique. Ce qui est important, c'est l'expérience vécue dans le domaine public, plutôt que la rhétorique qui s'y rattache. Si les Anglo-Québécois peuvent espérer le *peace, order and good government* dont ils jouissent déjà au Québec, et si le Québec ne rompt pas avec la Constitution actuelle, on trouverait dans le Québec nouveau – peut-être – le maintien de ce qu'on est en train de perdre au Canada...une société où l'on cherche à conserver les acquis de notre civilisation. Ainsi, j'ai écrit dans la déposition originale :

« Il faudrait continuer de s'appuyer sur la Constitution québécoise vivante (par opposition à une nouvelle Constitution codifiée et enchâssée). Les Anglo-Québécois de l'ancienne culture politique canadienne-anglaise savent que la culture politique québécoise, avec la souveraineté parlementaire et ses libertés d'inspiration britannique, ne leur est pas étrangère. » (Caldwell, 1992)

Cela anticipe sur la réponse à la troisième question : quels droits faudrait-il leur donner, dans une présumée Constitution nouvelle? Je répondais qu'il était futile de parler d'enchâssement constitutionnel de droits. De tels droits seraient vus comme une rhétorique d'interlocuteurs opportunistes en qui on ne saurait avoir confiance.

En conclusion, j'ai avancé cinq propositions, appuyées de cinq exemples précis :

1. Laisser tomber le terme « anglophone » pour parler de l'Anglo-Québec.
2. Réhabiliter l'histoire anglo-québécoise.
3. Promouvoir l'accès à une culture publique commune, véhiculée en français.
4. Contenir l'intrusion de la technocratie (francophone et anglophone) au cœur des institutions locales (société civile).
5. Se rabattre sur des institutions parlementaires qui ont si bien servi et servent encore le Québec, et proclamer notre engagement envers ces mêmes institutions.

Des exemples précis :

1. Favoriser dans les écoles anglaises des cours de culture anglo-québécoise.
2. En mémoire de celui qui a su obtenir de la classe politique anglaise la préservation de la société québécoise, et qui l'a défendue contre les Américains, baptiser l'autoroute 40 la « Voie Dorchester ».
3. Voir à ce que tous les élèves au primaire s'initient à une connaissance de nos institutions politiques et acquièrent une connaissance adéquate du français.
4. Voir à ce que les commissaires scolaires, les représentants de la société civile, reprennent le contrôle des commissions scolaires protestantes.
5. Lorsqu'on fête le bicentenaire des institutions parlementaires au Québec, n'ayons pas peur de parler d'institutions parlementaires d'inspiration britannique.

J'avais de plus suggéré que des droits « anglais » constitutionnalisés risqueraient de devenir pour le Québec une croix qu'il pourrait plus tard regretter : ils constitueraient, pour les anglophones de l'extérieur du Québec, un levier moral et idéologique dont on ne pourrait jamais se débarrasser sans provoquer une crise de légitimité.

Tout cela en cohérence avec ma position plus générale qui est la suivante : le Québec est condamné – c'est la seule porte de sortie dont il dispose – à se rabattre sur son histoire et sur la constitution de 1867, qui prévalait jusqu'à 1982. Comme le reste du Canada a choisi en 1982 de rompre le pacte politique de 1867 sans le consentement du Québec, que le Canada hors du Québec assume les conséquences de ce geste foncièrement séparatiste. La souveraineté de la Couronne québécoise existe encore, et elle continuerait d'exister quoiqu'il advienne du reste du Canada...en autant que nous ne l'abandonnions pas!²

Deuxième partie : mise à jour et compléments

Reprenons maintenant les trois questions de départ et nos réponses, à la lumière de ce qui s'est passé depuis 1992, soit une décennie.

« Combien d'Anglo-Québécois quitteront le Québec advenant la séparation? »

Lors de notre déposition de 1992, nous avons, comme il l'est rappelé plus haut, mis en lumière les nombreux départs de la période 1966 à 1981 et commenté les motifs probables de ces départs. Depuis, entre 1986 et 1996, le rythme des départs s'est ralenti considérablement : autour de quinze mille départs chaque année, pour aller ailleurs au Canada (Termote, 1999), ce qui est moindre que les vingt mille en moyenne par année de la période 1966 à 1981.

Ce ralentissement s'explique peut-être par le fait que ceux qui craignaient le plus la séparation sont déjà partis, mais aussi par le fait que c'est surtout la classe moyenne qui a déjà décampé (Caldwell, 1994). Ceux qui restent ont moins de mobilité économique.

Pour ces raisons, advenant une véritable séparation amorcée par une victoire référendaire (donc « légale » et sans guerre civile), il me semble vraisemblable que le rythme des départs pourrait augmenter d'au moins la moitié de ce qu'il était entre 1966 et 1981 (c'est-à-dire 2 % par année) pour atteindre environ 3 % par année. À un tel niveau, les départs, combinés avec le niveau maintenant plus bas d'entrées en provenance d'ailleurs au Canada (cinq à sept mille par année) et des entrées internationales moindres elles aussi (trois à quatre mille par année) vont, en conjonction avec une fécondité qui chute encore (indice synthétique de fécondité de 1,42 en 1996)³, amener cette population déjà en déclin absolu sur la pente de la disparition lente. Ici, le cas du sort de la population anglo-irlandaise est instructif. Lorsque l'Irlande est devenue indépendante en 1922, les Anglo-

² Chaque fois que le Québec invoque la Constitution de 1982, comme il l'a fait contre toute attente lors de l'abrogation de l'article 93, il abandonne un peu de cette souveraineté.

³ Toutes les données pour la période 1986 à 1996 ont été prises dans Termote, 1999

Irlandais constituaient autour de 15 % de la population de cette nouvelle république; aujourd'hui, ils en représentent moins de 4 %.

« Qu'est-ce qui pourrait être fait pour les rassurer? »

Pour rassurer les anglophones, il s'agirait, en gros, de maintenir les aspects de la Constitution québécoise (« Constitution » au sens large) autres que le lien avec le reste du Canada. En premier lieu, ce sont les libertés fondamentales, notamment l'État du droit, le *due process* et le maintien de nos institutions parlementaires. Il y a évidemment aussi les droits civiques qui découlent de nos libertés fondamentales (Caldwell 2001). En deuxième lieu figurent des institutions de la société civile, notamment la famille, l'Église, l'école, les services de santé et de bien-être et les municipalités locales.

Si on adopte, comme je le suggère ici, l'approche de se préoccuper des libertés et des droits qui font déjà partie de la culture publique commune et de s'assurer que les Anglo-Québécois ont pleinement accès à nos institutions parlementaires, il faudrait porter une attention toute particulière au respect des lois déjà mises en place précisément pour répondre à leurs besoins. Un exemple, la loi d'accès aux services de santé en anglais : le refus du présent gouvernement de requérir l'avis du Conseil consultatif prévu par cette loi constitue un cas concret de ce qu'il ne faut pas faire.

Une autre question qui préoccupe beaucoup les Anglo-Québécois, comme d'ailleurs tous les Québécois, c'est celle du maintien des municipalités. Chez nous, les municipalités sont le dernier rempart de l'autonomie locale. Les communautés locales n'ont plus d'emprise sur les écoles publiques, les hôpitaux ni sur leurs caisses de crédit et d'épargne. La surprenante résistance aux fusions municipales forcées est une manifestation – je crois – de la frustration engendrée par cette situation. Un gouvernement capable de le reconnaître et de renverser la politique actuelle de suppression des municipalités locales ferait un grand pas en avant pour ce qui est de rassurer les Anglo-Québécois.

« Quels droits devrait-on leur accorder? »

Les « droits » spécifiques dont ont besoin les Anglo-Québécois ne sont pas des « droits » à constitutionnaliser dans une loi fondamentale, une nouvelle Constitution fondatrice; à l'exception peut-être d'une référence à leur existence et à leur histoire dans le préambule. Ils ont plutôt besoin de trois choses : premièrement, l'accès à la culture publique commune dont font partie nos institutions parlementaires; deuxièmement, une reconnaissance du rôle de leur tradition culturelle dans la création et le développement du Québec contemporain; et troisièmement, la protection de leurs institutions qui relèvent de la société civile. C'est ce que je réclamaï en 1992. Voyons où nous en sommes par rapport à ces trois réclamations.

Depuis 1992, peu, à ma connaissance, a été accompli pour réhabiliter l'histoire de l'Anglo-Québec. Pour reprendre mon cas témoin, concernant le rôle de Dorchester (Guy Carleton) dans la création et la préservation du Québec contemporain, rien n'a été fait. Il n'y a pas d'autoroute ni de grand ouvrage public nommé en l'honneur de cet Anglo-

Irlandais qui a sauvé non pas une fois, mais deux fois le Québec en tant qu'entité politique et sociale distincte (l'Acte de Québec en 1774⁴ et le siège de Québec en 1775-1776). Il y a, bien entendu, une certaine amorce de cette reconnaissance dans le rapport Larose (Québec 2001), mais pas de leadership du gouvernement, ni de l'Assemblée nationale, à cet égard.

La deuxième réclamation, soit l'accès à la culture publique commune, implique au moins deux développements : premièrement, une certaine articulation du contenu de cette culture publique commune; et, deuxièmement, la mise au rancart d'un discours sur la citoyenneté qui s'inspire d'un fond idéologique républicain qui ne trouve aucun écho dans la population en général. Pour ce qui est de l'articulation du contenu de la culture publique commune, une première approximation a été explicitée dans le livre *La culture publique commune : les règles du jeu de la vie publique au Québec et les fondements de ces règles*⁵, qui est paru en 2001. De plus, certains analystes, dont Yvon Lamonde (2000), Daniel Salée (2001) et Geneviève Mathieu (2001), se sont penchés sur l'existence, la nature et le rôle de la culture publique commune.

Toutefois, le pouvoir étatique (à Québec et à Ottawa) continue de se laisser séduire par une idéologie selon laquelle la nation, soit canadienne ou québécoise, peut être construite par l'élaboration d'un discours sur une citoyenneté au contenu abstrait et qui, en plus d'être désincarné, est en rupture avec la culture publique commune, qui est le produit d'une histoire avec tous ses tiraillements, déceptions et moments d'inspiration tout particuliers. Évidemment, l'appareil technocratique⁶ trouve amplement son compte dans ce discours à résonance républicaine qui préconise la mise à contribution de l'administration publique (notamment des écoles) pour fabriquer une meilleure *cohésion sociale* dans un *espace civique commun* (Proulx, 1999). Depuis 1992, on a vu ce discours *citoyen*⁷ se manifester au Québec dans plusieurs « émanations » de l'état : le rapport Proulx sur la place de la religion à l'école (1999); un colloque sur la nouvelle citoyenneté organisé par Alain-G. Gagnon et patronné par le gouvernement du Québec (Maclure et Gagnon, 2001); et tout dernièrement, dans le rapport Larose sur le français (Québec 2001), dont le sous-titre est *Une nouvelle approche stratégique et citoyenne*.

Ce discours républicain⁸ – même s'il ne se présente pas comme tel – ne rejoint pas le public québécois, mais il sert à légitimer la consolidation et l'extension de l'influence de l'appareil technocratique sur la vie quotidienne, aux dépens de l'emprise de la société civile. Un exemple de cette dynamique fut l'abrogation, pour le Québec, de l'article 93 de la Constitution de 1867, en 1998. Cela a eu pour effet d'enlever un choix d'école à la

⁴ Philip Lawson (1989), dans un livre peu connu, a mis les pendules à l'heure en ce qui concerne la genèse de l'Acte de Québec.

⁵ Publié en 2001 par votre humble serviteur, ce livre est la poursuite d'un exercice de réflexion qui date de 1986 et auquel a participé le regretté Julien Harvey.

⁶ « L'appareil technocratique » fait référence à toute organisation qui doit son existence à une finalité politique, c'est-à-dire qui a un monopole qui lui vient d'un mandat accordé par l'état.

⁷ Ce mot est pris adjectivement, comme dans le sous-titre du rapport Larose (Québec 2001).

⁸ Ce n'est pas ici qu'il convient de faire l'exégèse de l'emploi du concept républicain au Québec, un exercice qui mériterait d'être fait. Par exemple, Stéphane Kelly (1997) nous parle du *républicanisme agraire* du Québec!

population et d'éliminer toutes les assises constitutionnelles d'un contrôle local sur l'éducation...Québec pourrait maintenant abolir tout simplement les conseils scolaires (comme l'a déjà fait d'ailleurs le Nouveau-Brunswick). L'abrogation de l'article 93 n'a été ni demandée, ni comprise par la population; c'est à peine si cette dernière sait qu'elle a eu lieu. Ce qui n'a pas empêché tous les éditorialistes ni tous les députés de l'Assemblée nationale (sauf un) d'être en accord avec ce changement constitutionnel lourd de conséquences. Voilà bien un cas très rare où une nation demande à ce qu'on lui enlève un droit (plutôt que de lui en ajouter un)! Donc, la légitimation idéologique a été si complète que l'abrogation est passée comme du beurre dans la poêle.

Alors, concernant l'intrusion de la technocratie au cœur des institutions locales de la société civile, on a régressé depuis 1992. L'occasion, à part le mouvement de résistance aux fusions municipales forcées, de se ressaisir par rapport à l'emprise de cette technocratie ne s'est pas encore présentée⁹.

Troisième partie : Conclusion : Pour assurer l'avenir du Québec, il faut se rabattre sur l'histoire et la société civile, soit se mettre en mode « retranchement »

Pour assurer la poursuite de la société québécoise (« pour la suite du monde ») et enrayer la perte insidieuse de souveraineté qu'elle subit depuis un quart de siècle, il faut une mobilisation qui se doit d'inclure les Anglo-Québécois et à laquelle ces derniers doivent se rallier. Cette mobilisation – rappelons que la capacité de mobilisation existe encore au Québec – doit se mener selon trois axes.

Le premier et le plus essentiel est la revitalisation de la société civile québécoise. On y parviendra en enlevant à l'appareil technocratique des pouvoirs et prétentions et en restituant des responsabilités aux communautés locales, comme M. Claude Ryan l'a déjà fait en ce qui concerne la voirie locale (alors qu'il était ministre des Affaires municipales). Un exemple de ce qu'on doit faire à cet égard est celui de redonner aux parents la liberté de choisir l'école de leurs enfants.¹⁰ Lorsqu'on a un choix à faire, on ne peut pas s'esquiver de la responsabilité qui en découle. L'État a un rôle propre à jouer par rapport à la société civile; c'est surtout celui de protection de la société civile. L'État québécois s'est acquitté admirablement de ce rôle en ce qui concerne la langue – une facette primordiale de la société civile – en adoptant la loi 101 en 1977. Toutefois, ce rôle de protecteur, de garant de l'égalité des chances, de champion de la justice sociale ne va pas jusqu'aux gestes à poser pour dispenser l'enseignement, pour prodiguer des soins médicaux, pour administrer la commune, ou jusqu'à créer des monopoles dans la vie associative.

⁹ La récente apparition sur la scène nationale de l'Union paysanne, opposée au monopole de l'UPA, peut en être une autre.

¹⁰ Il ne s'agit pas ici du libre choix selon la langue, mais plutôt selon les préférences pédagogiques.

Deuxièmement, il faut promouvoir la consolidation et le développement de la culture publique commune existante, plutôt que de mobiliser l'appareil technocratique dans une sphère qui n'est pas la sienne en orchestrant la fabrication d'une « nouvelle citoyenneté ». Par exemple, au lieu de décrier le sentiment d'appartenance et de communauté qui jaillit des milieux locaux, le taxant de manifestation de luttes de pouvoir et d'esprit de clocher, il faut le reconnaître comme une ressource disponible pour pousser les citoyens à assumer des responsabilités et pour meubler et maintenir le tissu social. Les valeurs qui sous-tendent ce sentiment d'appartenance à une communauté : autonomie locale, responsabilité civique, service à la communauté, entraide et égalitarisme politique font partie de la culture publique commune et sont portées par celle-ci. Par le truchement d'un sentiment d'identité locale ou québécoise, ces valeurs peuvent inspirer et mobiliser les gens, ce que la litanie des valeurs abstraites de la nouvelle citoyenneté (respect des autres, solidarité, justice et démocratie) ne suffit guère à faire. Et même si l'État essayait de promouvoir ces valeurs abstraites, via l'école, par exemple, il ne serait pas de taille face à la concurrence du marché, notamment des médias et du trafic de drogue.

Pour illustrer ce propos, j'offre l'exemple des *drug-free schools* de certaines municipalités locales de la Nouvelle-Angleterre. Sachant que la sécurité, la sérénité et la civilité sont requises pour un milieu propice à l'enseignement et que le rayonnement des maîtres et leur influence auprès des élèves ne peuvent coexister dans l'école avec l'usage et le trafic de drogue, la société civile, avec le concours du pouvoir politique, s'est mobilisée pour réaliser ce que celui-ci ne pouvait accomplir seul. Si, au Québec, nous sommes incapables, francophones ou anglophones, d'en faire autant (réaliser des écoles sans drogue), c'est un aveu déconcertant d'impuissance.

Ces deux axes d'une stratégie de retranchement – la revitalisation de la société civile et la consolidation et le développement de la culture publique commune – ont un corollaire : dénouer l'emprise malsaine de nos intellectuels « organiques » québécois (des complices ou instruments de l'appareil étatique) qui exercent un quasi-monopole sur tout ce qui touche la pensée politique et le discours médiatique au Québec. J'offre un exemple de cette pensée monolithique : au Québec, ceux qui doivent gagner leur vie en dehors de l'appareil et des monopoles quasi étatiques qui gravitent dans l'orbite de l'appareil technocratique, savent que ce qu'on dénomme « le dédoublement des juridictions » entre Ottawa et Québec peut être garant de respect envers le citoyen, de liberté et d'efficacité. Mais, à entendre le discours de nos penseurs organiques, il va de soi que c'est une malédiction.

À moins de se défaire de ce monopole de pensée sur le discours public et les médias, on ne pourra jouir des bienfaits de la pensée critique pour la renaissance de la société civile québécoise, ainsi que pour le maintien et développement de sa culture publique commune. Nos intellectuels organiques ne lâcheront pas prise d'eux-mêmes : ils seront prêts à continuer d'étouffer le Québec par la promulgation de leurs idéologies intéressées, jusqu'à la ruine du dernier contribuable apte à bonifier leurs salaires et leurs fonds de pension. Une fois le dernier contribuable étouffé, ils vont décamper du Québec en quête de postes disponibles ailleurs, laissant ceux qui restent se débrouiller sans leurs « connaissances ».

Dans la logique du discours *citoyen*, on pourrait envisager un Québec où il n'y aurait que des citoyens du monde (des intellectuels à citoyennetés multiples), où la création de richesse (via, par exemple, Hydro-Québec et Loto-Québec) serait assurée par la vente de produits et services à des étrangers. À part les contrôleurs d'Hydro-Québec devant leurs ordinateurs et les croupiers des Casinos, on n'aurait même pas besoin de monde au Québec : pourquoi donc maintenir des municipalités locales?...Quel anachronisme! Curieusement, chez nous, le contre-discours politique en faveur de la réhabilitation de la communauté locale, du bénévolat, de la vie associative libre et du cadre familial vient surtout de l'institution de la Couronne, par l'entremise des personnes de Madame Lise Thibault et d'Élisabeth II.¹¹ C'est la Couronne, par les bienfaits de sa continuité et de son incarnation désintéressée du bien commun, qui a été la première de nos institutions politiques à se rendre compte de l'importance de l'enjeu de la société civile.

En vous laissant, je vous signale que les propos de ce texte peuvent être difficilement diffusés en dehors de la société civile et de l'institution parlementaire. Ils ne sont pas recevables dans nos médias ni dans les pages de nos revues.¹² En disant cela, je pense à l'exceptionnelle écoute dont j'ai été l'objet en commission parlementaire lors de ma première déposition, ainsi qu'aux extraordinaires échanges dont j'ai pu alors profiter (Assemblée nationale, 1992). Je vous remercie de m'avoir invité de nouveau, à l'occasion de cette mise à jour.

¹¹ Par exemple, l'allocution de son excellence Madame Lise Thibault au congrès de l'Association des parents catholiques du Québec, le 3 novembre 2001 à Montréal et le message de Noël d'Élisabeth II, le 25 décembre 2001.

¹² La revue *l'Agora*, de l'Estrie, est une heureuse exception.

Bibliographie

ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats, Commission parlementaire spéciale : *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*, le mardi, 7 avril 1992, n° 36.

CALDWELL, Gary. *L'Anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise*, texte soumis à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, le 7 avril 1992.

CALDWELL, Gary. *La culture publique commune : les règles du jeu de la vie publique au Québec et les fondements de ces règles*, Éditions Nota bene, Québec, 2001.

CALDWELL, Gary. *La question du Québec anglais*, IQRC, Québec, 1994

GAUTHIER, Hervé. *Les migrations au Québec : aspects régionaux*, Les Publications du Québec, Québec, 1988.

KELLY, Stéphane. *La petite loterie : comment la Couronne a obtenu la collaboration du Canada français après 1837*, Boréal, Montréal, 1997.

LAMONDE, Yvon. *Trajectoires de l'histoire du Québec*, Éditions Fides, Montréal, 2001.

LAWSON, Philip. *Imperial Challenge: Quebec, Britain and the American Revolution*, McGill-Queen's, Montréal, 1989.

MATHIEU, Geneviève. *Qui est québécois?*, VLB, Montréal, 2001.

PROULX, Jean-Pierre et al. *Laïcité et religions, perspectives nouvelles pour l'école québécoise : rapport du Groupe de travail sur la place de la religion à l'école*, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, Québec, 1999.

QUÉBEC, Gouvernement du. *Le français, une langue pour tout le monde : une nouvelle approche stratégique et citoyenne*, Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, Québec, 2001.

SALÉE, Daniel. *De l'avenir de l'identité nationale québécoise*, dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon, éditeurs, *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Québec Amérique, Montréal, 2001.

TERMOTE, Marc et Danielle GAUVREAU. *La situation démolinguistique au Québec, évolution passée et prospective*, Dossier n° 30, Conseil de la langue française, Québec, 1988.

TERMOTE, Marc et Jacques LEDENT. *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal à l'aube du XXI^e siècle, implications pour le français langue d'usage public*, INRS-Urbanisation, Montréal, 1999.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 757 à 780

Auteur : Claude Lamonde

Titre : Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir l'étude réalisée par le même auteur et Jacques Bolduc et publiée en 1995 sous le titre *Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada* (ISBN-2-551-16389-7); voir aussi la mise à jour de sa propre étude par Malcolm N. Shaw.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 783 à 799

Auteur : Malcolm N. Shaw

Titre : Succession d'États aux biens et aux dettes

MISE À JOUR

Auteur : Malcolm N. Shaw

Titre : Succession d'états aux biens et aux dettes: mise a jour et compléments de 2001/2

2001-12-19

STATE SUCCESSION TO ASSETS AND DEBTS: AN UPDATE 2001/2

EXECUTIVE SUMMARY

1. This Opinion updates the one provided in 1992 and outlines the major relevant events since that time. These have primarily concerned the dissolution of Yugoslavia and of the USSR and their aftermath. This Opinion focuses on the Yugoslav situation in particular since several critical issues were addressed by the Yugoslav Arbitration Commission and a final resolution of outstanding questions was reached in the important Vienna Agreement On Succession Issues Adopted at the Conference on Succession Issues of June 2001.

2. Issues such as the applicable law and critical date as well as the nature and relevant law concerning immovable and movable property; financial assets; and debts are addressed and the evolution in state practice briefly described. Reference is also made to archives and pensions in this context.

3. The conclusions reached concern the predominant territorialist approach and the rise in the application of equitable principles in succession situations. In addition, the growing importance of the role and activities of the international institutions, particularly financial institutions, is noted.

Professor Malcolm N Shaw, Barrister
Essex Court Chambers
24 Lincoln's Inn Fields
London WC2A 3ED

March 2002

STATE SUCCESSION TO ASSETS AND DEBTS: AN UPDATE 2001/2

**SUCCESSION D'ETATS AUX BIENS ET AUX DETTES: MISE A
JOUR ET COMPLEMENTS DE 2001/2**

Professor Malcolm N Shaw, Barrister
Essex Court Chambers
24 Lincoln's Inn
London WC2A 3ED

27 February 2002

1. On 20 January 1992, I provided an Opinion to the “Commission Parlementaire d’Etude des Questions Afferentes à l’Accession du Québec à la Souveraineté” on the division of state property and debts in the event that the Province of Quebec were to become independent (“the 1992 Opinion”). I have now been asked by Professor Claude Corbo, Coordinator of the Bureau de coordination des études in correspondence commencing 5 July 2001, to update (mise à jour) this Opinion.

2. The structure of this Opinion is, according to instructions received from the Bureau de coordination des études, to be in three parts. The first part will reprise the conclusions of the original Opinion; the second part will analyse recent practice in the field and the third part will provide a revised or updated set of conclusion. In the course of reviewing practise since 1992 in the second part, elements of the original Opinion will be noted.

I. The Conclusions of the 1992 Opinion

3. The 1992 Opinion reached the following overall conclusions:

“67. It can be seen that the approach of international law to questions of state succession in a situation where part of an existing state secedes to form a new state, is not free from uncertainty, but that the dominant approach is a geographical or territorially based one.

68. In general, state property (movable or immovable) closely linked to the territory concerned will pass to the successor state, while debts similarly characterised would also pass to the successor state. Doubts exist with regard to some kinds of movable property outside the territory and with regard to general state debts, where there appears to be a move towards apportionment, although not such as to form a binding norm of international law. The possible bases for such an apportionment are various and have appeared in differing forms and combinations in relevant international agreements. Precisely which factors might

be used and in what order of priority are questions that can only be determined in the context of negotiations in specific cases.”

2. Post-1992 Practice

4. The major elements of state practice since the 1992 Opinion with regard to assets and debts have concerned the dissolution of Yugoslavia and of the USSR and their aftermath. Insofar as the former is concerned and inevitably this Opinion will focus on this situation, critical issues were addressed by the Yugoslav Arbitration Commission in Opinions 11 to 15 (see 96 International Law Reports, p. 713 et seq.). A final resolution of outstanding questions was reached in the important Agreement On Succession Issues Adopted at the Conference on Succession Issues held at the Hofburg Palace Heldenplatz, Vienna on 29 June 2001 (see <http://untreaty.un.org/English/notpubl/29-1.pdf> - hereafter “the Yugoslav Agreement 2001”). Insofar as the former USSR is concerned, some issues have been resolved, while others remain to be settled (see further paragraph 21).

5. The applicable law remains a mix of domestic law and customary international law. The Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts 1978 (“the Vienna Convention”), which had in 1992 not been ratified by any state, now has 5 parties (Croatia, Estonia, Georgia, Macedonia and Yugoslavia) but is still not in force, fifteen ratifications or accessions being required. It is, however, fair to say in general terms that many of its provisions are reflective of customary law and that its most controversial aspects (with regard to so-called “newly independent state”) refer only to traditional decolonised states and have no application to recent practice nor indeed to any relevant Quebec scenario. As always, legal issues relating to state succession are highly dependent upon particular factual situations and states retain a considerable degree of flexibility in seeking to apply the general principles of international law to their own circumstances.

a) The Relevant Date

6. The Vienna Convention provides that the date of succession (for both property, archives and debts, see Articles 10, 22 and 35) is the date at which the successor state replaces the predecessor state in “responsibility for the international relations of the territory” (Article 11; a formulation repeated in Opinion No. 11 of the Yugoslav Arbitration Commission, 96 International Law Reports, p. 719). This is invariably the date of independence. Neither the Czechoslovak nor the USSR succession situations posed a difficulty in this respect. However, much attention during the Yugoslav succession discussions focused upon the relevant date at which particular legal principles may be deemed to have crystallised. The problem in this situation was that the different successor states all came to independence at a different time and this clearly was a relevant factor with regard, for example, to the valuation of assets and debts. The Yugoslav Arbitration Commission, which was established pursuant to the European Community Declaration of 27 August 1991 (see 92 International Law Reports, p. 162) and consisted five members chaired by Robert Badinter, took the view that the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia (“SFRY”) had dissolved over a period of time, (see Opinion Nos. 1 and 8, id., pp. 162 and 199).

7. The Commission noted that the date of succession for each of the new states emerging from the SFRY was the date on which it became a state “which was a question of fact to be assessed in the light of all the relevant circumstances” (Opinion No. 11, 96 International Law Reports, p. 719). What is interesting is that the basis for the dates in question for the new states varied. In the cases of Croatia and Slovenia the relevant date was the date on which the declarations of independence took effect, following a three month suspension under the Brioni Declaration, and the two republics finally severed institutional links with the SFRY (8 October 1991). In the case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the date of succession was the date on which the new Constitution was adopted (17 November 1991), while for Bosnia-Herzegovina the relevant date was the date on which the results of the referendum on independence were announced (6 March 1992). As far as Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) (“FRY”) was concerned, the Commission took the view that the

date of succession was the date on which the new Constitution was adopted “and the relevant international agencies affirmed that the process of dissolution of the SFRY was complete” (27 April 1992).

8. In fact, the position taken by the FRY was different. It maintained that it was the continuation of the SFRY, so that the date given of 27 April 1992 was not a relevant “date of succession”. This complicated negotiations during the following years of the decade (see, for example, Stanic, “Financial Aspects of State Succession: The Case of Yugoslavia”, 12 European Journal of International Law, 2001, p. 751) since differences arose both as to the date of any relevant valuations of assets and debts and as to various substantive legal principles, some of which arguably varied depending upon whether there was a continuation of the original state. This Yugoslav position changed with the despatch of a letter from its President to the Security Council on 27 October 2000 requesting admission to the UN as a new member. It was so admitted on 1 November that year (see General Assembly resolution 55/12). On this basis incidentally, Yugoslavia has applied to the International Court for revision of its judgment on preliminary objections of 11 July 1996 (see the Yugoslav Application dated 23 April 2001, http://www.icj.org/icjwww/idoCKET/iybh/iybhapplication/iybh_iapplication_20010423.pdf). No doubt this alteration of position, occasioned by political changes in Belgrade and the overthrow of Slobodan Milosovic, facilitated the achievement of the Yugoslav Agreement of June 2001.

9. Article 7 of Annex A of the Yugoslav Agreement (dealing with movable and immovable property) provides that “Where pursuant to this Annex property passes to one of the successor states, its title to and rights in respect of that property shall be treated as having arisen on the date on which it proclaimed independence, and any other successor state’s title to and rights in respect of the property shall be treated as extinguished from that date” (see also Article 3 (1)). It would appear that this approach would supersede that of the Arbitration Commission, particularly with regard to the relevant date for Slovenia and Croatia (see above paragraph 7). However, the distribution of diplomatic and consular properties is expressly stated to be on the basis of a valuation made in

the Report of 31 December 1992 on the valuation of SFRY assets and liabilities as at 31 December 1990. Accordingly, one may conclude that issues of title depend upon the date of independence as the date of succession whereas the valuation is dependent upon that made on the basis of the Report.

b) The Definition of Property

10. It is correct that no definition of state or public property exists in international law (see, for example, Stern, “La Succession d’États”, 262 Recueil des Cours, 1996, at p. 329 and see also the dispute concerning property belonging to the Order of St. Mauritz and St. Lazarus, 11 Annuaire Francais de Droit International, 1965, p. 323). Article 8 of the Vienna Convention provides that state property for the purposes of the convention “means property, rights and interests which, at the date of the succession of states, were, according to the internal law of the predecessor state owned by that state”. In the case of states not having a unified legislation, the relevant internal law would be that law which in the predecessor state applies to the state property in question. Article 8 can be taken as reflective of customary international law (see also, for example, the Chorzow Factory case, PCIJ, Series A, no. 7, p. 30 and the German Settlers in Upper Silesia case, PCIJ, Series B, no. 6, p. 6).

11. The Yugoslav Commission tackled the question of property, particularly in Opinion No. 14 (96 International Law Reports, p. 729). It confirmed that to “determine whether the property, debts and archives belonged to the SFRY, reference should be had to the domestic law of the SFRY in operation at the date of succession – notably to the 1974 Constitution”. It drew attention to the developed notion of “social ownership” or “propriété sociale”, held for the most part by “associated labour organisations” with their own legal personality, operating in a single republic and coming within its exclusive jurisdiction. As such, their property, debts and archives were not to be divided for purposes of state succession, each successor state was to exercise its sovereign powers in respect of them. However, where such organisations operated “social ownership” either at federal level or in two or more republics, such property, debts and archives were to be divided between the successor states if they exercised public prerogatives on behalf of the SFRY or of individual republics. Where

such organisations did not exercise public prerogatives, then they would be considered private sector enterprises to which state succession did not apply.

12. There were differences between FRY and the other four republics as to the definition of state property. The former took the view that SFRY state property included not only the property, rights and interests of the federal institutions and units, but also “those parts of the so-called ‘social property’ which have in their totality or in part been created by or financed from the federal budget and other federal funds or from those of two or more federal units, or by juridical persons from two or more federal units”. In addition, the Yugoslav government sought to exclude the property, rights and interests brought by the Kingdom of Serbia and the Kingdom of Montenegro into the Yugoslav Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Draft Agreement on Succession between FRY and the Successor States, 4 May 1994, cited in Degan, “Disagreements over the Definition of State Property in the Process of State Succession to the Former Yugoslavia” in Mrak (ed.), Succession of States, Nijhoff, 1999, at p. 39). Such a wide view, however, was not adopted in the Yugoslav Agreement of 2001 as will be seen and should rather be understood as a negotiating position at the time. However, the Agreement does provide in Article 6 of Annex A that “It shall be for the successor state on whose territory immovable and tangible movable property is situated to determine, for the purposes of this Annex, whether that property was state property of the SFRY in accordance with international law”. This does introduce an element of confusion, since we now apparently have a unilateral test of the definition of state property “in accordance with international law” rather than a straightforward reference to the SFRY law of the relevant time.

c) Immovable State Property

13. The Vienna Convention provides that unless the states otherwise agree, immovable state property of the predecessor state shall pass to the successor state in the territory of which it is situated (Articles 17 and 18). This applies both in cases of

separation of part of the territory of a state and dissolution of the predecessor state. It is a clear principle of customary international law (see for example the agreement of 1 December 1948 between India and Pakistan, see O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, vol. 1, p. 220). It is confirmed in Opinion No. 14 of the Yugoslav Arbitration Commission, which referred to the "well established rule of state succession law that immovable property situated on the territory of a successor state passes exclusively to that state" (96 International Law Reports, p. 731) and in Article 2 (1) of Annex A of the Yugoslav Agreement 2001, which simply states that "Immovable state property of the SFRY which was located within the territory of the SFRY shall pass to the successor state on whose territory that property is situated".

14. Insofar as immovable state property situated outside the territory of the predecessor state is concerned and where the predecessor state is dissolved, then Article 18 (1) b of the Vienna Convention provides that such property shall pass to the successor states "in equitable proportions". Where, however, the predecessor state continues in existence, the convention is silent and no doubt there is here a presumption that such property continues to be that of the predecessor state, subject to agreement to the contrary.

15. The Yugoslav Agreement 2001 deals specifically with diplomatic and consular premises, by their very nature SFRY immovable property situated abroad. The Vienna Convention does not deal separately with such property. The Agreement provides for a careful and measured distribution of some sophistication. It provides for a special allocation of named SFRY diplomatic properties to specific successor states, so that the London embassy goes to Bosnia and Herzegovina; the Paris embassy to Croatia; the Washington embassy to Slovenia; the Paris consulate-general to Macedonia and the Paris residence to Yugoslavia (Article 1 of Annex B). It is expressly recognised that this allocation gives a greater share to Bosnia and Macedonia than they would have received under the IMF key (on which see below paragraph 20) or any other more favourable criterion (Article 2 (2)). All other

diplomatic and consular properties are to be distributed in kind so that the total of such properties (including the special Article 1 allocation) reflects as closely as possible the following proportions by value for each state: Bosnia and Herzegovina 15 %; Croatia 23.5 %; Macedonia 8 %; Slovenia 14 %; Federal Republic of Yugoslavia 39.5 %.

16. To the Annex is appended a list of SFRY diplomatic and consular properties according to geographical region describing inter alia their legal status and value (on the basis of the Report of 31 December 1992 on the valuation of SFRY assets and liabilities as at 31 December 1990) in order to assist the process of allocation. Of particular interest is the provision that each successor state “shall within each geographical region be entitled to its proportionate share” (Article 4 (1)).

d) Movable State Property

17. Where the predecessor state continues in existence or whether there is a dissolution, the Vienna Convention provide that movable state property of the predecessor state “connected with the activity of the predecessor state in respect of the territory to which the succession of states relates shall pass to the successor state”, while other movable state property is to pass in an equitable proportion (Articles 17 and 18). It appears to be a general principle that only such property as is destined specifically for local use is acquired by the successor state (O'Connell, *op.cit.* p. 204), but it may not always be easy to define the movable property in question with such precision, especially in view of the phraseology of articles 17 and 18. The reference therein to movable property “connected with the activity” of the predecessor state appears somewhat broader or more flexible than the traditional exposition of the rule. Movable property connected with the territory would therefore include local treasury balances and reserves and funds specifically allocated to the territory in question, as well as all funds applied to the liquidation of local debts, including savings bank deposits and pension and superannuation funds payable to persons in the territory. The successor state

would also obtain all the liquidated rights of the predecessor state in the territory, such as rents relating to public lands, repayment of mortgages, industrial loans and contract debts.

18. Article 3 (1) of Annex A to the Yugoslav Agreement 2001 provides simply that “Tangible movable state property of the SFRY which was located within the territory of the SFRY shall pass to the successor state on whose territory that property was situated on the date on which it proclaimed independence”. In many ways this obviates the problems referred to in paragraph 29 of the 1992 Opinion, which drew attention to the problems associated with the notion of an equitable distribution in the circumstances. The Annex, however, interestingly pays particular attention to two special kinds of movable state property. First, by Article 3 (2), Article 3 (1) is not to apply to tangible state property “of great importance to the cultural heritage of one of the successor states and which originated from the territory of that state” but is to go to that successor state. Examples given of such property include works of art, books, objects of historical interest and scientific collections. Such property is to be identified by the successor state concerned as soon as possible, but not later than two years after the entry into force of the Agreement.

19. Tangible movable property of the SFRY which formed part of its military property is to be the subject of special arrangements to be agreed among the successor states concerned (Article 4 (1)), while such special arrangements to be made shall in the case of movable and immovable property of the former Yugoslav National Army used for civilian purposes acknowledge the relevance of Articles 2 (1) (providing that immovable property passes to the territorial successor state) and 3 (1) (providing for the same outcome with regard to tangible movable state property). The Annex finally provides that where any successor state considers that the application of Articles 1 to 3 results in a “significantly unequal distribution” of SFRY state property (other than military property), then the matter may be raised with the Joint Committee established under Article 5 of this Annex.

e) Financial Assets

20. The Vienna Convention does not deal separately with financial assets. However, the matter was specifically addressed in Annex C of the Yugoslav Agreement. Article 1 lists the financial assets of the SFRY (such as cash, gold and other precious metals, deposit accounts, and securities), and including, for example, accounts and financial assets in the name of the SFRY federal government departments and agencies or in the name of the National Bank of Yugoslavia, sums due to the National Bank from banks in other countries, and financial quotas and drawing rights of the SFRY, National Bank or other federal organs or institutions. The Annex notes that a major portion of the assets and liabilities of the SFRY have already in practice been distributed on the basis of agreements made. Examples include the SFRY's share in the IMF, World Bank, EBRD and Bank for International Settlements. Article 4 provides for a distribution of assets on the basis of the proportions laid down in Article 5 (2), namely – Bosnia and Herzegovina 15.5%; Croatia 23%; Macedonia 7.5%; Slovenia 16% and FRY 38%. This formula is to be compared with the allocation agreed, with the consent of the successor states, by the IMF and World Bank (known as the IMF key) - Bosnia and Herzegovina 13.20%; Croatia 28.49%; Macedonia 5.40%; Slovenia 16.39% and FRY 36.52 % (see IMF Press Release No. 92/92, 15 December 1992; Williams, "State Succession and the International Financial Institutions", 43 International and Comparative Law Quarterly, 1994, at p. 802, fn. 168 and Shihata, "Matters of State Succession in the World Bank's Practice" in Mrak, *op.cit.* at p. 87). The same IMF key was used in the distribution with regard to the BIS assets in an arrangement dated 10 April 2001 (see Appendix to the Yugoslav Agreement). Annex F further provides that all rights and interest which belonged to the SFRY and not otherwise covered in the Agreement (such as patents, trade marks, copyrights and royalties) are to be shared among the successor states taking into account the proportion for division of SFRY financial assets.

21. In the case of the dissolution of Czechoslovakia, the two successor states quickly agreed up a 2:1 division of assets and liabilities (Czech Republic/Slovakia), reflecting essentially the population balance (see eg.

Czaplinski, *op.cit.*, p. 71 and Shihata, *op.cit.*, p. 87). In the case of the former USSR, accepted as a situation of separation from a continuing state, a range of agreements signed in 1991 and 1992 (listed in Stern, *op.cit.*, pp. 379-81) established the territorial principle as governing the distribution of property, so that property situated in a particular successor state was appropriated by that state. A special agreement in 1997 was reached with regard to the division of the Black Sea fleet based in the Crimea in Ukraine, following a number of unsuccessful efforts (*id.* p. 386). Insofar as other state property (essentially property abroad) was concerned, agreements in 1991 and 1992 provided for a division of assets and debts in a proportionate fashion, ranging from Russia – 61.34% to Ukraine –16.37% and to Estonia – 0.62% (*id.*, p. 402). This proportion was reached using four criteria: the participation of the republics concerned in the imports and exports respectively of the former USSR, the proportion of GNP, and the proportion of populations (Czaplinski, *op.cit.*, p. 71). However, in 1993, Russia claimed all of the assets and liabilities of the former USSR (*id.*, p. 405).

f) Debts and Liabilities

22. International law has discussed the concepts of state debts and public debts. The latter are more extensive in including debts of public bodies, both of a territorial character and those of a non-territorial nature. Article 33 of the Vienna Convention defines state debts as "any financial obligation of a predecessor state arising in conformity with international law with another state, an international organisation or any other subject of international law". One may divide public debts into national debts (debts owned by the state as a whole); local debts (debts contracted by a sub-governmental territorial unit or form of other local authority) and localised debts (debts incurred by the central government for the purpose of local projects or areas).

23. Local debts pass under customary international law to the successor state since they constitute arrangements entered into by sub-governmental territorial authorities now transferred to the jurisdiction of the successor state and a succession does not directly affect them. In effect, they continue to be debts borne by the specific territory concerned. Localised debts, being debts closely attached

to the territory seceding, also pass to the successor state. This conclusion is strengthened where the territory is a fiscally autonomous region (see, for example, O'CONNELL, *op. cit.* p. 416). In any event, as in the case of local debts, the presumption is that the loan concerned is to be used in the territory concerned.

24. The question of succession to the national debt, or the general state debt, is a troublesome one in international law. Practice is not extensive where the separation of part of an existing state is concerned, but the presumption is that the responsibility for the general public debt of the predecessor state remains with that state (see, for example, the Ottoman Public Debt case, 1 UN Reports of International Arbitral Awards, p. 529). This would certainly appear to be the case where part of a state is transferred to another state (see Yearbook of the ILC, 1977 II, Part 1, p. 81). Where the debt is secured by resources within the territory concerned, the most likely, although not invariable, consequence is that the successor state will take over responsibility for that debt. Articles 40 and 41 of the Vienna Convention provide that, in cases respectively of separation of part of a state to form another state and dissolution of the predecessor state, unless otherwise agreed, the state debt of the predecessor state passes to the successor state "in an equitable proportion" taking into account in particular the property, rights and interests which pass to the successor state in relation to that debt.

25. Annex C of the Yugoslav Agreement concerns financial assets and liabilities. The latter are stated to comprise the external debt (including other liabilities) of the SFRY to official creditors, international financial institutions, commercial creditors, creditors generally and sums payable by the National Bank of Yugoslavia to banks in other countries resulting from uncompleted inter-bank clearing arrangements (Article 2 (1) a). External debts described as "allocated debts", that is those where the final beneficiary of the debt is located on the territory of a specific successor state or group of successor states are not subject to succession and are to be accepted by the successor state on the territory of which the final beneficiary is located (Article 2 (1) b). Other liabilities are deemed to include guarantees by the SFRY or its National Bank of hard currency savings before the date of independence and those savings deposited by the

SFRY with Post Office Savings Bank. The Agreement notes that the major portion of the liabilities as well as the assets of the SFRY have already been distributed on the basis of a number of agreements, including those relating to the IMF, World Bank, the European Investment Bank, parts of the SFRY's external official debt to members of the Paris Club and parts of the SFRY's external commercial debt to banks (the London Club). The other parts of the Paris and London Club arrangements related to the FRY's allocation for which it has agreed to assume responsibility (Article 3 (2)).

g) Archives

26. Article 20 of the Vienna Convention defines archives as “all documents of whatever date and kind, produced or received by the predecessor state in the exercise of its functions which, at the date of succession of states, belonged to the predecessor state according to its internal law and were preserved by it directly or under its control as archives for whatever purposes”. In the case of both secession and dissolution, archives which for “normal administration of the territory” to which the succession relates should be in that territory, pass to the successor state, while the part of the archives that “relates directly to the territory to which the succession relates”, shall pass to the successor state (Articles 30 and 31).

27. Annex D of the Yugoslav Agreement 2001 deals with archives. Archives are defined as either SFRY state archives or Republic or other archives, being all documents (including film and other tapes and recordings and computerised records and those documents constituting cultural property) of whatever date or kind or wherever located which were produced or received by the SFRY or by the constituent Republics, or their territorial or administrative units, in the exercise of their functions and which were on 30 June 1991 belonged to them in accordance with internal law and were preserved as archives for whatever purpose.

28. Those parts of the SFRY state archives necessary for the normal administration of the territory of one or more states are in accordance with the stated principle of “functional pertinence” pass to those states, irrespective of the location of the archives (Article 3), while those archives relating directly to the

territory of one or more of the states or produced or received in the territory of one or more of the states or consisting of treaties of which the SFRY was the depositary and which relate only to matters concerning the territory of one or more states are to pass to those states irrespective of the location of the archives (Article 4). Other SFRY archives are to be the subject of an agreement between the successor states relating to their equitable distribution (Article 6). The Agreement further provides that Republic or other archives are to be the property of the corresponding state (Article 8). In essence, therefore, this Agreement confirms the predominantly territorial basis for state succession with regard to archives.

h) Pensions

29. Under international law, service pensions accruing before the change of sovereignty would in general constitute a charge upon the predecessor state. It is only where the pension is payable by a local treasury in the territory in question that it would be regarded as a local administrative debt and thus pass to the successor state. In other words, where the predecessor (central) government was the employer the official in question maintains his rights to enforce the pension against the former and there is no substitution or addition of responsibility without a specific agreement. However, where the official was employed by a totally absorbed local administrative unit and the pension was payable out of the funds of that unit, the debt would be a local one and would therefore pass to the successor state (see O'CONNELL, *op. cit.* pp. 468-9).

30. Article 1 of the Agreement provides that each state is to assume responsibility for and regularly pay legally grounded pensions funded by that state in its former capacity as a constituent Republic of the SFRY, irrespective of the nationality, citizenship, residence or domicile of the beneficiary. In addition, Article 2 provides that each state is to assume responsibility for and regularly pay pensions which are due to its citizens who were civil or military servants of the SFRY, irrespective of where they are resident or domiciled, if those pensions were funded from the federal budget or other resources of the SFRY.

III. Updated Conclusions

31. One may conclude as follows:

1. All succession situations tend to be distinctive and solutions adopted will depend both upon the particular factual background and the political interplay between the predecessor (if any) and successor states.
2. The dominant territorialist approach has been confirmed by recent practice. The allocation of immovable property on this basis has long been established, but the provisions in the Yugoslav Agreement concerning tangible movable state property, allocated external debts, archives and pensions reinforce the importance of the territorial dimension in settling succession issues.
3. The use of equity has been underlined. The large number of references to equitable considerations contained in the Vienna Convention has been confirmed by the approach of the Yugoslav Agreement. The preamble referred specifically to the “equitable distribution” of rights, obligations, assets and liabilities of the former SFRY, while Article 1 of Annex A, for example, relating to property is formulated so as “to achieve an equitable solution”. One should also note the approach to non-territorial archives.
4. The use of proportions in order to delimit succession issues is also marked, but what is interesting is the way in which different proportions may be used in regard to the same situation. The Yugoslav Agreement, for example, uses different proportions for the allocation of financial and other interests than used in the IMF and BIS settlements. The situation regarding the former USSR is also instructive in showing both how a particular proportion utilised a number of elements and how such a scheme may encounter serious opposition and be relinquished.
5. One can see also a rather more sophisticated treatment of different kinds of property. The Yugoslav Agreement makes special provision

for diplomatic and consular properties, cultural property and military property, for example.

6. The importance in the succession equation of the international financial institutions (for example, the IMF, World Bank and EBRD) and mechanisms (for example the Paris and London Clubs) is clearly underlined in recent practice. The extent to which many of the core financial assets and liabilities questions had in fact been resolved before the Agreement is instructive.
7. In sum, the question of the allocation of resources and liabilities upon secession or dissolution will remain a significant problem for the international community and one which will continue to require careful consideration in the light of evolving legal principles and complex factual and political contexts.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, page 801

Auteure : Geneviève Burdeau

Titre : Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

MISE À JOUR

Auteure : Geneviève Burdeau

Titre : Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

2001-12-19

Le texte de la mise à jour est à venir.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 805 à 822

Auteurs : Claude Gendron et Daniel Desjardins

Titre : Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Les auteurs de l'étude originale ont décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes

Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau) (1990-1991)

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec

Ivan Bernier : Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions
juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec / 1

**Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du
Québec** : L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique
canadien / 2

Pierre-Paul Proulx : Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les
autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde / 3

Pierre Fortin : La question de l'emploi au Québec : la photo et le film / 4

Daniel Racette : Intégration financière internationale et interdépendance des
politiques macro-économiques nationales / 5

Bernard Fortin : Les options monétaires d'un Québec souverain / 6

**Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du
Québec** : Analyse des activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral :
évolution et comparaisons interprovinciales / 7

Ministère des Finances du Québec : La présence du gouvernement fédéral au
Québec : les programmes de transferts fédéraux aux provinces, fonctionnement et
évolution récente / 8

**Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du
Québec** : Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la
souveraineté du Québec / 9

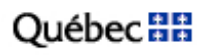
DEUXIÈME PARTIE : Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec

José Woehrling : Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et
constitutionnel du Québec / 10

Luc Bergeron : L'intégration européenne / 11

Marc Termote : L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada / 12





© Gouvernement du Québec, 2004

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 1 à 17

Auteur : Ivan Bernier

Titre : Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Il faut par ailleurs signaler que le thème de cette étude s'apparente à celui d'une autre étude préparée par le Secrétariat de la Commission, pour laquelle la mise à jour a été confiée à un nouvel expert (Maurice Arbour, Université Laval) désigné par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation. Cette dernière mise à jour, intitulée *L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien*, reprend des éléments de l'étude d'Ivan Bernier.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 19 à 54

Auteur : Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Titre : L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien

MISE À JOUR

Auteur : Maurice Arbour

Titre : L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien

Commentaires : L'auteur de la mise à jour a été choisi par suite d'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation. Il a été invité à considérer des questions traitées dans l'étude d'Ivan Bernier (*Vol 1 p. 1 à 17*).

2001-12-23

Mise à jour de l'étude intitulée L'Accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien

Résumé

Parmi les questions majeures étudiées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger / Campeau, 1991), celle de l'accès éventuel du Québec souverain aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien occupe une place centrale. L'objet de la présente étude est de vérifier dans quelle mesure l'application des ententes commerciales internationales qui encadrent actuellement le commerce international du Québec, du fait de son appartenance à la fédération canadienne, pourrait être affectée ou mise en péril du seul fait de l'accession à la souveraineté du Québec. On pense ici tout naturellement à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), ainsi qu'aux nombreux accords conclus dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cette question est extrêmement importante car il y va de la continuité ou de la rupture, d'un point de vue strictement légal, des liens juridiques qui unissent présentement le Québec au reste du monde sur le chapitre de ses exportations de biens et services et qui assurent à la fois la stabilité et le développement de son économie.

Une réflexion assez intéressante avait été amorcée sur toute cette question en 1991; dix ans plus tard, un travail de réévaluation s'avère d'autant plus nécessaire que l'OMC a succédé au Gatt à la date du 1er janvier 1995, que l'ALÉNA a succédé à l'ALÉ le 1er janvier 1994 et qu'on parle maintenant de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques d'ici 2005, Zone qui aurait pour objectif de généraliser les normes de l'Aléna à l'ensemble des Amériques. On doit encore souligner que la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* est entrée en vigueur le 6 novembre 1996, que 31 nouveaux États sont devenus indépendants et membres des Nations Unies depuis 1991 et que la pratique des États au cours de la dernière décennie peut fournir des éléments de réflexion extrêmement intéressants.

Les conclusions du Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau sur la question précise de la succession d'États aux traités étaient les suivantes: alors que le Québec nouvellement indépendant devient automatiquement membre du Gatt sur la base d'une simple procédure notification, il doit négocier son adhésion à l'Accord de libre-échange canado-américain. En raison de l'évolution des données juridiques depuis les dix dernières années, ce sont ces conclusions qu'il faut maintenant réévaluer soit pour les confirmer, soit pour les fortifier ou soit encore pour les invalider en tout ou en partie.

La présente étude conclut que le Québec devra demander son admission à l'OMC, contrairement à la situation qui prévalait sous le régime du Gatt, et que cette demande passe par un processus de négociations plus ou moins long selon le degré de conformité du système commercial du réquérant par rapport au droit de l'OMC et les attentes de ses principaux partenaires commerciaux.

Pour ce qui est de l'ALÉNA, il paraît difficile de donner une opinion tranchée, tant les données juridiques sont à la fois dispersées et évolutives. En cette matière, tout porte à croire qu'on doive écarter les positions extrémistes. On doit tout d'abord rejeter absolument le point de vue selon lequel l'ALÉNA s'appliquerait

au Québec automatiquement, *ipso jure*, sans processus de négociation aucun, à compter de la date de l'indépendance ; s'il est vrai que le texte de la *Convention sur la succession d'États en matière de traités* (Convention de Vienne de 1978) établit le principe de la succession, il ne faut surtout pas oublier qu'il ne lie pas les trois États intéressés (Canada, États-Unis, Mexique) puisque ceux-ci n'ont pas ratifié ladite Convention ; on doit alors s'en remettre à la pratique traditionnelle des États sur ce point, i.e. au droit coutumier international et celui-ci confirme plutôt le principe de rupture ou de non-succession. Il faut ensuite rejeter toute opinion voulant imposer un fin de non-recevoir à toute idée de succession; tant l'esprit de la Convention de Vienne de 1978 que la pratique récente des États au regard des dissolutions de l'URSS, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie nous enseignent en effet que la stabilité et la sécurité des relations internationales sont mieux assurées par le principe de continuité ou de succession que par le principe de rupture. Des auteurs parlent à ce propos d'une présomption de continuité des traités dans les cas de sécession et c'est forcément cette position que le Québec doit mettre de l'avant dans l'hypothèse où il désire maintenir son appartenance à l'ALÉNA. Le principe de rupture, est-il besoin de le souligner, ne s'impose finalement qu'à défaut d'entente entre les États intéressés; on cherche en vain, à l'heure de la ZLÉA, la logique d'une politique commune chez les membres actuels de l'ALÉNA qui viserait à expulser le Québec de la zone ALÉNA.

Dans son étude de 1991, le Secrétariat de la Commission Bélanger / Campeau entrevoit la possibilité que l'Accord de libre-échange canado-américain devienne applicable au Québec par voie de succession après entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à apporter à ce dernier. Ce scénario nous apparaît encore plus probable dans le cadre de l'ALÉNA que celle d'une complète rupture et on doit alors parler d'ajustements à opérer plutôt que d'une renégociation globale à opérer. Il n'en demeure pas moins que le consentement des trois autres partenaires semble bien être un préalable nécessaire et il reste possible et même très probable, en bout de piste, que le Québec doive négocier son admission dans le cadre d'un processus où chacun des États parties à l'ALÉNA garde l'ultime choix de considérer le Québec souverain comme un État non-partie. La question fondamentale que le gouvernement du Québec doit résoudre est de savoir ce qu'un tel processus de négociations peut théoriquement impliquer en termes de concessions additionnelles, si jamais il devait y en avoir.

J.Maurice Arbour
Novembre 2001

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 55 à 166

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde

MISE À JOUR

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : LE QUÉBEC FACE À LA RECOMPOSITION SPATIALE ET SECTORIELLE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'HÉMISPHERE OUEST :

Examen de données macro-économiques, des investissements directs étrangers et des flux de commerce avec les autres provinces canadiennes et les états américains comme indicateurs du processus d'intégration économique

Commentaires : Le texte de cette mise à jour intègre également le texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et intitulée *Intégration économique, souveraineté et relations commerciales* (Vol. 3, p. 101 à 118).

2002-02-20

f.

Février, 2002,

LE QUÉBEC FACE À LA RECOMPOSITION SPATIALE ET SECTORIELLE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'HÉMISPHERE OUEST :

Examen de données macro-économiques, des investissements directs étrangers et des flux de commerce avec les autres provinces canadiennes et les états américains comme indicateurs du processus d'intégration économique.

Rapport au Ministère du Conseil Exécutif, Bureau de coordination de la mise à jour des études

PIERRE-PAUL PROULX
PROFESSEUR HONORAIRE
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Courriel : pierre-paul.proulx@sympatico.ca

RESUME

Ce rapport est une mise à jour et le prolongement de deux études des flux commerciaux du Québec avec les autres provinces, les Etats-Unis et le reste du monde effectuées en 1991 pour la Commission Bélanger-Campeau et la Commission de l'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Nous avons actualisé notre analyse de cette question mais l'avancement du processus d'intégration économique dans l'Hémisphère ouest nous a incité à faire l'analyse de deux autres sujets. Nous avons examiné l'évolution du Québec en Amérique du nord, à l'aide de données démographiques et macro-économiques. Nous avons aussi examiné les

investissements directs étrangers (IDE) et des fusions et acquisitions et leurs rôles dans le processus d'intégration économique.

Le fil conducteur qui nous a guidé dans l'analyse de nombreux sujets très variés est le suivant. Le Québec est une petite économie ouverte impliquée dans un processus d'intégration nord-sud qui affecte les provinces du Canada, les états américains et les pays de l'Amérique Latine. Comprendre l'évolution du Québec en Amérique du nord nécessite que nous acceptions que la province est située dans une régions trans-frontalière dans le Nord-Est du continent, laquelle est en déclin relatif quoique l'on y trouve des endroits en croissance dynamique. Les entreprises québécoises doivent en conséquence améliorer leur performance en termes de productivité et de compétitivité afin de pouvoir concurrencer au Québec, mais aussi sur le grand marché américain et ce face aux entreprises mexicaines et chinoises qui s'y manifestent de plus en plus. Nous faisons face à des défis considérables car il nous faut nous insérer dans des réseaux et effecteur du commerce intra-firme et intra industrie, ce qui nécessite des activités résiliaire locale et régionales au Québec et une notoriété, des spécialisations et un niveau de productivité de beaucoup supérieurs à ce que nous avons atteint.

La convergence des technologies de l'information, des biotechnologies et des nanotechnologies sont au cœur du processus de changement technologique et donnent lieu a des liens de plus en plus nombreux et substantiels avec des fournisseurs, des partenaries et des clients outre frontière.

Durant les années 90, bon nombre de liens économiques entre les économies du Canada et des États-Unis se sont resserrés en partie sous l'effet des ententes commerciales telles l'ALE, l'ALÉNA et l'OMC mais aussi sous l'effet du changement technologique dans les communications et les transports. Le virage nord-sud que nous avons identifié et documenté dans nos travaux de 1991 est bel et bien présent et tel que nous l'avons anticipé le flux de commerce nord-sud ont augmenté relativement au commerce inter provincial, effet entre autre de l'ALE et l'ALÉNA qui ont favorisé le nord-sud.. L'effet frontière (en partie relié à l'existence de monnaies différentes persiste, mais il s'estompe progressivement au point ou nous croyons *qu'il est indiqué de songer à mettre en place une union douanière entre de Canada et les Etats-Unis*, mesure que nous avons explorée dans notre travail de 1991.

Les forces d'intégration sont telles que nous anticipons que sans aller à l'établissement d'un marché commun, on discutera de plus en plus sérieusement de mesures pour faciliter le commerce électronique, de l'harmonisation de barrières réglementaires pour faciliter l'accès aux infrastructures de transport, de télécommunications et de services financiers. On facilitera vraisemblablement l'établissement de consortiums de R&D, et les propositions sont nombreuses concernant l'harmonisation des régimes réglementaires dans les domaines du transport aérien, du camionnage, des télécommunications et des services financiers,. Les propositions visant à doter l'Amérique du nord d'un système intégré de permis pour les émissions de SO₂ et possiblement de CO₂ se multiplient. Les personnes et groupes soucieux des aspects redistributifs du processus d'intégration identifient des sujets pertinents qui s'ajouteront à l'agenda des discussions.

Le Mexique et la Chine sont devenus des joueurs plus importants et des concurrents plus sérieux pour le Québec dans le grand marché américain avec ou sans . Il s'agit d'une question que nous examinons en détail dans la Partie III de notre rapport.

Diverses analyses, dont la nôtre, confirment le déclin du Canada (et vraisemblablement du Québec, ce que nous ne pouvons que soupçonner faute de données) comme destination des IDE et surtout des IDE européens qui se sont dirigés de façon significative directement aux États-Unis pour pénétrer le marché nord- américain. *La part canadienne des IDE européens en Amérique du nord est passée de 3% en 1992 à 1% en 1998. Il s'agit d'une des principales raisons qui explique la proportion du stock entrant d'IDE au Canada sur le somme des IDE entrants dans l'ensemble des Amériques diminue, passant de 20,24% en 1990 à 16,46% en 1995 à 12,89% en 1999 à 11,75% en l'an 2000.*

Notre examen des flux de commerce du Québec en Amérique du nord vise à éclairer certains éléments d'une stratégie qui voudrait inciter les investisseurs européens et ceux de d'autres continents à s'établir au Québec plutôt qu'aux États-Unis ou dans les maquiladoras et ailleurs au Mexique pour pénétrer le marché nord-américain. Nous avons identifié (dans la Partie III de notre rapport et ce à partir de divers critères) des produits ou les parts québécoises du marché américain sont importantes et en croissance afin d'alimenter cette réflexion.

Les études démographiques et économiques que nous avons consultées ou effectuées (voir les Parties I et III de notre rapport) indiquent *qu'il se produit un déclassement progressif de la région du Nord-est au sein de laquelle est située le Québec. La part québécoise de la population totale des provinces et états de l'Amérique du nord est passée de 2,6% en 1960 à 2,36% en 2000.* Cet effet découle de la recomposition territoriale des activités qui accompagne le processus d'intégration. Ces analyses ne font que renforcer une de nos conclusions à l'effet qu'un de nos défis est de revoir nos politiques de promotion et de prospection des marchés d'exportation et des IDE afin *d'aider aux entreprises québécoises à atteindre des marchés américains et latino-américains plus lointains et ainsi améliorer notre performance économique*. La nature des biens et services de la nouvelle économie rend une telle stratégie possible car les biens de haute technologie et valeur ajoutée « voyagent » et peuvent contrer les effets négatifs de la distance sur nos activités. *Poursuivre une telle stratégie nécessite cependant des activités résiliantes et des synergies locales et régionales qui sous-tendent d'ailleurs la formation de villes et régions de plus en plus spécialisées en Amérique du nord. La mise en place d'une stratégie de développement renouvelée au Québec à partir des notions de filières industrielles-régionales s'impose.*

Notre rapport a été rédigé à l'aide d'environ 300 tableaux de données statistiques colligées afin de permettre des comparaisons entre le Québec, les autres provinces canadiennes et les états américains car de plus en plus la concurrence est interrégionale-internationale étant donné les effets d'agglomération qui donnent lieu à des lieux privilégiés tels les villes et certaines régions de différents états comme foyers de développement économique.¹

Le lecteur trouvera donc dans le sommaire exécutif de notre rapport ainsi que dans le rapport et ses tableaux des données et comparaisons qui permettent de confirmer et dans nombre de cas de parfaire notre diagnostic des forces et faiblesses du Québec en Amérique du nord.

¹ Nous avons examiné les déterminants de la compétitivité de 63 grandes villes nord-américaines dans un rapport transmis au MAMM en 2001 ainsi que dans un rapport présenté au Ministère des Finances en 2000. . Un résumé de la partie diagnostic de ces projets est disponible sur le site internet de l'INRS-Urbanisation. Les rapports au complet ont servi à rédiger un texte intitulé « Villes, régions et intégration économique en Amérique du nord » qui sera publié d'ici peu dans un volume édité par Richard Harris pour Industrie Canada (Conférence Calgary)..

On y discute de divers sujets dont : divers sujets qui risquent de se trouver sur la table des négociations avec les Etats-Unis à mesure que progresse l'intégration dont la mise en place d'une union douanière, la pertinence pour les entreprises québécoises de se doter d'une stratégie d'investissement direct à l'étranger ; l'importance de cibler des villes et régions américaines pour orienter nos efforts de promotion et de prospection ; l'importance de se doter de meilleures statistiques sur nos flux de commerce (étant donné le commerce indirect qui transite via les Etats-Unis) et sur les investissements directs étrangers entrants et sortants ; la nature de la concurrence grandissante du Mexique et de la Chine auquel nous faisons face dans le marché américain ; le déclin de la part québécoise des expéditions interprovinciales découlant du processus d'intégration nord-sud, de l'Ale, de l'Aléna.. ; du rôle de la monnaie et d'un dollar américain fort sur les exportations québécoises vers le sud et le maintien de nos achats dans les autres provinces canadiennes, genre de détournement de commerce ; des écarts de productivité qui varient selon les secteurs, etc...

Le rapport soulève aussi nombre de questions auxquelles les travaux de recherche pourraient s'attarder pour aider dans la mise au point d'une stratégie de développement économique efficace et équitable pour la petite économie ouverte du Québec dont celle de la mise en marche d'une stratégie de développement à l'aide de filières industrielles-régionales.

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

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 167 à 241

Auteur : Pierre Fortin

Titre : La question de l'emploi au Québec : la photo et le film

MISE À JOUR

Auteur : Mario Fortin

Titre : La question de l'emploi au Québec : La photo et le film

Commentaires : L'auteur original ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination, la mise à jour de son étude a été confiée à Mario Fortin par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

«La question de l'emploi au Québec : La photo et le film»

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Après avoir revu les éléments essentiels de l'étude originale, la deuxième partie se consacre à établir la situation globale de l'emploi en 2000 et l'évolution de la conjoncture depuis 1989. La troisième partie se consacre à l'étude des phénomènes structurels alors que l'étude est complétée par une prospective sur deux défis des dix prochaines années. Les points importants qui ressortent de cette mise à jour sont les suivants.

- En l'an 2000, la conjoncture économique était aussi bonne qu'en 1989 et le Québec connaissait son plus faible taux de chômage depuis 25 ans (8,4%). Son taux d'emploi de 57,9% était semblable à celui de 1989 et demeurait un des plus faibles en Amérique du Nord. Seules les provinces atlantiques et la Virginie occidentale ont un taux d'emploi plus faible. Le taux d'activité au Québec a diminué de 0,7 point de pourcentage entre 1989 et 2000.

- L'écart de taux d'emploi entre l'Ontario et le Québec a fortement diminué, passant de 8,4 points de pourcentage en 1989 à 5,4 points de pourcentage en 2000. Celui entre la moyenne canadienne et le Québec a aussi reculé de 0,6 point de pourcentage (passant de 4,1 à 3,5 points de pourcentage). Ce rattrapage s'est effectué même si l'emploi total s'est accru de seulement 10% au Québec contre 14,8% dans le reste du Canada car la croissance de la population de 15 ans et plus est plus lente au Québec (+10%) que dans le reste du Canada (+16,2%). Ainsi, alors qu'il aurait fallu ajouter 430 000 emplois (14% du total) en 1989 pour atteindre un taux d'emploi similaire à celui de l'Ontario, un ajout de 320 000 emplois (+9%) permettrait de rejoindre l'Ontario en 2000. Le quart du déficit d'emplois entre le Québec et l'Ontario a donc été résorbé en une décennie. Une politique québécoise de plein-emploi peut donc être atteinte même si la part du Québec dans la création canadienne nette d'emplois est plus faible que la part du Québec dans l'emploi canadien.

- Entre 1990 et 1992, le Canada et le Québec ont connu leur pire récession depuis la dépression des années 30. Cela a causé un recul relatif de 10% du niveau de vie canadien par rapport au niveau de vie américain car entre 1989 et 2000, le PIB par habitant a augmenté de 27% aux États-Unis mais de seulement 17,8% au Canada. Sur une base régionale, le Québec affiche une performance presque identique à la moyenne canadienne, avec une croissance de 17,5% tandis que l'Ontario a connu la pire situation, sa croissance du PIB par habitant se limitant à 12,9%.

- Plusieurs éléments confirment que la restructuration associée à l'adoption de nouvelles technologies de production n'explique pas l'ampleur de la récession canadienne. Tout d'abord, ces changements ont touchés tous les pays développés sans

qu'ils connaissent une récession comparable. De plus, l'effet du changement technologique sur la demande de travailleurs qualifiés fut moins prononcé au Canada qu'aux États-Unis pendant que l'offre de main d'œuvre qualifiée augmentait plus rapidement. Troisièmement, les secteurs ayant connu un fort taux de destruction d'emplois dans la dernière décennie sont associés aux gouvernements alors que les secteurs exposés à la concurrence étrangère n'ont pas affiché de croissance significative du rythme de destruction d'emplois. Au contraire, la valeur réelle des exportations des entreprises canadiennes et québécoises ont fortement progressé. La thèse de la restructuration est aussi incompatible avec le comportement du nombre de postes vacants. Lorsque la restructuration est plus intense, on observe une hausse simultanée du taux de postes vacants et du taux de chômage car non seulement les chômeurs ont plus de difficulté à trouver un emploi mais les entreprises comblent plus difficilement les postes disponibles. Or, on a plutôt observé que les entreprises recrutaient moins lorsque le chômage était élevé, signe que le chômage était causé par une faible demande de travail.

- La courbe de Beveridge québécoise montre comment les postes vacants et le chômage évoluent. Statistique Canada estime que le taux de postes vacants se situait à 2,2% au Québec en 2000. Cette donnée a été utilisée pour calibrer la courbe de Beveridge qui a ensuite été calculée pour les autres années à partir des changements de l'indice de l'offre d'emplois. Cette courbe confirme que la récession au Québec fut causée par une baisse d'activité économique. Elle a également affiché une diminution du taux de chômage particulièrement rapide entre 1993 et 1996 sans que les postes vacants ne changent. Elle s'est comportée comme si la restructuration avait diminué ou encore comme si le taux d'activité avait diminué. Enfin, elle identifie une forte reprise de la demande de travail à partir de 1998 qui a permis de réduire rapidement le chômage au cours des trois dernières années.

- La récession canadienne est mieux expliquée par l'orientation très restrictive de la politique monétaire poursuivie par la Banque du Canada entre 1988 et 1992. Le Québec est assez vulnérable à une telle politique car son activité est relativement concentrée dans la fabrication manufacturière. C'est cependant l'Ontario qui a été la plus touchée, en partie parce que la production de biens manufacturés durables y est encore plus fortement concentrée qu'au Québec. Son ralentissement exceptionnellement violent s'explique aussi probablement par l'éclatement de la bulle spéculative immobilière qui prévalait à la fin des années 80 dans le sud de la province.

- La Nouvelle Angleterre a connu une récession pire que celles du Québec et de l'Ontario en raison de l'éclatement d'une bulle spéculative d'une plus grande ampleur dans le secteur de l'immobilier dans la région de Boston. Ceci n'a pas empêché de rétablir le plein-emploi dans cette région même si l'emploi total y a progressé de moins de 7% en dix ans. Ceci illustre de nouveau qu'une faible croissance de l'emploi est compatible avec le plein-emploi si la population augmente lentement.

- La lenteur de la reprise canadienne après 1992 s'explique par le maintien des taux d'intérêt élevés pendant trop longtemps. D'une part, la Banque du Canada est intervenue pour limiter les baisses de taux d'intérêt. D'autre part, le marché a commandé des primes de taux d'intérêt sur les titres libellés en dollar canadien à cause de l'inquiétude envers l'état des finances publiques. Les soubresauts constitutionnels ont aussi sporadiquement poussé les taux d'intérêt en hausse mais cet impact fut, finalement, relativement faible.

- Poursuivant une tendance baissière amorcée en 1984, le salaire hebdomadaire moyen au Québec a diminué de 6,6% par rapport au salaire ontarien entre 1989 et 2000. Il est en effet passé de 543 \$ à 613 \$ au Québec (+12,7%) tandis qu'il passait de 577 \$ à 698 \$ (+21%). Comme les prix à la consommation ont augmenté de 12,7% au Québec et 15,4% en Ontario, le salaire réel au Québec a stagné à 554\$ (en pouvoir d'achat de 1992) alors que celui de l'Ontario a augmenté de 583 \$ à 611\$ (en pouvoir d'achat de 1992), soit une hausse de 4,8%. Notons que le salaire réel moyen stagné même si le salaire minimum a progressé de 14% entre 1991 et 2000.

- La distribution régionale de l'emploi a peu changé. C'est de nouveau dans la couronne montréalaise et en Outaouais que la situation de l'emploi est la meilleure. Les taux d'emploi en Montérégie et dans les Laurentides sont à toutes fins pratiques identiques à ceux de l'Ontario. À l'opposé, c'est encore en Gaspésie-îles-de-la-Madeleine qu'on observe le plus faible taux d'emploi.

- L'amenuisement relatif du secteur primaire et de celui de la fabrication s'est poursuivi au cours de la dernière décennie. En l'an 2000, le secteur primaire n'emploie plus que 3% de la main d'œuvre du Québec alors que la part de la fabrication manufacturière a fléchi à 18,3%. Près de trois emplois sur quatre sont maintenant dans les services. Ce sont les emplois dans les services commerciaux, l'éducation et la santé qui affichent la plus forte progression depuis 10 ans. Le secteur de la santé est le plus important avec 11% de la main d'œuvre québécoise. La plus forte progression s'est produite dans les emplois de nature scientifique et technique dont la part des emplois est passée de 3,6% en 1989 à 5,8% en 2000.

- Dans le secteur manufacturier, les secteurs traditionnels du vêtement et du papier perdent progressivement de leur importance relative tout en conservant néanmoins des parts importantes de l'emploi. Ainsi, l'industrie du vêtement occupe 9,1% de l'emploi manufacturier tandis que le secteur des produits du papier a diminué de façon marquée, passant de 8,9% en 1991 à seulement 6% en 2000. Les secteurs gagnants sont la fabrication de produits en bois (+1,8% à 7,1%), de produits informatiques et électroniques (+1,6% à 5,1%), de machines (+1,1% à 5,1%), de produits en caoutchouc ou en plastique (+0,9% à 5,7%), d'aliments (+0,7% à 10,2%) et de produits métalliques (+0,6% à 6,9%). Le secteur du matériel de transport a conservé une part à peu près constante à 8,2%, maintenu en niveau par l'aérospatiale qui occupe une part de 4,4 % des emplois.

- La scolarisation continue plus que jamais à déterminer le taux d'emploi. Quel que soit le niveau de scolarisation, le taux d'emploi atteint son maximum entre 30 et 54 ans. Il plafonne tout au plus à 50% pour les personnes ayant 8 années ou moins de scolarité mais atteint jusqu'à 88% pour les diplômés universitaires. À partir de 55 ans, le taux d'emploi diminue et varie entre 30% (8 années ou moins de scolarité) et 56% (diplômé universitaire).

- Prise globalement, la population du Québec continue d'afficher une scolarisation moyenne plus faible que l'Ontario. La proportion de la population ayant fréquenté l'école 8 années ou moins dépasse 16% au Québec, soit le double de la proportion observée en Ontario. Toutefois, comme moins de québécois et québécoises ont quitté l'école pendant leurs études secondaires, la proportion de la population ayant des études postsecondaires partielles ou complètes est similaire dans les deux provinces, soit 51,6% au Québec et 52,8%.

- Au Québec, plus de jeunes ont un diplôme postsecondaire ou universitaire (66% contre 62% en Ontario) mais ils sont aussi plus nombreux à ne pas compléter leurs études secondaires (15% au Québec contre 9% en Ontario). Du point de vue du taux d'emploi, le taux de décrochage plus élevé au Québec peut contribuer à diminuer le taux d'emploi, mais le plus haut taux d'obtention d'un diplôme postsecondaire joue en sens inverse. Il est difficile à première vue d'établir la direction de l'avantage net découlant de cette situation. Cependant, mesuré par le nombre d'années de scolarisation, il est clair que les jeunes générations du Québec ont comblé le retard de scolarisation par rapport à l'Ontario.

- Si le Québec avait un niveau de scolarisation identique à celui de l'Ontario, le taux d'emploi du Québec monterait à 59,0%. Ceci comblerait donc tout au plus un cinquième de la différence de taux d'emploi observé en l'an 2000 entre l'Ontario et le Québec. La faiblesse du taux d'emploi au Québec découle donc surtout du fait qu'à un niveau donné de scolarisation, on travaille moins au Québec. Cet écart de taux d'emploi n'est cependant pas uniformément réparti. Il est particulièrement marqué pour les personnes faiblement scolarisées et disparaît chez celles les plus fortement scolarisées.

- Entre 1990 et 2000, il y a eu diminution nette de 289 000 (-31%) du nombre de postes occupés par une personne n'ayant pas complété les études secondaires. Pendant la même période, le nombre d'emplois occupés par un diplômé postsecondaire s'est accru de 344 000, soit près de 38% d'augmentation, et celui détenu par un détenteur d'un grade universitaire a progressé de 245 000, soit presque 60% de hausse. Il y a donc une transition extrêmement rapide du marché du travail, car les personnes ayant un diplôme postsecondaire ou un grade universitaire occupent 70% des emplois contre 52% dix ans plus tôt. Cet accroissement de scolarisation des emplois occupés constitue une adaptation souhaitable vers une économie axée sur le savoir.

- Depuis le début des années 90, la génération du baby-boom a commencé à entrer dans le groupe des 45 à 54 ans. Ceci n'a pas eu grand impact sur le taux d'emploi. La

part des jeunes et celle des 55 ans et plus ont peu changé depuis 10 ans tandis que celle des 65 ans est en franche progression (14,7% de la population de 15 ans en 2000 contre 12,4% en 1990).

- Le taux d'emploi des jeunes hommes se situe en 2000 à 54,7% et celui des jeunes femmes à 50,5%, en diminution marquée de 6,0 et 5,3 points de pourcentage respectivement depuis 1989. C'est surtout l'augmentation du taux de fréquentation scolaire qui explique cette réduction du taux d'emploi des jeunes car leur taux de chômage de 13,9% est le même qu'en 1989.

- Le taux d'emploi des femmes a continué sa forte progression tendancielle au Québec. Ainsi, il a augmenté de 62,6% à 71,4% (+8,8 points de pourcentage) pour le groupe d'âge de 25 à 54 ans alors que celui des femmes de 55 à 64 ans a progressé pour sa part de 6,1 points de pourcentage. Leur taux d'emploi s'est considérablement rapproché de celui des femmes ontariennes du même âge. La poursuite de l'augmentation du taux d'activité féminin s'est prolongée plus longtemps qu'en Ontario mais il devrait avoir plafonné chez les 25 à 54 ans. On devrait s'attendre à ce qu'il poursuive sa progression pendant encore au moins une dizaine d'années chez les femmes de 55 à 64 ans.

- Des changements à la Loi sur l'assurance-emploi (auparavant assurance-chômage) ont été apportés en 1990, 1994 et 1996 afin de rendre l'accès aux prestations plus difficiles et de réduire la durée des prestations. Cela a fait diminuer le taux de subvention à l'emploi instable surtout en 1994, le faisant passer de 178% en 1993 à 95% en 1995. En 2000, ce taux se situe tout juste à 60%. L'ensemble de ces modifications réglementaires au régime a fait diminuer le taux d'activité global au Québec d'au moins 0,5 point de pourcentage entre 1989 et 1997.

- Maintenant que la génération du baby-boom commence à atteindre 55 ans, l'impact sur le taux d'emploi des changements de la composition démographique s'accélère. Alors que l'effet annuel du vieillissement était de réduire le taux d'emploi canadien de près de 0,1% par année pendant les années 90 en moyenne, cet impact sera au moins doublé pendant la prochaine décennie au Canada. Au Québec, le vieillissement pourrait faire diminuer le taux d'emploi de 4,1 points de pourcentage entre 2000 et 2011 et le ramener à 53,8%. En Ontario, le vieillissement fera diminuer le taux d'emploi de seulement 2,4%. L'écart de taux d'emploi entre le Québec et l'Ontario ira donc en augmentant dans les dix prochaines années. Seule une hausse significative du taux d'activité des 55 à 64 ans peut limiter l'ampleur de la baisse du taux d'emploi global au Québec. Un scénario plausible le situerait à 55% en 2011.

- À cause de cette baisse de taux d'emploi, la création nette d'emplois au Québec entre 2000 et 2011 sera probablement inférieure à 100 000. Il faut envisager la possibilité que la création nette d'emplois au Québec puisse même être nulle. Si cela se matérialisait alors que l'accumulation de capital et le progrès technique des 11 prochaines années se poursuivraient au même rythme que depuis 1989, le PIB réel par habitant augmenterait de seulement 13% d'ici 2011 au lieu de 17,5% comme ce fut le

cas entre 1989 et 2000. La croissance économique réelle du Québec serait réduite d'environ 25%.

- S'il accède à la souveraineté, le Québec devra choisir un régime monétaire avantageux. Actuellement, le Canada maintient un régime de change flexible dans lequel la valeur du dollar canadien varie avec le prix des produits de base. Une telle politique est bien adaptée aux besoins de l'Alberta et de la Saskatchewan mais tend à amplifier les chocs touchant l'Ontario et le Québec. Si le Québec décidait de ne pas créer une nouvelle monnaie, l'adoption du dollar américain serait probablement un meilleur choix macroéconomique que le dollar canadien.

- Étant donné l'impact extrêmement favorable de l'éducation supérieure sur les perspectives d'emploi, il est indispensable de maintenir l'accessibilité aux études postsecondaires. Il est également crucial que les institutions d'enseignement aient les capacités financières pour assumer un enseignement et une recherche d'un calibre concurrentiel avec ce qui se fait en Amérique du Nord.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 243 à 282

Auteur : Daniel Racette

Titre : Intégration financière internationale et interdépendance des politiques macro-économiques nationales

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. La procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis d'identifier un auteur de substitution dans des délais compatibles avec l'échéancier général de la mise à jour des études. L'étude pourrait être mise à jour ultérieurement. Cependant, il existe des analyses plus récentes de la problématique générale de cette étude dans la littérature économique.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 283 à 302

Auteur : Bernard Fortin

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Cependant, le thème de l'étude correspond à celui d'une étude préparée pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté par Vély Leroy; ce dernier a accepté de mettre à jour sa propre étude, intitulée *Les options monétaires d'un Québec souverain*, et sa démarche considère des éléments de l'étude de Bernard Fortin.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 303 à 350

Auteur : Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Titre : Analyse des activités fiscales et budgétaires du gouvernement fédéral : évolution et comparaisons inter-provinciales

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Considérant que le thème de cette étude peut faire partie des préoccupations de la Commission sur le déséquilibre fiscal, il est apparu inapproprié de faire mettre à jour cette étude avant la conclusion des travaux de la Commission précitée et ce, en accord avec la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 353 à 391

Auteur : Ministère des Finances du Québec

Titre : La présence du gouvernement fédéral au Québec : les programmes de transferts fédéraux aux provinces, fonctionnement et évolution récente

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Considérant que le thème de cette étude peut faire partie des préoccupations de la Commission sur le déséquilibre fiscal, il est apparu inapproprié de faire mettre à jour cette étude avant la conclusion des travaux de la Commission précitée et ce, en accord avec la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 393 à 566

Auteur : Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Titre : Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'évaluation de l'opportunité de procéder à une mise à jour, opportunité compliquée par le fait que l'étude fut l'œuvre d'un organisme qui n'existe plus, a été effectuée en consultation avec la Secrétaire générale associée aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Le Bureau de coordination a souscrit à la conclusion de la Secrétaire générale associée que tant la conjoncture actuelle que la complexité de trouver un substitut à un organisme n'existant plus en rendaient inappropriée la mise à jour de cette étude.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 1 à 110

Auteur : José Woehrling

Titre : Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec

MISE À JOUR

Auteur : José Woehrling

Titre : Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec

« Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec »

Synthèse des observations, analyses et commentaires complémentaires

Dans cette mise à jour de notre étude originale, nous avons tenu compte de l'ensemble des facteurs intervenus durant la dernière décennie et susceptibles de nous amener à des conclusions différentes ou nouvelles concernant la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec. Comme dans l'étude originale, nous avons examiné successivement les possibilités de redéfinition dans le cadre constitutionnel canadien actuel, puis en dehors de ce cadre.

Pour ce qui est tout d'abord des réformes réclamées par le Québec et nécessitant des modifications constitutionnelles formelles, divers nouveaux éléments sont apparus, l'un d'entre eux susceptible de faciliter marginalement la mise en œuvre de la procédure de modification, plusieurs autres susceptibles, au contraire, de la compliquer davantage. Parmi les éléments alourdissant le processus de modification, on trouve la nécessité politique d'un référendum pan-canadien exigeant une double majorité, la consultation des dirigeants des territoires et des représentants des peuples autochtones (et, pour certains constitutionnalistes, la nécessité d'obtenir également le consentement de ces derniers), l'existence de lois provinciales prévoyant l'obligation juridique d'une approbation référendaire des modifications constitutionnelles et, enfin, l'adoption d'une loi fédérale sur les vetos régionaux qui augmente elle aussi les difficultés de la procédure de modification de façon notable. Tous ces facteurs font donc reculer la perspective que le Québec puisse obtenir les réformes constitutionnelles qu'il réclame traditionnellement. En contrepartie, l'obligation de négocier les modifications constitutionnelles proposées par un partenaire de la fédération, dégagée par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession*, est susceptible de faciliter l'obtention des réformes souhaitées, mais de façon plutôt marginale, étant donné que la Cour suprême se refuse à sanctionner une telle obligation. Enfin, une nouvelle évaluation des modalités de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à la lumière des précédents intervenus depuis une décennie, nous fait dorénavant conclure que cette procédure dite « bilatérale » permettrait probablement de faire adopter, avec le seul consentement de l'assemblée législative du Québec et des deux chambres fédérales, des modifications constitutionnelles affirmant le rôle des autorités politiques québécoises de protéger et de promouvoir le statut de la langue française et le caractère distinct du droit civil québécois.

Pour ce qui est de la perspective d'obtenir les réformes souhaitées par le Québec selon des voies non constitutionnelles, certaines initiatives adoptées par les autorités fédérales, les autres provinces et les territoires depuis 1995 illustrent les possibilités mais aussi les limites, voire les dangers pour le Québec, de cette façon de procéder. En particulier, l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999, signée par les neuf autres provinces et les territoires avec le gouvernement fédéral, mais refusée par le Québec qui n'y trouvait pas les garanties recherchées, montre que les alliances entre le Québec et les provinces anglophones risquent souvent d'être fragiles. D'autres facteurs ont évolué et sont aujourd'hui moins favorables que durant la période immédiatement postérieure au référendum de 1995. Les surplus budgétaires laissent à nouveau à Ottawa les coudées plus franches pour agir unilatéralement. La diminution des appuis à la souveraineté au Québec, qui a fait reculer la perspective d'un autre référendum, a également amenuisé le sentiment de l'urgence des réformes dans le reste du Canada.

Enfin, la Cour suprême du Canada, dans sa décision de 1998, a confirmé que la sécession du Québec était réalisable sous l'empire de la Constitution du Canada, par la procédure de modification constitutionnelle. Elle a affirmé que, si une majorité suffisamment claire d'électeurs québécois, en réponse à une question claire, optait pour la sécession dans un futur référendum, les autorités fédérales et celles des autres provinces seraient tenues de négocier. La Cour a cependant refusé de dire ce qu'il fallait entendre par « question claire » et « majorité claire », affirmant qu'il s'agissait là de questions par nature non justiciables, que les acteurs politiques devaient préciser eux mêmes. Saisissant cette invitation, le gouvernement fédéral a fait adopter la *Loi de clarification*, qui prévoit que la Chambre des communes devra déterminer, *avant* la tenue du référendum, si la question est « claire », et, *après* la proclamation des résultats, si la majorité éventuellement dégagée en faveur de la sécession est « claire ». Pour éviter les affrontements avec les autorités fédérales, renforcer sa position de négociation face au Canada anglais et mieux assurer sa crédibilité aux yeux de l'opinion internationale, un gouvernement québécois désirant organiser un troisième référendum devrait faire approuver la question référendaire par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et s'engager à soumettre le résultat des négociations à la population dans un autre référendum. En ce qui concerne les négociations suivant un référendum positif au Québec, les autres provinces devraient évidemment y être associées et rien n'interdirait aux autorités fédérales, comme elles l'ont fait pour l'Accord de Charlottetown, d'y associer également d'autres acteurs, comme les dirigeants autochtones et ceux des territoires. Rien non plus ne les empêcherait d'ajouter à la liste

des sujets de négociation la discussion sur les frontières du Québec.

Dans l'hypothèse où un référendum au Québec produirait une majorité claire en faveur de la sécession et où le Québec et le reste du Canada s'entendraient sur les modalités de celle-ci, il y aurait néanmoins des risques de dérapage à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification, principalement à cause de l'exigence d'une approbation référendaire et de celle du consentement des peuples autochtones établis au Québec. Cependant, il existerait alors des moyens de dénouer l'impasse, soit en faisant appel à certains concepts du droit constitutionnel canadien, comme la théorie de la nécessité, soit, pour le Québec, en procédant à une déclaration unilatérale de souveraineté dont la réussite ou l'échec dépendrait de la capacité du Québec d'exercer une autorité effective et des réactions de la communauté internationale.

Pour terminer, nous avons réexaminé l'hypothèse d'une redéfinition du statut constitutionnel et politique du Québec en dehors de la légalité canadienne, c'est-à-dire d'une sécession unilatérale. Dans sa décision de 1998, la Cour a conclu que le droit international ne conférait pas au Québec un droit à la sécession, mais qu'il n'empêchait pas non plus une tentative de sécession, laquelle pourrait réussir et être reconnue en droit international sur la base du principe d'effectivité que nous venons de rappeler ci-dessus. Cependant, l'opposition massive des allophones, des anglophones et, surtout, des Autochtones soulèverait probablement la question de l'intégrité du territoire québécois en cas de sécession unilatérale. Les peuples autochtones en particulier pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada. Les autorités fédérales trouveraient là, si elles le désiraient, une bonne raison pour affirmer le maintien de leur souveraineté sur le Nord québécois. Le gouvernement du Québec défend devant l'opinion publique la position selon laquelle l'intégrité territoriale du Québec, après une accession unilatérale à l'indépendance, serait garantie par certaines règles de droit international, en particulier le principe de *l'uti possidetis*. Il s'appuie principalement sur une étude réalisée en 1992 par cinq spécialistes du droit international à la demande de la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* (le « Rapport Pellet »). Cependant, la thèse défendue dans ce rapport fait l'objet de critiques par d'autres spécialistes du droit international, lesquelles sont analysées dans cette étude. La vive controverse qui existe autour des conclusions du Rapport Pellet fait en sorte qu'il serait imprudent de considérer que celui-ci établit de façon indubitable que l'intégrité territoriale du Québec serait garantie par le droit international en cas de sécession

unilatérale et que les frontières internes du Québec seraient automatiquement transformées en frontières internationales, opposables au Canada.

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

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 111 à 237

Auteur : Luc Bergeron

Titre : L'intégration européenne

MISE À JOUR

Auteur : Luc Bergeron

Titre : L'intégration européenne

2001-12-19

Le texte du sommaire exécutif est à venir.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec
(Bélanger-Campeau).

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 239 à 329

Auteur : Marc Termote

Titre : L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada

MISE À JOUR

Auteur : Marc Termote

Titre : L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada

« L'ÉVOLUTION DÉMOLINGUISTIQUE DU QUÉBEC ET DU CANADA »

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette mise à jour comporte trois parties. En matière d'introduction, nous présentons dans une première partie (chapitre 1) les éléments essentiels et les conclusions principales de l'étude originale. La deuxième partie présente l'ensemble des observations, commentaires et analyses complémentaires rendus nécessaires par l'évolution démolinguistique du Québec et du Canada au cours de la dernière décennie. Cette deuxième partie, qui constitue le corps de notre mémoire, comporte quatre chapitres.

Une première étape (chapitre 2) est consacrée à une brève analyse conceptuelle portant sur les indicateurs linguistiques disponibles et sur le découpage territorial utilisé. Il résulte de cette discussion méthodologique que seule une définition des groupes linguistiques en termes de langue d'usage à la maison permet une analyse de la dynamique démolinguistique passée et une prévision de l'évolution future qui soient fondées sur des données temporelles (de naissances, de décès, de migrations et de transferts linguistiques) fiables et statistiquement significatives. De même, un découpage territorial du Québec en trois régions (l'Île-de-Montréal, le reste de la région métropolitaine et le reste du Québec) est incontournable si l'on veut saisir les différences dans le comportement et la dynamique démolinguistiques tout en respectant les contraintes de données.

Dans une deuxième étape (chapitre 3), nous situons l'évolution de la composition linguistique du Québec et du Canada observée au cours de la décennie 1986-1996 (dernière période connue) dans une perspective de longue période. Cette analyse confirme pour l'essentiel les tendances dégagées dans notre mémoire de 1991, à savoir, au Québec une érosion significative et continue du groupe anglophone, tant en termes d'effectifs que de poids relatif, jointe à une croissance de plus en plus lente de l'effectif du groupe francophone et à une croissance rapide de l'effectif et de la part du groupe allophone. Ce qui est nouveau, par contre, est le léger déclin du poids relatif du groupe francophone (alors que la période 1971-1986 avait connu une croissance significative du pourcentage de francophones au Québec), déclin qui est dû essentiellement à la baisse rapide de la part des francophones dans l'Île-de-Montréal. Dans le reste du Canada, la marginalisation des francophones se poursuit (sauf au Nouveau-Brunswick), alors que le poids démographique du Québec au sein de la Confédération continue à baisser.

Le chapitre 4 permet de voir à quel point le comportement et la dynamique démolinguistiques diffèrent d'un groupe linguistique à l'autre et d'une région à l'autre. Le comportement du groupe anglophone implique très nettement une dynamique de déclin, tant en termes d'effectif que de poids relatif : une sous-

fécondité marquée et chronique, une forte propension à l'émigration sans apport significatif du côté de l'immigration (tant interprovinciale qu'internationale) et un gain net par transferts linguistiques trop faible pour compenser le déficit naturel et migratoire; cette tendance au déclin est cependant moins prononcée à Montréal.

Pendant longtemps l'accroissement naturel a été la source principale de croissance pour le groupe francophone du Québec, mais la chute nettement plus rapide de la fécondité au sein de ce groupe a entraîné celui-ci dans la même dynamique de déclin que le groupe anglophone. Le groupe francophone du Québec ne bénéficie en effet guère ni de l'immigration internationale (qui exerce d'ailleurs un effet négatif sur le poids relatif de ce groupe), ni de la migration interprovinciale, ni de la mobilité linguistique. Seul le groupe allophone, par ailleurs très hétérogène, manifeste une dynamique de croissance : ce groupe bénéficie d'une fécondité élevée, d'une mortalité faible, d'une perte minime par migration interne et d'un apport permanent par immigration internationale ; sa seule source relativement importante de déperdition est la mobilité linguistique, dont les effets négatifs sont cependant plus que compensés par les facteurs démographiques.

L'évolution démographique future du Québec et de ses régions fait l'objet du chapitre 5. On ne saurait assez souligner la fracture démographique croissante entre l'Île-de-Montréal et le reste du Québec. Alors que l'Île-de-Montréal devrait connaître, essentiellement grâce à l'immigration internationale, une faible croissance démographique et un vieillissement de sa population moins prononcé, elle deviendra aussi majoritairement non francophone, alors qu'en dehors de l'île les francophones garderont sans doute leur part dans la population totale, mais ces francophones seront de moins en moins nombreux et vieilliront très rapidement.

Dans la troisième partie de notre mémoire (chapitre 6), nous dégageons les principaux résultats de notre analyse, en soulignant les conclusions nouvelles qui apparaissent justifiées à la lumière des modifications survenues depuis l'étude originale. Parmi celles-ci, il y a lieu de souligner, outre la minorisation prochaine des francophones sur l'Île-de-Montréal, minorisation qui est déjà très prononcée en dehors de l'ex-Ville de Montréal, le renversement en faveur du français dans le comportement linguistique des immigrants récents. Il ne faut cependant pas surestimer l'impact de ce changement de comportement : le nombre de transferts linguistiques est tellement faible qu'il est illusoire de croire qu'agir sur la mobilité linguistique puisse renverser les tendances actuelles. La fécondité et l'immigration internationale continueront de représenter les deux facteurs déterminants de l'évolution future de l'effectif et du poids relatif des francophones, particulièrement à Montréal.



Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes

Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991- 1992)

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : Les attributs d'un Québec souverain

Fernand Dumont : Quelques dimensions sociologiques du projet de
souveraineté / 1

Simon Langlois : Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec / 2

Danielle Juteau et Marie McAndrew : Projet national, immigration et intégration
dans un Québec souverain / 3

Claude C. Emanuelli : L'accession du Québec à la souveraineté et la
nationalité / 4

François Crépeau : Les obligations internationales d'un Québec souverain en
matière d'immigration / 5

José Woehrling : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un
Québec souverain / 6

Jules Deschênes : Les droits des minorités / 7

Éric Gourdeau : La question autochtone / 8

Jean-Jacques Simard : Le problème autochtone / 9

Bradford Morse : Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec,
Canada and Abroad / 10

Henri Dorion : Les frontières du Québec : l'état de la question / 11

**Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, et
Christian Tomuschat** : L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de
l'accession à la souveraineté / 12

Stephen A. Scott : Autodétermination, sécession, division, légalité :
observations / 13

Henri Brun : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la
souveraineté / 14

Jonathan I. Charney : The Maritime Boundaries of Québec / 15

Nicole Duplé : Une constitution pour fonder l'État du Québec / 16

Jacques-Yvan Morin : La constitution d'un Québec souverain / 17

André Patry : La reconnaissance des États et le cas du Québec / 18

Louis Balthazar : Les États-Unis face à un Québec souverain / 19

Edward McWhinney : Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne / 20

Joseph T. Jockel : Déclaration d'ouverture (Exposé sur les relations internationales) / 21

Daniel Turp : Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté) / 22

Daniel Turp : Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté / 23

DEUXIÈME PARTIE : Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects juridiques, les services gouvernementaux

Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis : L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé / 24

Carole Tremblay : Les contrats conclus par la Couronne du chef du Canada avec des personnes morales ou physiques et dont l'objet se rattache au territoire québécois / 25

Consortium Lamonde-Mallette (Jacques Lamonde) : Gestion de la prise en charge des services fédéraux / 26

Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet) : Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté / 27

Albert Legault : Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant / 28

Albert Legault : Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain / 29

Charles-Philippe David : La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités / 30

Jocelyn Coulon : La défense dans un Québec indépendant / 31

TROISIÈME PARTIE : Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques (première partie)

Claude Masson : Exposé économique / 32

Ivan Bernier : La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain / 33

Bernard Landry : Les relations commerciales d'un Québec souverain / 34

Pierre-Paul Proulx : Intégration économique, souveraineté et relations commerciales / 35

Gordon Ritchie (Strategico inc.) : Réparer les pots cassés : libre-échange, le scénario de rupture / 36

Roma Dauphin et Stanislas Slosar : Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté / 37

Robert Saint-Louis : Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire / 38

Armand de Mestral : Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT / 39

Robert A. Jenness (Informetrica) : L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie agro-alimentaire / 40

André Côté (Stradeco) : Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement / 41

Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive Consultants) : The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec / 42

Émile Noël : La Communauté européenne / 43

Hjalte Rasmussen : European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison / 44

Christian Louit : L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne / 45

Edmond Orban : Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne / 46

QUATRIÈME PARTIE : Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques (deuxième partie)

Bernard Vermot-Desroches : Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté / 47

Maurice Saint-Germain : Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec / 48

Marcel Beaudry : Le Comité Outaouais / 49

Bernard Fortin : Les options monétaires d'un Québec souverain / 50

Vély Leroy : Les options monétaires d'un Québec souverain / 51

David Laidler : La monnaie d'un Québec souverain / 52

Claude Gendron et Daniel Desjardins : Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques / 53

Gérard Coulombe (Desjardins Ducharme) : La souveraineté et les institutions financières / 54

John McCallum : Commentaires à l'intention de la Commission / 55

Patrick Grady (Global Economics Ltd.) : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec / 56

Pierre Fortin : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire / 57

Pierre Fortin : L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec / 58

Marcel G. Dagenais : L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté / 59

Daniel Racette : Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain / 60

Rodrigue Tremblay : L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain / 61

Mario Polèse : La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion / 62

Gary Caldwell : L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise / 63

Claude Lamonde : Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté / 64

Malcolm N. Shaw : Succession d'États aux biens et aux dettes / 65

Geneviève Burdeau : Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec / 66

Claude Gendron et Daniel Desjardins : Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada / 67



[Politique de confidentialité](#)



© Gouvernement du Québec, 2004

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 3 à 12

Auteur : Fernand Dumont

Titre : Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : En raison de l'exceptionnelle notoriété scientifique et intellectuelle de Fernand Dumont, le Bureau de coordination a jugé inapproprié de lui rechercher un substitut. Par ailleurs, dans des ouvrages postérieurs à l'étude en cause, Fernand Dumont a poursuivi et prolongé sa propre réflexion (p.ex. *Genèse de la Société québécoise*, 1993 ; *Raisons communes*, 1995), ouvrages auxquels on peut se référer.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 15 à 29

Auteur : Simon Langlois

Titre : Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec

MISE À JOUR

Auteur : Simon Langlois

Titre : Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec

« *Identité et souveraineté nationales: le cas du Québec* »

Résumé (Sommaire exécutif)

L'interrogation sur la réforme du statut politique du Québec a cédé la place dans les années 1990 à une interrogation sur les contours de la nation québécoise elle-même. Cette réflexion représente une tentative pour refonder la nation dans une perspective nouvelle, en accord avec les mutations sociales et économiques. L'opposition entre nation civique et nation ethnique ne tient plus la route. Il ressort des débats nombreux sur les orientations prises par cette refondation que le Québec forme une nation politique et culturelle territorialement définie, ouverte à l'expression de différences. Cette représentation qui est véhiculée par la majorité francophone n'est cependant pas partagée par toutes les composantes de la société québécoise, bien qu'il y ait un relatif consensus sur un certain nombre d'aspects importants comme la reconnaissance de la langue française, la culture civique commune, le respect de la diversité et le maintien de relations harmonieuses avec les segments de la société québécoise qui ne partagent pas la même représentation.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 31 à 59

Auteurs : Danielle Juteau et Marie McAndrew

Titre : Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Marie McAndrew

Titre : Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain

**PROJET NATIONAL, IMMIGRATION ET INTÉGRATION
DANS UN QUÉBEC SOUVERAIN**

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le document *«Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain»* a été présenté, le 19 février 1992, sous forme de Mémoire à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Le texte comportait quatre parties. La première – de nature plus théorique – examinait l'évolution du modèle de nation prévalant au Québec, en s'interrogeant notamment sur le caractère plus ou moins normativement pluraliste de notre rapport à la diversité. Les trois suivantes, plus directement concernées par des choix de politiques, programmes et interventions, tentaient de cerner un éventuel impact de la souveraineté, respectivement sur la sélection et la composition du mouvement migratoire, la dynamique d'intégration linguistique des allophones ainsi que l'évolution des attitudes et comportements des Québécois d'origine française à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles. Dans l'ensemble, le texte insistait sur les tendances lourdes et les déterminants structureaux influençant la marge de manœuvre des décideurs pour illustrer son propos central, celui de la déconstruction des attentes irréalistes ou des craintes alarmistes face à la souveraineté. Sur aucune des dimensions explorées, en effet, l'impact de ce choix politique ne nous paraissait devoir être ni le «Grand Soir» ni la «Grande Catastrophe» que ses partisans ou ses détracteurs envisagent parfois.

Dans l'ensemble, les conclusions proposées en 1992, tiennent toujours. Les changements intervenus depuis dix ans nous amènent, toutefois, à énoncer les nuances suivantes.

- 1) Les progrès en matière de francisation des immigrants ont été tels que notre hypothèse d'un impact, même limité, de la souveraineté sur l'ampleur et le rythme de cette dynamique apparaît nettement moins fondée qu'en 1992. On peut, en effet, difficilement imaginer comment la simple levée de l'ambiguïté du message symbolique envoyé aux immigrants, qui ne modifierait pas substantiellement les déterminants structureaux de la dynamique sociolinguistique, pourrait venir bonifier une situation qui apparaît, d'ores et

déjà, en voie de normalisation par rapport à celle qui est vécue au sein de sociétés à dominance ethnique simple.

- 2) L'absence d'un impact significatif de l'accession à la souveraineté sur la politique de sélection et la composition du mouvement migratoire est confirmée. Toutefois, l'accroissement de l'immigration temporaire et le maintien du problème relatif à la gestion des demandes d'asile exige un accroissement des pouvoirs du Québec dans ces domaines, quelle que soit la voie empruntée à cet égard.
- 3) Nous maintenons également nos conclusions relatives à l'impact limité qu'aurait, à moyen terme, un changement de régime constitutionnel sur les attitudes et les comportements des Québécois francophones à l'égard des Québécois des communautés culturelles, de plus en plus similaires, tant au plan positif que négatif avec la réalité vécue ailleurs. De plus, en ce qui concerne les conséquences à court terme, l'expérience du Référendum de 1995, malgré quelques dérapages au sein des élites politiques, nous semble, globalement, avoir illustré la modération caractéristique de la population québécoise de toutes origines et de toutes allégeances politiques.

Finalement, si l'émergence d'un modèle normatif de nation inclusive et égalitaire nous paraît clairement confirmée, le degré où celle-ci devrait également être structurellement et institutionnellement pluraliste nous paraît susciter aujourd'hui davantage de controverses qu'il y a dix ans. Cette dynamique relève à la fois du contexte international et de spécificités québécoises. C'est pourquoi, sans considérer que l'accession à la souveraineté ferait nécessairement pencher la balance d'un côté ou de l'autre, nous réitérons l'importance que les minorités soient pleinement intégrées au débat public à cet égard et que toute ambiguïté entre la promotion de la citoyenneté économique et sociale, à laquelle elles aspirent, et l'adhésion à un projet spécifique de citoyenneté politique soit levée.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 61 à 113

Auteur : Claude C. Emanuelli

Titre : L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité

MISE À JOUR

Auteur : Claude C. Emanuelli

Titre : L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité

“ L’accession du Québec à la souveraineté et la nationalité ” *

Résumé

Après un rappel des conclusions de l’étude originale concernant les conséquences d’une éventuelle sécession du Québec en termes de nationalité, les présents travaux se penchent sur les développements récents.

Plusieurs nouveaux États sont apparus sur la scène internationale au terme de successions d’États qui ont généralement accompagné ou suivi la fin de la guerre froide et la chute de l’empire soviétique. Ils ont adopté des règles visant à déterminer leur population initiale et ont ainsi enrichi la pratique internationale concernant les effets de la succession d’États sur la nationalité. La pratique récente reflète tantôt la continuité, tantôt la table rase. Elle présente certaines différences avec la pratique antérieure : importance de la citoyenneté de l’ancienne république fédérée, rôle de la législation interne, etc.

De nouveaux textes internationaux ont été élaborés qui contiennent des règles visant à régir les effets de la succession d’États en matière de nationalité. Dans l’ensemble, ces textes ne sont pas contraignants et s’écartent de la pratique récente des États. Ils semblent relever du développement progressif du droit international plutôt que de sa codification. Tous favorisent la solution de la continuité.

En droit québécois, la nationalité est devenue un facteur de rattachement alternatif dans certaines règles de conflit prévues par le nouveau *Code civil du Québec*. Les questions que posent leur application en termes de nationalité et de conflit de nationalités dépendent du droit international.

Les développements récents ne justifient pas une modification des conclusions qui accompagnaient l’étude originale. Cependant, certains points méritent d’être précisés. Les présents travaux recommandent notamment de définir avant le prochain référendum sur la souveraineté quels sont les critères retenus pour déterminer la population initiale d’un éventuel Québec souverain et de les rendre publics. Ces critères devraient s’inspirer du principe selon lequel la population suit le territoire. Ils pourraient servir à définir une citoyenneté québécoise, coexistant jusqu’à l’indépendance avec la citoyenneté canadienne, et servant ensuite à définir la population première d’un Québec indépendant.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 115 à 190

Auteur : François Crépeau

Titre : Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration

MISE À JOUR

Auteur : François Crépeau

Titre : Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration

Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le présent rapport constitue le complément du rapport du professeur François Crépeau du 2 décembre 1991, déposé auprès de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Il vise à vérifier dans quelle mesure les obligations internationales d'un éventuel Québec souverain en matière d'immigration se sont modifiées au cours de la dernière décennie.

Sont principalement abordées : l'évolution de la mise en œuvre de divers instruments internationaux; l'évolution des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme; l'influence grandissante du droit international dans les matières reliées à l'immigration; les questions de sécurité internationale soulevées par les attentats du 11 septembre 2001, dans leurs conséquences sur les politiques migratoires.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 195 à 247

Auteur : José Woehrling

Titre : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : José Woehrling

Titre : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

« Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain »

Synthèse des observations, analyses et commentaires complémentaires

L'accession du Québec à la souveraineté, surtout si elle se faisait de façon unilatérale, nécessiterait une reconnaissance par la communauté internationale, laquelle demanderait au Québec d'adopter un comportement irréprochable sur le plan de la protection des minorités. Cela exigerait au moins que le Québec respecte les normes et standards du droit international dans ce domaine. En outre, dans la mesure du possible, les droits dont jouissent actuellement les minorités en vertu du droit canadien devraient être maintenus. Dans l'étude originale, nous avons tenté de montrer ce qu'impliquait le respect de ces deux principes, d'une part, pour les droits de la minorité anglophone du Québec, et, d'autre part, pour les droits des autres minorités. Dans cette mise à jour, nous avons examiné l'évolution des droits linguistiques et culturels des minorités, durant la dernière décennie, successivement en droit constitutionnel canadien et en droit international.

Dans l'étude originale, nous avons examiné les droits reconnus à la minorité anglophone du Québec dans la Constitution canadienne, tels qu'ils résultaient à l'époque de l'interprétation judiciaire, pour voir dans quelle mesure ces droits pourraient être maintenus dans un Québec souverain sans rentrer en conflit avec la politique linguistique québécoise destinée à protéger et à promouvoir la langue française. Trois évolutions intervenues dans la jurisprudence des tribunaux ont eu - ou pourraient avoir - pour effet d'élargir la portée ou l'interprétation des droits des minorités de langues officielles et, par conséquent, d'alourdir les contraintes qui en résultent pour la capacité du Québec de légiférer pour la protection et la promotion du français.

Dans un arrêt de 1999 (*Beaulac*), la Cour suprême du Canada a indiqué un changement d'orientation pour ce qui est de l'interprétation des droits des minorités de langues officielles en matière judiciaire, en affirmant qu'ils devraient désormais être interprétés de façon plus généreuse que par le passé. De façon plus générale, elle a déclaré qu'il convenait de rejeter l'interprétation restrictive des droits linguistiques adoptée dans l'affaire *Société des Acadiens* en 1986 et fondée sur le concept de « compromis politique ». Dorénavant, tous les droits linguistiques, qu'ils soient garantis par la Constitution ou par les lois ordinaires, devront être interprétés largement et « de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada ». En outre, dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a clarifié les différences qui existent entre, d'une part, les droits linguistiques en matière judiciaire des francophones et des anglophones, et, d'autre part, le droit à l'assistance d'un interprète qui bénéficie à tous, quelle que soit leur langue. Si l'on décidait de maintenir dans la Constitution d'un Québec souverain certains droits linguistiques spécifiques pour la minorité anglophone dans le domaine judiciaire, ils devraient être formulés de manière à aller au delà du simple droit à l'interprète, lequel sera nécessairement garanti à chacun quelle que soit sa langue, au titre du droit à un procès équitable. Il faudrait donc que l'État québécois ait l'obligation de prévoir la composition et le fonctionnement des organismes judiciaires de telle manière que le droit des justiciables anglophones d'utiliser leur langue puisse être respecté. On pourrait parvenir à ce résultat soit par une formule de bilinguisme *institutionnel* (aucun officier de justice n'étant personnellement obligé de parler une langue autre que la sienne), soit par une formule de bilinguisme *personnel*, les juges, les procureurs et autres officiers de justice devant être choisis en fonction de leur aptitude à fonctionner dans les deux langues.

En ce qui concerne la définition des catégories de personnes admissibles à l'enseignement public en anglais au Québec, la Cour supérieure du Québec, dans un arrêt *Solski* décidé en 2000, a donné aux dispositions constitutionnelles pertinentes une interprétation faisant en sorte qu'il est possible pour tout citoyen canadien, indépendamment de sa langue maternelle, de sa langue usuelle ou de la langue dans laquelle il a lui-même reçu son instruction, d'envoyer l'un de ses enfants à l'école anglaise privée non subventionnée pour obtenir *au même moment*

(ou peu de temps après) le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec. Tant que le Québec continuera d'être régi par la Constitution canadienne, la solution pour fermer ce passage détourné vers l'école anglophone publique consisterait à appliquer à l'école privée anglaise non subventionnée les règles d'admissibilité déjà applicables à l'école anglaise publique ou subventionnée. Dans un Québec souverain, on pourrait rétablir le texte original de la *Charte de la langue française* et/ou conclure avec le Canada, ou certaines de ses provinces, des accords de réciprocité prévoyant que les Canadiens venant s'établir au Québec pourraient envoyer leurs enfants à l'école anglophone en considération du droit des Québécois allant s'établir au Canada d'envoyer leurs enfants dans une école publique francophone.

Enfin, la décision de la Cour suprême de 1998 dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, dans laquelle la Cour a fait appel à l'idée que la Constitution canadienne contient des principes structurels implicites possédant valeur normative, notamment le principe du *respect et de la protection des minorités*, a été suivie d'un grand nombre de procédures judiciaires dans lesquelles des requérants demandaient aux tribunaux de s'appuyer sur un de ces principes pour leur reconnaître un droit non contenu expressément dans le texte constitutionnel. De façon générale, les tribunaux ont jusqu'à présent fait preuve de retenue judiciaire et refusé de faire découler des principes structurels des droits nouveaux, comme l'illustre la décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire des fusions municipales, dans laquelle la Cour a refusé de faire découler du principe de la protection des minorités un droit implicite de la minorité anglophone à des institutions municipales de langue anglaise. Cependant, dans l'affaire *Montfort*, deux cours ontariennes ont reconnu à la minorité francophone de l'Ontario, en se fondant notamment sur le principe de la protection des minorités, le droit au *maintien* de certains services de santé en langue française. Certains pourraient essayer de s'appuyer sur le même raisonnement pour contester une éventuelle réduction des services de santé en langue anglaise actuellement prévus au Québec en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Dans la Constitution d'un Québec souverain, pour éviter qu'une interprétation judiciaire s'appuyant sur les droits structurels n'entraîne la création de droits nouveaux allant au-delà de ceux que le constituant avait l'intention de garantir explicitement, on devrait inscrire le principe selon lequel aucun des principes structurels ne peut empêcher ou exclure l'application d'un autre. Les divers principes structurels devraient être énumérés, en ajoutant aux principes déjà retenus par la jurisprudence ceux de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté du parlement. Enfin, il y aurait lieu d'affirmer que le principe de protection et de respect des minorités doit s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la nécessité de protéger et de promouvoir la langue de la majorité.

Pour ce qui est des évolutions survenues en droit international, il faut d'abord souligner que, dans des constatations de 1993 (affaire *Ballantyne*), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est arrivé à la conclusion que les dispositions de la loi 101 sur l'affichage et les raisons sociales applicables à l'époque et imposant l'usage exclusif du français à l'extérieur des établissements commerciaux, violaient la liberté d'expression garantie à l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Par ailleurs, la majorité des membres du Comité a rejeté les arguments fondés sur les articles 26 (interdiction de la discrimination) et 27 (droits des minorités) du *Pacte international*, pour des raisons peu convaincantes, si bien que le Comité pourrait changer d'avis à l'avenir, ce qui augmenterait la vulnérabilité de la *Charte de la langue française* à l'égard du *Pacte*, autant dans la situation actuelle que dans un Québec souverain, si ce dernier adhérerait de nouveau à cet instrument international.

En 1999, dans une affaire *Waldman*, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a jugé que le financement par l'Ontario des écoles catholiques, mais non des écoles d'autres religions, constituait une discrimination fondée sur la religion, non justifiable. Il faut se demander si le même raisonnement s'appliquerait aux lois québécoises qui prévoient un enseignement confessionnel catholique et protestant dans les écoles publiques, sans offrir dans les mêmes conditions l'enseignement confessionnel des religions autres que catholique ou protestante. Dans ce domaine, les normes internationales ne sont pas traditionnellement interprétées de façon aussi exigeante que les normes constitutionnelles canadiennes. L'existence d'une possibilité de dispense à l'égard de l'enseignement confessionnel ou l'alternative entre celui-ci et un enseignement culturel ou moral neutre et objectif semble suffire à assurer la conformité avec les instruments des Nations-Unies. Néanmoins, l'affaire *Waldman* indique peut-être que la jurisprudence du Comité va dans le sens d'une radicalisation de l'interprétation donnée au concept d'égalité. Si le régime actuel devait un jour être considéré comme discriminatoire, le Québec, en tant que province canadienne ou comme État souverain, devrait soit supprimer l'enseignement religieux catholique et protestant à l'école publique, soit prévoir le droit à un tel enseignement pour les autres religions ayant une présence significative dans une école. Par ailleurs, l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît le droit des parents d'exiger pour leurs enfants, dans les écoles publiques, un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi. Si l'article 41 était interprété comme autorisant, voire comme imposant, le

régime actuel d'inégalité, il pourrait également être contesté en vertu des dispositions du *Pacte international*. C'est pourquoi, dans une optique de réforme de la *Charte québécoise*, il faudrait modifier l'article 41 de façon à garantir le *droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques*, formulation qui s'inspire du droit international. Les parents se verraient alors reconnaître le droit d'envoyer leurs enfants dans une école privée ou de les faire dispenser de l'enseignement religieux ou moral donné à l'école publique, l'État ayant en outre l'obligation de s'abstenir de tout endoctrinement dans l'enseignement dispensé dans celle-ci. Enfin, il faut se demander si la conclusion du Comité des droits de l'Homme voulant que les dispositions constitutionnelles canadiennes qui créent des droits particuliers en faveur des catholiques et des protestants constituent une discrimination incompatible avec le *Pacte* peut être transposée aux dispositions constitutionnelles qui créent des droits particuliers en faveur des anglophones et des francophones. Il semble qu'il faille répondre par la négative, car si l'État doit être neutre en matière religieuse, il ne saurait manifestement pas l'être en matière linguistique, puisqu'il doit forcément s'exprimer dans une ou plusieurs langues, qui occuperont dès lors une position privilégiée, et il ne peut évidemment pas s'exprimer dans toutes les langues parlées sur son territoire.

L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* est la principale disposition relative au droit des minorités contenue dans les instruments de protection des droits de l'Homme adoptés sous l'égide des Nations-Unies. Depuis la rédaction de l'étude originale, l'article 27 a donné lieu à une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée en 1992, et à une *Observation générale* du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée en 1994. Ces deux instruments, qui n'ont pas de valeur juridique contraignante directe, peuvent être invoqués pour interpréter l'article 27 et les obligations que celui-ci impose aux États. Ils insistent sur le fait que la protection des minorités réclame souvent de la part de l'État des mesures positives d'assistance — une intervention active — et non pas une simple abstention. En tenant compte des interprétations et des clarifications apportées à l'article 27 du *Pacte* par la *Déclaration* de l'Assemblée générale et par l'*observation générale* du Comité des droits de l'Homme, ainsi que par les constatations de ce dernier dans les communications individuelles où les droits des minorités linguistiques ont été invoqués, nous avons constaté que le contenu des droits linguistiques pouvant être considérés comme consacrés par le *Pacte* est resté essentiellement le même que celui que nous avons décrit dans l'étude originale.

Dans le but d'indiquer les tendances du droit international dans ce domaine, nous avons également examiné les instruments adoptés en Europe depuis une dizaine d'années. Les deux principaux instruments adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe sont, d'une part, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, et, d'autre part, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Ces deux instruments ne s'appliquent pas au Canada, et ne s'appliqueraient pas davantage à un Québec souverain, mais ils peuvent servir à identifier les standards internationaux en voie d'émergence. Dans le cadre de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, le texte de référence en matière de minorités est le *Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, dont le Canada est un État signataire. Pour ce qui est des droits des minorités dans un certain nombre de domaines, notamment ceux de l'enseignement public et des rapports avec les organes administratifs locaux, les instruments européens récents sont plus généreux que l'article 27 du *Pacte international*, du moins dans l'énoncé des comportements souhaitables et tout en se gardant d'imposer aux États des obligations trop contraignantes. Cela indique que la tendance en matière de reconnaissance des droits des minorités en droit international, qu'un Québec souverain devrait respecter, est à l'augmentation constante des garanties reconnues.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, page 249

Auteur : Jules Deschênes

Titre : Les droits des minorités

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Cet éminent juriste, aujourd'hui décédé, n'avait pas produit de texte à l'origine mais livré un témoignage à la Commission le 2 décembre 1991 et répondu aux questions des membres. Cet état de fait, de même que la notoriété personnelle et professionnelle de l'auteur original, ont amené le Bureau de coordination à la conclusion que la recherche d'un auteur substitut aurait été inappropriée.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 255 à 290

Auteur : Éric Gourdeau

Titre : La question autochtone

MISE À JOUR

Auteur : Éric Gourdeau

Titre : La question autochtone dans un Québec souverain

« LA QUESTION AUTOCHTONE DANS UN QUÉBEC SOUVERAIN »

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Invité par la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, l'auteur présentait le 4 mars 1992 aux membres de la Commission sa vision de la question autochtone dans un Québec souverain. Une vision nourrie de sa propre expérience de quelque 30 années vécue au contact des milieux autochtones au Canada, dans le monde circumpolaire et au Québec.

Se référant principalement à la problématique autochtone québécoise et son évolution au cours des trois décennies précédentes, il faisait alors état de sa conviction que dans un Québec devenu souverain la question autochtone ferait l'objet d'un traitement avantageux pour les Autochtones et le Québec en général. Les engagements déjà pris par l'Assemblée Nationale et le gouvernement québécois auraient comme inévitable conséquence de rendre alors possibles des ententes élaborées dans le cadre d'échanges et de discussions tenues dans le respect des droits reconnus aux Autochtones dans la Constitution du Canada, et d'en préciser la nature, la portée et les modes d'exercice. Un objectif que l'État provincial peut difficilement atteindre à cause des contraintes imposées par la compétence exclusive de l'État fédéral sur les Amérindiens.

À la lumière des événements survenus au cours des dernières années, l'auteur voit cette conviction renforcée. D'une part, à cause de l'obligation devenue selon lui incontournable pour le Québec d'enchasser ses engagements dans son projet de souveraineté à l'égard de la question autochtone, étant donné notamment les préoccupations et l'intérêt manifestée ces dernières années par la communauté internationale, étant donné aussi la loi fédérale sur la clarification et la loi québécoise sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec; d'autre part, à cause de la progression soutenue des relations entre les Autochtones québécois et la Société québécoise dans son ensemble.

Aussi la vision qu'entretient l'auteur du traitement de la question autochtone dans un Québec souverain demeure-t-elle très optimiste et, pour l'essentiel, conforme à celle exposée en 1992.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 293 à 305

Auteur : Jean-Jacques Simard

Titre : Le problème autochtone

MISE À JOUR

Auteur : Jean-Jacques Simard

Titre : Le problème autochtone

POINTS SAILLANTS

«Le problème autochtone »

Mise à jour 1992-2002

- L'enjeu du «problème autochtone », au Canada comme au Québec, était et reste la place occupée par cette catégorie de citoyens dans nos sociétés, hier, aujourd'hui, mais surtout dans l'avenir.
- Cette place est largement déterminée par un régime plus que centenaire d'appartheid ethnique , sous tutelle fédérale, qui a engendré toutes sortes de misères matérielles et spirituelles.
- Avec le temps, leur «statut» constitutionnel exclusif est devenu pour les Autochtones une forme de reconnaissance et d'appartenance collective : un rempart contre les majorités et un garant de leurs droits ineffaçables.
- L'assimilation juridique des Autochtones à des citoyens comme les autres est absurde. Ils sont une composante de la «triade nationalitaire» fondant l'originalité du Canada. Un Québec indépendant hériterait du régime établi de «droits autochtones».
- Le statut officiel d'« Indien » ne fait que consacrer une condition sociohistorique incrustée dans quatre siècles de « réductions» ségrégationnistes à *l'Envers du Blanc* : enclaves territoriales, économies marginalisées, étouffement politique dans la bureaucratie, enfermement culturel dans la tradition, identité immuable coulée dans la loi du sang. Inconsciemment, même les idées progressistes en relancent le modèle.
- Le prix de la *réduction* est la dépendance, individuelle comme collective. La reconquête de l'autonomie, sa seule porte de sortie. L'objectif englobe plus vaste et plus profond que les seules réformes institutionnelles.
- Mais on pourrait agir délibérément sur les cadres juridico-politiques, en respectant certains paramètres : des gouvernements territoriaux de nature publique, majoritairement autochtones ; un report des responsabilités étatiques au niveau le plus poché possible des citoyens ; s'en tenir au partage des compétences et des revenus ; une représentation législative pluraliste légitimée par la taxation ; des enveloppes budgétaires globales reliées à la capacité fiscale.
- Ainsi défini, le «problème autochtone » n'a pas tellement changé depuis dix ans , mais il a progressé, toutes ambiguïtés entendues.
- L'opinion publique s'est éveillée au fait que les Autochtones avaient irréversiblement repris pied sur la carte et dans l'histoire du pays, en fait et en esprit. Et nulle part autant qu'au Québec, agité de conflits bruyants qui ont graduellement cédé la place à une couverture médiatique banale des actualités autochtones.
- Du coup, les divergences de vues sur le « problème autochtone » se sont manifestées dans les sondages, un bon signe qu'il est pris au sérieux dans une démocratie idéologiquement hétérogène. Au sein même des communautés autochtones, les clivages sont devenus plus manifestement politiques que culturels, preuve qu'on y applique aussi sérieusement l'idée de se gouverner soi-même.
- La *Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones* a consacré leur Grand Retour dans l'histoire contemporaine du pays. « Prise de parole» ostentatoire, elle a trouvé moins d'échos tangibles que symboliques , justement : le gouvernement fédéral s'est à son tour confessé ostentatoirement des péchés des Canadiens aussi « Blancs » que *morts* , sans exiger des *vivants* multiculturels qu'ils déboursent davantage afin de réparer des ans l'irréparable outrage. Mais la Commission a enrichi les débats intellectuels sur la question .
- C'est sur le front du droit que la cause autochtone a surtout avancé. La Cour suprême du Canada a confirmé que certains documents historiques traitant les Amérindiens comme une population distincte avaient valeur de « Traités internationaux » *sui generis*, et que la Couronne , du chef fédéral ou de ses chefs provinciaux, n'aurait jamais dû empiéter sur droits ancestraux des premiers occupants , là et quels qu'ils soient , sans assentiment consultatif ni raisonnable compensation. Reste à voir comment donner suite, au juste.

- Le Québec est pris avec tout cela, mais comme habitude, à sa façon *distinctive*.
- Dans l'ensemble, les Autochtones du Québec sont en meilleure position économique et mieux préservés culturellement que dans les autres provinces. Ils sont moins urbanisés, et les vieilles réserves de la vallée du Saint-Laurent sont relativement prospères. Dans les zones isolées, les langues et mœurs ancestrales se sont mieux conservées. Au Nord, la CBJNQ contribue à améliorer les conditions de vie.
- Ces avantages relatifs dépendent essentiellement des circonstances historiques, plutôt que d'une longue tradition politique ou d'attitudes majoritaires qui auraient été ici plus éclairées qu'ailleurs. Et la conservation plus tardive des langues et mœurs traditionnelles dans les communautés isolées les rend aussi plus vulnérables aux malaises de la modernisation brutale. Frustrations et revendications pourraient s'accroître.
- Des « événements d' Oka » (1990) à la « paix des braves » Moses-Landry (2001), les relations entre les Autochtones et le gouvernement québécois ont pris une tournure singulièrement différente. Depuis 1960, Québec s'était davantage impliqué dans le domaine que les autres provinces. Les conflits subséquents ont paradoxalement contribué aux rapprochements mutuels.
- Les « négociations globales » n'aboutissant pas, une quarantaine d'accords locaux touchant les 2/3 des établissements ont été pragmatiquement conclus : sur la régularisation des relations administratives, le développement économique, les activités de subsistance, la police, la santé, etc. Hydro-Québec a appris à associer et à impliquer les Autochtones dans ses projets, depuis la planification jusqu'aux retombées.
- Une Commission tripartite a déposé en 2001 un projet articulé de gouvernement régional public pour le Nunavik , très riche de suggestions innovatrices. Mais il soulève parmi les Inuit des appréhensions reliés aux droits ancestraux et au statut incertain du Québec dans la Confédération.
- L'audacieuse entente Moses-Landry « de nation à nation » (2001) débloque le développement industriel de la région , y instaure un régime de co-gestion des ressources, élargit les pouvoirs autonomes des institutions criées, entraînant des engagements de 3,5 milliards sur 50 ans. Là aussi, le pari inaccoutumé sur le changement, l'autonomie et le respect mutuel font naître des résistances.
- En conclusion, le « problème autochtone » s'est transformé depuis dix ans en « question » désormais indissociable du destin national canadien et québécois.
- Elle tient dans une aporie : plus les Autochtones rejoignent à leur manière la société moderne ambiante, plus il tiennent à faire reconnaître ce qui les distingue , leur identité exclusive et leur autodétermination. Par atavisme historique, la reconquête du présent passe par la confirmation des droits ancestraux et du régime séculaire d'appartheid ethniste (Cour suprême à l'appui).
- Dans le même sens, plus le Québec met d'efforts à intégrer « ses » communautés autochtones, par la reconnaissance « nationale » et l'autonomie administrative , plus il justifie leur conviction de *ne pas faire partie* de la société majoritaire. L'hypothèse flottante de la souveraineté exacerbe cet état d'esprit.
- 90 % des Autochtones ayant voté au référendum de 1995 ont dit NON. Dans l'éventualité, ce solide front du refus, fondé sur le titre de premier occupant, augmenterait la légitimité d'une partition des territoires autochtones, surtout dans les régions limitrophes où se concentrent les populations anglicisées. Reposant sur une loi fédérale datant de 1912, l'extension des frontières québécoises de l'Abitibi au Détroit d'Hudson, un pays essentiellement peuplé d'Autochtones encore aujourd'hui, serait particulièrement vulnérable.
- Si les Autochtones faisaient valoir internationalement que le droit du Québec contemporain à l'autodétermination bafoue leur propre droit immémorial de disposer d'eux-mêmes dans leurs terres et selon leurs cultures ancestrales, la conscience mondiale pourrait tendre la main aux convictions domestiques à l'effet que la souveraineté d'une Nouvelle nation québécoise soit incompatible avec celle des Premières nations.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 307 à 345

Auteur : Bradford Morse

Titre : Comparative Assessment of Indigenous Peoples in Quebec, Canada and Abroad

MISE À JOUR

Auteur : Bradford Morse

Titre : Comparative Assessment of the position of Indigenous Peoples in Quebec, Canada and Abroad

ÉVALUATIONS COMPARATIVES DE LA SITUATION DES PEUPLES AUTOCHTONES DU QUÉBEC, DU CANADA ET D'AILLEURS

Bradford W. Morse
Professeur de droit
Université d'Ottawa
Février 2002

Sommaire

Le rapport d'étude initial a été rédigé en 1992 à la demande de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, au moment où prévalaient la controverse et le débat au sein de la société québécoise au sujet de la question constitutionnelle. Une proposition d'amendements constitutionnels, mieux connue sous le nom d'Accord du lac Meech, avait échoué le 23 juin 1990, la crise d'Oka-Kanesatake était encore fraîche dans la mémoire des gens, la Commission Spicer avait déposé son rapport, le Comité parlementaire mixte Beaudoin-Edwards avait aussi déposé son rapport sur le processus d'amendement, plusieurs autres comités législatifs en avaient fait de même, le Comité mixte Beaudoin-Dobbie tenait ses audiences, le gouvernement fédéral avait publié de nombreux rapports de recherche et un certain nombre de tentatives de propositions constitutionnelles, en outre, la perspective d'une nouvelle ronde de discussions constitutionnelles était indubitablement dans l'air. Finalement, le Premier ministre Mulroney avait créé la Commission royale sur les peuples autochtones, le 26 août 1991.

Mon premier rapport visait à présenter un aperçu général de la situation des peuples amérindiens, inuits et métis du Québec en comparaison avec celle des peuples autochtones ailleurs au Canada et dans certains pays étrangers choisis. La première partie du document décrivait la situation des Autochtones aux É.-U., en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Groenland et dans les pays scandinaves. La section subséquente traitait de questions semblables, en s'attardant surtout à la situation des peuples amérindiens, inuits et métis du Québec et en montrant les différences avec la réalité des autres provinces et

territoires du Canada. La section finale du document contenait une brève conclusion et une évaluation globale.

Dans sa nouvelle édition, je présente un aperçu des questions pertinentes propres à chacun des pays ou chacune des régions examinées lors de la première étude [c'est-à-dire les É.-U., les pays nordiques, le Groenland, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada] à partir de la plus récente information disponible. Chaque section débute par un résumé de l'information démographique présentant le contexte général des populations autochtones du pays concerné. Les politiques en matière d'affaires autochtones en vigueur dans le territoire étudié sont ensuite suivies des données fiscales disponibles. L'examen de la situation nationale se poursuit ensuite avec la description du cadre juridique, des droits fonciers et autres questions importantes caractérisant chaque région ou pays.

Après l'évaluation rapide de la position des peuples autochtones au sein des juridictions à l'étude, l'essai porte sur la situation dans laquelle se trouvent les peuples autochtones du Québec et la compare avec ce qui se passe ailleurs au Canada. La dernière partie du document contient une brève conclusion.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 353 à 374

Auteur : Henri Dorion

Titre : Les frontières du Québec : l'état de la question

MISE À JOUR

Auteur : Henri Dorion

Titre : Les frontières du Québec : l'état de la question

"Les frontières du Québec : l'état de la question"

Résumé

Après un rappel du contexte de l'étude initiale, notamment quant au cadre constitutionnel de la problématique et à des précisions terminologiques, la présente mise à jour fait le point sur chacune des six frontières qui séparent le Québec des territoires qui l'entourent. Pour trois d'entre elles (frontières avec le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et les Etats-Unis), la situation n'a guère changé. Quant aux trois autres (frontières septentrionales, frontière dans le Labrador et dans le golfe du Saint-Laurent), même si pratiquement rien n'a été fait pour en venir à une délimitation et à une démarcation définitives, diverses interventions de la part des gouvernements concernés sont venues souligner la nécessité d'entreprendre études et négociations pour enfin résoudre les problèmes relatifs aux frontières du Québec depuis longtemps en suspens, d'autant plus que, du moins pour ce qui concerne les frontières septentrionales, les négociations impliquant les Inuits du Nunavut et du Nunavik constituent une occasion favorable pour un éventuel règlement.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 377 à 461

Auteurs : Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, Christian Tomuschat

Titre : L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteurs :

Titre :

Commentaires : Malgré un intérêt de principe exprimé par certains des auteurs originaux, ces derniers n'ont pas donné suite à l'invitation du Bureau de coordination dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir, par ailleurs, les mises à jour de leur propre étude par Henri Dorion, Stephen A. Scott, Henri Brun et Jonathan I. Charney et traitant aussi du territoire.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 463 à 474

Auteur : Stephen A. Scott

Titre : Autodétermination, sécession, division, légalité : observations

MISE À JOUR

Auteurs : Stephen A. Scott

Titre : Autodétermination, sécession, division, légalité

IV. Sommaire

Récapitulation de l'étude de 1991 :

1. Deux séries de questions juridiques parallèles surgissent à la suite de toute proposition relative à la sécession du Québec relativement à la fédération canadienne. Québec. D'abord, la légalité sur le plan de la Constitution et des lois canadiennes. Jusqu'à ce jour, sur le plan de la Constitution et des lois canadiennes, il est possible de réaliser l'indépendance de la province de deux manières : soit légalement, soit illégalement, c'est-à-dire, nécessairement par la révolution. La question parallèle est celle que présente le droit international. Celui-ci confère-t-il un droit de sécession relativement à une certaine partie du territoire, ou de la population, du Canada?
2. Le droit international établi ne confère aucun droit de sécession au Québec, à son peuple et à ses institutions. S'il le faisait, des parties de la population du Québec auraient le même droit de faire sécession par rapport à l'entité sécessionniste.
3. La Constitution du Canada exige qu'on ait recours à ses mécanismes d'amendement constitutionnels pour transformer le Québec en un État souverain. Il est impossible d'identifier le mécanisme pertinent avec certitude. Une argumentation convaincante peut être présentée 1) en faveur de la nécessité du consentement unanime de l'assemblée de toutes les provinces, 2) en faveur de la seule nécessité du consentement des autorités fédérales et du Québec, ou 3) en faveur du consentement des autorités fédérales et du deux tiers des provinces totalisant plus de la moitié de la population des provinces. Le peuple de la fédération a le droit, par le biais de ses institutions, de dire «Oui » ou «Non » à la sécession, ou de consentir à ces modalités comme bon lui semble.
4. La fédération peut, tout particulièrement, refuser la sécession du Québec, à moins qu'on ne procède à la partition de celui-ci, par exemple la rétention du Nord du Québec, transféré au Québec pour être géré à titre de province canadienne. Tout en demeurant une province du Canada, le territoire du Québec est protégé par la Constitution. Sous l'angle de la Constitution du Canada ou du droit international, le raisonnement suivant est juste : Si le Canada est divisible, le Québec est divisible. Si le Québec est indivisible, le Canada est indivisible. Les provinces sont des subdivisions politiques du Canada, ne détenant leurs droits et leur pouvoirs que parce que la Constitution canadienne les leur confère.
5. La force est le péché originel des États. Elle est employée par tous les gouvernements, à toutes les époques, de manière explicite ou implicite, en vue de faire respecter l'autorité de leurs constitutions et de leurs lois. Le gouvernement du Canada est entièrement habilité à utiliser la force pour contrer toute tentative de sécession au moyen de la révolution Σ c.-à-d. hors de la constitutionΣ. Ce faisant, il s'agit d'une confrontation force contre force : force de légitime défense contre force révolutionnaire.

Importants développements depuis novembre 1991 :

6. Les plus importants développements survenus depuis novembre 1991 sont le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (Cour suprême du Canada, 20 août 1998), la loi dite *Loi de clarification* (C. S. 2000, ch. 26; adoptée le 29 juin 2000) et l'acte législatif du Québec sur « l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec » (S.Q. 2000, ch. 46; adopté le 13 décembre 2000).

7. Les forces du nationalisme québécois ont joué avec audace et détermination un jeu faible sur le plan juridique, tandis que les institutions et les forces fédéralistes ont joué, en général, avec faiblesse et hésitation un jeu gagnant sur le plan juridique. Le manque de volonté des institutions politiques fédérales ou des citoyens fédéralistes d'affirmer et de défendre, en matière de sécession, les principes constitutionnels fondamentaux semble avoir influencé la fermeté des tribunaux.

8. La réponse de la Cour, insistant sur la nécessité d'un amendement constitutionnel pour un sécession légale en vertu de la Constitution du Canada et rejetant tout droit de sécession en vertu du droit international, est entièrement orthodoxe et juridiquement inévitable. La décision de la Cour de répondre aux Questions 1 et 2, et d'éluder la Question 3, présente un certain intérêt puisqu'elle aurait aussi pu répondre à la Question 3 pour souligner le fait qu'au Canada, la Constitution et les lois canadiennes ont préséance sur le droit international quels que soient les éléments conflictuels. En effet, elle pourrait avoir répondu aux Questions 1 et 3, et ne pas avoir répondu à la Question 2. La Cour qualifie les enjeux de subtiles et complexes, alors qu'en réalité ils sont très clairs.

9. Le simple fait d'avoir à présenter ce Renvoi aux tribunaux est révélateur de la situation d'un État et laisse croire que des forces centrifuges y sont à l'œuvre, que sa volonté de survie est en jeu et que, pour la majorité de la population et de ses élites, probablement même pour les personnes responsables de sa ramification judiciaire, il existe des valeurs plus importantes que la préservation de son autorité étatique et territoriale, même contre son renversement par la révolution.

10. Rien dans les motifs de décision de la Cour Σ 1) exigeance voulant qu'une sécession légale passe par un amendement constitutionnel et 2) rejet du droit de faire sécession en vertu du droit international Σ , n'exige une légitimation pour être admis par n'importe quelle partie de la population. Mais en substance et en apparence, diverses mesures de circonstance sont employées dans le simple but de concilier l'opinion du Québec nationaliste. Cela remet en question, du moins à première vue, la capacité de la Cour de s'exprimer et de trancher franchement, sans crainte et sans circonlocution.

11. La tâche de distiller une vaste gamme de sources primaires et secondaires, en vue d'extraire, d'articuler et de soutenir un grand nombre de principes constitutionnels sous-jacents se révèle particulièrement difficile. Malgré tout mon respect pour la Cour, il me semble que ces résultats Σ concernant la « légitimité » constitutionnelle et l'extraction de quatre « principes constitutionnels directeurs fondamentaux » de la Constitution Σ sont plutôt irréguliers.

12. Bien qu'il soit indéniablement de la compétence de la Cour de décider comme elle l'a fait, sa référence à une « obligation constitutionnelle de négocier » en réponse aux initiatives

constitutionnelles constitue un acte judiciaire très radical et est, à mon sens nettement erroné, quoi que pas nécessairement indéfendable (selon moi).

13. Il est difficile de déterminer avec certitude quelles sont les parties devant nécessairement ou pertinemment prendre part aux négociations, en dehors des institutions gouvernementales provinciales et fédérales; et quant à ces dernières, déterminer précisément quels sont les rôles respectifs des organes exécutifs et législatifs. Il est aussi difficile de savoir précisément quelles sont les éléments déclencheurs officiels du devoir de négocier. Compte tenu du fondement constitutionnel énoncé par la Cour relativement à cette obligation de négocier, un résultat affirmatif à un référendum ne suffirait probablement pas, même s'il était suivi d'une demande officielle de la part du gouvernement exécutif concerné. Une motion de résolution visant à amender la Constitution doit (semble-t-il) être à tout le moins présentée au corps législatif introductif et, probablement aussi adoptée par celui-ci.

14. L'« obligation de négocier » semble, selon le langage clair de la Cour, être générale, symétrique et réciproque. Compte tenu de son fondement énoncé – article 46 de la *Loi constitutionnelle de 1982* – et des principes constitutionnels sous-jacents, il ne pourrait raisonnablement et plausiblement pas en être autrement. Le cas échéant, cela s'appliquerait non seulement aux initiatives du Québec Σ et non pas uniquement quant aux propositions de sécession Σ mais à toute initiative visant l'amendement de la constitution, quelle qu'elle soit, prise par la fédération ou par toute province. *Le droit pertinent relatif aux négociations constitutionnellement obligatoires est le droit d'entreprendre une initiative et non pas de la réaliser.*

15. La situation précise quant au résultat d'un référendum en relation avec l'obligation de négocier est obscure, mais sa fonction semble être d'ajouter de la « légitimité » à cette initiative. À cet égard, la Cour exige une question claire et une réponse claire de la part de la population afin que l'initiative provinciale de sécession soit considérée comme étant légitime au sens pertinent.

16. Les questions concernant 1) les conditions nécessaires à l'émersion de l'obligation de négocier 2) les décisions respectives des parties quant à leurs positions et 3) la défense des positions des parties au cours des négociations, relèvent toutes des « acteurs politiques » eux-mêmes, et ne sont pas soumises à l'examen des tribunaux. En particulier, les parties elles-mêmes décident leurs propres « résultats minimum » sans interférence judiciaire.

17. L'obligation de négocier institutionnalise un affrontement de volonté politique, et ne mène pas nécessairement (en tant que but évident) à la stabilité de la fédération. Elle fournit un motif à formuler des demandes larges (même si elles ne servent qu'à établir les positions de négociation initiales) et à les défendre avec acharnement, que ce soit par la mobilisation de l'opinion publique par voie référendaire ou autrement. Sa portée vise (comme il se doit dans un contexte d'équité) les propositions de toute sorte. Une proposition de sécession, étayée par référendum, peut s'y croiser avec des contre-propositions en faveur de la déclaration constitutionnelle selon laquelle la fédération est indissoluble, ou de la centralisation des pouvoirs ou encore d'un état unitaire. La leçon très nette que pourront en tirer les fédéralistes déterminés partout au pays : bâtir une volonté politique inébranlable et irrésistible à l'échelle du Canada, ainsi que les moyens de la soutenir.

18. Bien que la Cour soit un organe d'État canadien (en fait, l'organe judiciaire de plus haute instance), elle semble former ses propos comme si elle était une tierce partie indépendante

agissant à titre d'arbitre entre l'État et ses adversaires. En outre, bien qu'elle emploie un langage *descriptif*, elle semble *légitimer* la participation des pays étrangers aux questions constitutionnelles canadiennes Σ en tout cas, à celles ayant trait à la sécession. La Cour semble manifestement laisser entendre non seulement que les pays étrangers *pourraient* Σ si la fédération canadienne ne se comportait pas adéquatement dans le cadre des négociations sur la sécessionΣ, mais aussi *pourraient, en toute légitimité*, Σ reconnaître un État québécois indépendant établi par des moyens révolutionnaires (avec tout ce que cela comporte sur le plan de l'aide militaire ou autre apportée au régime nouvellement reconnu en vue de son établissement). Cela me semble dépasser largement les fonctions légitimes d'un organe d'état ou de ses représentants.

19. La *Loi de clarification*, C. S. 2000, ch. 26, établit divers droits, devoirs et incapacités des Chambres du Parlement du Canada, de la Chambre des Communes du Canada et de leurs membres, ainsi que du pouvoir exécutif du Canada et de ses agents. Cette loi est adoptée valablement en vertu de l'article 44 de la *Loi sur la constitution de 1982*, et, probablement, aussi en vertu du pouvoir résiduaire du fédéral. Elle est conforme à la décision concernant le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, mais ne se situerait pas au-delà des compétences même si elle ne l'était pas, puisque les conséquences juridiques de sa non-conformité seraient celles découlant du non-respect de l'obligation de négocier.

20. La loi québécoise (« projet de loi 99 », S.Q. 2000, ch. 46) sur l'« exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec » prévoit toute une gamme de dispositions sur divers sujets. Étant donné la portée de la l'autorité législative provinciale en matière de disposition législative de nature constitutionnelle Σ notamment en vertu de l'article 45 de la *Loi sur la constitution de 1982* Σ ces dispositions sont invalides ou inopérantes sur le plan de la constitution, du moins pour ce qui est d'énoncer des propositions juridiques portant sur des *sujets hors des compétences provinciales*. Ce qui est fait en diverses circonstances. En effet, en toute rigueur, la province n'a *aucun* pouvoir lui permettant d'édicter des lois comportant des énoncés relativement à des *questions hors de sa compétence*, même si ces énoncés s'avèrent exacts.

21. La loi du Québec est constitutionnellement invalide, ou inopérante, pour ce qui est d'affirmer, explicitement ou implicitement, 1) que l'autorité publique du Québec ne relève pas de la Constitution du Canada, mais plutôt de la souveraineté populaire de l'électorat provincial, et 2) que l'électorat du Québec Σ agissant directement ou par le biais des institutions politiques de la province Σ, est en droit de procéder aux modifications constitutionnelles qui lui plaisent, *celles-ci pouvant même aller jusqu'à la sécession*.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 477 à 490

Auteur : Henri Brun

Titre : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Henri Brun

Titre : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

« les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté »

Sommaire exécutif

Si le Québec devait accéder à la souveraineté étatique par autodétermination, plutôt que par le moyen d'un amendement constitutionnel négocié, quelles en seraient les conséquences juridiques immédiates du point de vue de l'intégrité de son territoire? Tel était l'objet précis de cette étude de 1991 intitulée « Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté. » L'étude traite d'abord du territoire terrestre puis, dans un second temps, du territoire maritime du Québec.

Pour ce qui est du territoire terrestre sa conclusion est que le Québec accéderait à la souveraineté avec tout son territoire. Aucun argument de droit international ou de droit constitutionnel ne permettrait de soutenir sérieusement que le Canada aurait le droit de retenir dans le Canada certaines parties du territoire du Québec. L'étude démontre, plus particulièrement, que le territoire septentrional que l'on prétend avoir été annexé au Québec en 1898 et en 1912, donc après la formation de la fédération canadienne, demeurerait partie du territoire québécois. Et une étude subséquente démontre que dans sa presque totalité ce territoire faisait déjà partie du Québec depuis 1774, de sorte que l'argument partitionniste à son égard n'aurait en réalité pour objet, s'il était fondé, qu'un territoire très limité et non pas, comme cela semble à première vue être le cas, les deux tiers du Québec. Bref, le Québec a le pouvoir de s'autodéterminer eu égard à l'intégrité de son territoire terrestre.

En ce qui regarde le territoire maritime le Québec ne peut se trouver réduit par l'accès à la souveraineté puisque, en vertu du droit constitutionnel canadien, aucun espace de cette nature ne fait actuellement partie de son territoire. L'étude démontre que l'accession à la souveraineté aurait plutôt pour effet, par application du droit international, d'accroître le territoire du Québec d'une mer territoriale de douze milles marins au large des côtes du golfe Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava et du détroit d'Hudson.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 493 à 577

Auteur : Jonathan I. Charney

Titre : The Maritime Boundaries of Québec

MISE À JOUR

Auteur : Jonathan I. Charney

Titre : The Maritime Boundaries of Québec

MISE À JOUR 2001 SUR LES FRONTIÈRES MARITIMES DU QUÉBEC

SOMMAIRE

Aucun développement sur le plan du droit ou des faits examinés dans le cadre du rapport de 1992 sur les éventuelles frontières maritimes du Québec, si celui-ci devenait un État indépendant, n'exige de modifier les conclusions présentées à l'époque. Par contre, certains développements confirment les conclusions précédentes au sujet des efforts déployés au cours des années 60 et 70 pour conclure une entente entre les provinces canadiennes sur les frontières maritimes dont les côtes donnent sur le golfe Saint-Laurent. Le rapport de 1992 concluait qu'aucun accord n'ayant force de loi n'avait été conclu au cours de cette période mais que les propositions de frontières maritimes élaborées à l'époque pourraient être pertinentes pour toute délimitation future. D'autres développements en matière de droit des frontières maritimes internationales peuvent soutenir l'idée selon laquelle la frontière maritime du Québec s'étendrait jusqu'au large depuis l'entrée du détroit de Cabot au-delà du golfe Saint-Laurent.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 581 à 595

Auteur : Nicole Duplé

Titre : Une constitution pour fonder l'État du Québec

MISE À JOUR

Auteurs : Pierre Trudel et Jacques Frémont

Titre : Une constitution pour fonder l'État du Québec

Commentaires : L'auteure originale ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination, la mise à jour de son étude a été confiée à Pierre Trudel et Jacques Frémont par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

“ Une constitution pour fonder l’État du Québec ”

Sommaire

Dans son étude, Nicole Duplé examinait les tenants et aboutissants d’une démarche constituante et d’un texte constitutionnel québécois. Cette mise à jour fait état des principales évolutions du droit de même que des avancées de la pensée constitutionnelle contemporaine.

Dans la première partie, l’on identifie les conditions de la mise en place d’une démarche constituante québécoise. Ces conditions sont différentes selon que la démarche s’inscrit dans la logique constitutionnelle canadienne ou qu’elle s’inscrit en rupture avec celle-ci. L’examen attentif de la démarche mise de l’avant par la Cour suprême du Canada afin de baliser le processus d’accession du Québec à la souveraineté politique, constitutionnelle et internationale démontre la difficulté inhérente pour le système constitutionnel canadien d’accommoder une démarche québécoise en ce sens. Les balises sont telles (question claire, réponse qualitativement claire, existence ou non d’une obligation constitutionnelle corrélative de négocier et, le cas échéant respect en toute bonne foi de ces obligations) qu’on peut sérieusement mettre en doute, dans un contexte émotivement chargé, que leur respect soit vraisemblable; s’il est possible, il demeure, pour l’essentiel, improbable. Par contre, l’alternative, la voie dite révolutionnaire, si elle n’est pas facile, ne pose pas de difficultés insurmontables. Il s’agira pour le nouvel État d’être en mesure d’imposer sa logique et ses nouvelles règles sur toutes les institutions sur son territoire, remplaçant par là la *Grundnorm* canadienne par une autre norme fondamentale. Le Québec qui voudra devenir pleinement souverain devra à un moment ou à un autre choisir entre les voies qui s’offrent à lui. Il pourra aussi choisir l’une, quitte à changer d’avis en cours de route si elle ne convenait pas; il y a fort à parier que cela représentera l’approche privilégiée. Dans tous les cas, il paraît manifeste que le pouvoir constituant devra tenir compte de ces choix relatifs à la démarche sécessionniste dans l’exercice de sa fonction d’élaboration d’un nouvel ordre constitutionnel pour le Québec souverain.

La seconde partie revoit les questions touchant à la finalité et au contexte de la démarche constituante. Les finalités d’une démarche constituante québécoise demeurent fondamentalement les mêmes : fonder, organiser, légitimer le pouvoir politique québécois, décrire l’essence et la substance de la société québécoise. Le contexte au sein duquel s’inscrira une constitution québécoise est fonction du tissu culturel et social de la société. Le droit, la pensée juridique et les conceptions dominantes à l’égard du rôle du droit font partie du tissu culturel de chaque société. Le contexte de la démarche constituante doit ainsi être abordé en tenant compte du fait que le Québec est entré, au cours de la dernière décennie du vingtième siècle dans une période postmoderne. L’un des enjeux majeurs de la démarche constituante est de pourvoir à l’organisation des processus délibératifs. Cela appelle une démarche constituante qui saura renforcer les potentiels délibératifs de la société québécoise. Il faut dans le même esprit prendre acte du rôle changeant du droit découlant de l’internationalisation des rapports et des enjeux de même que le passage d’un droit en hiérarchie vers un droit plutôt conçu en réseaux.

S’agissant de la rédaction d’un texte constitutionnel, le défi consiste à procurer une explicitation de l’État qui rende compte de la complexité. Dès lors que l’on prend acte de la complexité caractéristique du droit post-moderne et de la flexibilité que requiert le besoin accru d’adaptabilité, il est impossible de postuler que tout peut s’exprimer dans des “ règles claires et précises ”. Il importe plutôt de rechercher l’énonciation de principes auxquels il sera possible de donner un sens pertinent lorsque, dans le cadre des débats démocratiques, viendra le temps de les appliquer. Il faut envisager le travail d’explicitation de l’État comme la désignation de plusieurs espaces agissant simultanément sur des échelles différentes : nationale, locale, continentale ou mondiale. Désignation aussi d’espaces formulant les principes, d’autres qui sont davantage consacrés à la mise en œuvre et d’autres qui interviennent pour départager les torts et les droits lors de conflits. La normativité constitutionnelle de l’État contemporain navigue entre les ordres normatifs qui vont du général au particulier, des principes abstraits aux normes détaillées.

Une constitution comporte trois grandes catégories d’énoncés : les principes généraux, abstraits se confondant avec les valeurs éthiques et les ensembles de croyances morales, les principes intermédiaires et enfin, des règles précises, permettant ou prohibant certains gestes ou comportements. Il revient au constituant d’énoncer le texte constitutionnel en s’assurant de formuler les principes généraux qui font réellement consensus ou qui paraissent incontournables dans le cadre international contemporain. Il pourra se révéler opportun de formuler des principes incomplètement définis dans le texte afin de préserver les espaces de délibération.

Le texte rend compte des éléments primordiaux d'un projet de constitution en examinant les questions et enjeux auxquels le constituant québécois devra apporter réponse. Lors de la rédaction d'un texte constitutionnel, des décisions auront à être prises par le constituant au sujet des dispositions préliminaires, de la teneur d'une charte constitutionnelle des droits et libertés, qui paraît incontournable dans l'état actuel du droit international. Il faudra faire des choix à l'égard des institutions législatives, gouvernementales et judiciaires ainsi que les relations entre celles-ci. Si une forme républicaine de gouvernement devait être retenue, plusieurs décisions devraient être prises à l'égard du modèle constitutionnel à retenir. Le projet de constitution devra comporter des dispositions à l'égard des droits des collectivités comme celles des peuples autochtones et la minorité anglophone. Des dispositions devront énoncer les principes assurant le raccordement de l'ordre juridique québécois avec la communauté internationale et avec les partenaires canadiens. Enfin, les mécanismes de révision de la constitution devront être précisés.

Il existe un large consensus dans la littérature pour reconduire l'essentiel des structures de gouvernement dont le Québec est doté depuis deux siècles. Nous avons identifié la tendance contemporaine à considérer que les constitutions dans une société démocratique doivent assurer les équilibres entre les pouvoirs. Cependant, les constitutions doivent surtout assurer le déroulement des processus délibératifs essentiels à la vie démocratique. La société québécoise est résolument pluraliste : son évolution sera favorisée par des institutions de même que la garantie des droits fondamentaux qui soient de nature à garantir la circulation et l'échange des points de vues.

La mise à jour de cette étude sur une constitution québécoise prend acte du fait que dans les sociétés démocratiques contemporaines les populations divergent sur un grand nombre de questions. Les désaccords sont à la fois sources de dangers et de sécurité; les démocraties encouragent, la coexistence d'une pluralité de points de vues, d'éthiques et de conceptions du monde. Le défi du constituant est de mettre en place un cadre qui organise les délibérations de manière à accroître les chances d'arriver à des décisions collectives éclairées et ayant un fort potentiel de rallier de larges consensus.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 597 à 607

Auteur : Jacques-Yvan Morin

Titre : La constitution d'un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Jacques-Yvan Morin

Titre : La constitution d'un Québec souverain

LA CONSTITUTION D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

par Jacques-Yvan Morin

Mise à jour de l'étude présentée en 1991
à la Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté

Résumé

I.- Éléments essentiels et conclusions de l'étude de 1991 sur la Constitution d'un Québec souverain

L'étude soulignait la nécessité pour un État moderne accédant à la souveraineté de se doter d'une loi fondamentale ou constitution formelle. Le Québec actuel, État fédéré autonome, possède une constitution composée d'éléments très divers, épars, tirés des *Lois constitutionnelles* canadiennes (britanniques), de lois ordinaires du Québec, de conventions constitutionnelles et de coutumes parlementaires. Le passage à la souveraineté signifierait que le Québec acquerrait la compétence de la compétence et verrait s'accroître la puissance publique de ses institutions, exigeant des règles précises relatives notamment au fonctionnement des institutions et aux droits et libertés des personnes.

Le contenu de la nouvelle Constitution devrait assurer la plus grande continuité possible dans les institutions et éviter de les modifier, par exemple en instaurant le régime présidentiel, au moment où l'attention de la collectivité serait accaparée par le passage de l'autonomie à la souveraineté. En revanche, l'élaboration d'une loi fondamentale devrait être l'occasion d'examiner les valeurs de la société québécoise et de traduire ses choix économiques, sociaux et culturels dans les normes constitutionnelles.

La démarche constituante devrait, compte tenu du droit existant, faire appel avant tout à l'Assemblée nationale plutôt qu'à une assemblée constituante élue pour l'élaboration de la constitution. Le Parlement québécois devrait cependant s'assurer de la participation du public à cette démarche, au besoin en organisant une commission itinérante, et assurer la légitimité de l'exercice en le faisant approuver par une consultation populaire. L'élaboration du texte devrait avoir lieu *avant* le référendum, de manière que les citoyens sachent à ce moment quelle sorte d'État résulterait de l'accession à la souveraineté.

II.- Les événements de la dernière décennie modifiant le contexte dans lequel s'inscrirait une nouvelle Constitution du Québec

Depuis dix ans, la scène internationale a beaucoup changé, de même que le contexte canadien, dominé par le référendum de 1995 sur la souveraineté-partenariat et la réaction fédérale au résultat de cet exercice, qui a pris la forme de la *Loi sur la clarté* (2001). Les péripéties de cette décennie ont vu notamment l'adoption d'un *Projet de loi sur l'avenir du Québec* (1995), qui recèle de nombreuses règles de nature constitutionnelle, qui auraient inspiré la Constitution d'un Québec souverain, si le «oui» l'avait emporté, et celle de la *Loi sur les droits fondamentaux* (2001), en vigueur, qui contient plusieurs règles applicables dans le cadre d'un État autonome et qui feraient normalement partie d'une constitution si le Québec décidait de se doter d'une telle loi fondamentale autonomiste: droit d'autodétermination, souveraineté du peuple, territoire, langue officielle, droits de la communauté anglophone et des autochtones, relations internationales.

Ces dispositions participent de ce l'on peut appeler une démarche préconstituante ou une «constitution virtuelle» du Québec. Un autre élément en est la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, dont les articles 1^{er} et 38 connaissent déjà une constitutionnalisation partielle puisqu'ils l'emportent sur toute autre disposition législative, même postérieure, sauf dérogation expresse de la part du législateur. Tous ces éléments, qui n'existaient pas ^{tous} en 1991, peuvent être rassemblés soit dans une constitution formelle autonomiste, soit dans une loi fondamentale souverainiste.

Le constituant québécois devrait également tenir compte des transformations du contexte international et notamment de la zone de libre échange nord-américaine (ALENA) dont il fait partie avec le Canada. Une constitution souverainiste exigerait une attention particulière au chapitre des transferts de compétences à des organes communs, tant dans le cadre d'un marché commun canado-québécois que dans celui de l'ALENA.

III.- L'élaboration d'une nouvelle constitution à la lumière des changements survenus depuis 1991

La démarche constituante devrait se dérouler *avant* le référendum, de manière à donner aux Québécois un tableau aussi complet et précis que possible des règles qui présideraient à la

naissance de leur nouvel État souverain, tant pour ce qui est des institutions (organes constituant, législatif, exécutif et judiciaire) que des choix normatifs reflétant le projet de société proposé à la population.

Le projet, mis au point sous l'égide de l'Assemblée nationale, mais avec participation populaire organisée par une commission parlementaire itinérante et approbation par référendum, présenterait deux volets dont certains éléments seraient les mêmes. Le premier volet porterait constitution du Québec autonome, le second celle d'un Québec souverain. Le premier pourrait être constitutionnalisé à la manière de la *Charte des droits et libertés* (article 52) et entrer en vigueur quel que soit le résultat du référendum, voire même avant cette consultation populaire; le second, dont le contenu serait connu également avant le référendum, n'entrerait en vigueur qu'à la suite du choix de la souveraineté par le peuple.

La présente mise à jour dépasse à dessein le cadre de l'étude de 1991, en raison des nombreuses indications apparues depuis lors quant au contenu d'une constitution formelle du Québec, autonomiste ou souverainiste. Les choix institutionnels porteraient sur les principes fondateurs ainsi que sur l'organisation des pouvoirs constituant, législatif, exécutif et judiciaire. Les choix normatifs seraient nombreux: principes fondamentaux, libertés et droits, citoyenneté et nationalité, droits linguistiques, droits autochtones, communautés culturelles, droits économiques et sociaux, intégrité territoriale et décentralisation, relations internationales et traités, communauté économique et institutions communes, continuité de l'ordre juridique et mesures transitoires, révision ou modification de la Constitution.

Certaines dispositions d'une constitution autonomiste demeurerait les mêmes en passant au volet souverainiste, notamment pour tout ce qui touche aux libertés et droits individuels ou collectifs. Il s'agit donc de deux volets complémentaires dont l'un demeurerait en place quel que soit le résultat du référendum; l'autre, ajusté aux tâches d'un État souverain, attendrait l'issue de la consultation populaire. L'important est que les deux volets soient connus avant le référendum.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 611 à 620

Auteur : André Patry

Titre : La reconnaissance des États et le cas du Québec

MISE À JOUR

Auteur : André Patry

Titre : La reconnaissance des États et le cas du Québec

En raison de la brièveté du texte de la mise à jour,
l'auteur n'a pas produit de sommaire exécutif.

On peut donc se référer directement à la mise à jour.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 623 à 632

Auteur : Louis Balthazar

Titre : Les Etats-Unis face à un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Louis Balthazar

Titre : Les Etats-Unis face à un Québec souverain

« Les États-Unis face à un Québec souverain »

SOMMAIRE EXÉCUTIF

« Les États-Unis face à un Québec souverain »

Pour comprendre ce que seraient les relations entre les États-Unis et un Québec souverain, il importe d'examiner d'abord les prises de position américaines dans le cadre du débat constitutionnel canadien depuis une trentaine d'années. On peut se demander ensuite ce que sera la politique américaine au lendemain d'un référendum positif sur la souveraineté du Québec. Enfin, il y a lieu de définir les grandes lignes de ce que devrait être une politique québécoise (avant et après un référendum gagnant) à l'endroit des États-Unis .

Plusieurs événements significatifs au cours de la dernière décennie ont pu modifier à la fois la politique américaine et la position du Québec. Mentionnons les référendums sur les accords de Charlottetown en 1992 et surtout sur la souveraineté-partenariat en 1995, le jugement de la Cour suprême du Canada relatif à la sécession en 1998, la loi fédérale C-20 de 1999 et enfin la tragédie du 11 septembre 2001. Les dix dernières années ont aussi donné lieu à une croissance fulgurante des échanges commerciaux entre le Québec et les États-Unis et à plusieurs publications d'auteurs américains sur l'éventualité de la souveraineté québécoise.

À la lumière de toutes ces données, il faut constater que le gouvernement américain a été amené, à plusieurs reprises, à définir sa position quant à l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté. Pour l'essentiel, il a maintenu les trois articles de ce qu'on a appelé sa *mantra*, c'est-à-dire, une volonté de ne pas intervenir directement dans le débat canadien, un respect du processus démocratique canadien et une forte préférence pour le maintien de l'unité canadienne.

On a pu relever, au cours de la dernière décennie, un accent assez prononcé sur ce dernier article, au point où on s'est fait moins discret que dans le passé. En 1995, tout particulièrement, plusieurs déclarations américaines visaient à favoriser le «non» au moment du référendum québécois. Ce qui montre bien que la politique américaine envers le Québec se joue en deux temps. Premièrement, tant que le Québec sera partie du Canada, on mettra tout en œuvre, dans la mesure du possible et en se gardant d'intervenir trop directement, pour favoriser le statu quo. Cela est plus vrai que jamais dans le cadre nouveau de la lutte au terrorisme, alors que les responsables américains deviennent plus intransigeants que jamais, surtout quant à des bouleversements comme celui qu'entraînerait la souveraineté du Québec.

Dans un second temps, cependant, c'est-à-dire après un référendum positif et légal sur la souveraineté, on peut croire, d'après plusieurs témoignages sérieux mais jamais officiels (pour les raisons évidentes relatives au premier temps), que Washington s'apprêtera à établir des relations avec un Québec souverain. Dans la mesure où le Québec accédera à la souveraineté après une période plus ou moins longue de transition et de négociations, le gouvernement américain aurait alors tout le temps voulu pour tenir compte à la fois de l'issue du référendum québécois et des desiderata du partenaire canadien et peut-être exercer des pressions sur ce dernier pour qu'il maintienne avec le Québec une union canadienne viable. Le Québec devrait sans doute renégocier tous les traités qui le lient déjà aux États-Unis et la négociation ne serait pas facile, mais on peut imaginer, selon un scénario optimiste, que ces

négociations de nature internationale, soient poursuivies en même temps que celles devant entraîner la souveraineté du Québec et une nouvelle union canadienne. De toutes façons, il n'y aucune raison de croire que Washington s'opposerait à l'intégration du Québec dans l'ALENA.

Quant au Québec, il a tout à gagner à maintenir une politique d'ouverture et de bienveillance à l'endroit du partenaire américain auquel il est appelé à s'intégrer de plus en plus, que cela plaise ou non. Les impératifs d'une économie toute conditionnée par les échanges avec le voisin du sud font que sa marge de manœuvre est de plus en plus restreinte. Elle existe cependant, en raison des spécificités culturelle, linguistique et institutionnelle du Québec et d'une réticence américaine à l'annexion de nouveaux territoires.

Dans la conjoncture actuelle, le Québec doit renoncer à démontrer aux Américains le bien-fondé du projet souverainiste. C'est peine perdue. Il faut se contenter des intentions déclarées des partenaires de maintenir le lien avec le Québec, quoi qu'il arrive, sans trop insister, au risque de gêner les Américains concernés.

Enfin, un Québec souverain se devra de maintenir un politique foncièrement continentale, toujours ouverte et sensible au partenaire canadien tout en conservant des liens solides avec une France très engagée dans l'Europe, une francophonie diverse au possible et en tenant compte des humeurs et des visées de la superpuissance voisine. Cela nécessitera une diplomatie ferme, intelligente et subtile.

P.S. Pour plus de détails, voir Louis Balthazar et Alfred O. Hero Jr, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 102-109 ; 263-315.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 635 à 644

Auteur : Edward McWhinney

Titre : Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne

MISE À JOUR

Auteur : Edward McWhinney

Titre : Sovereignty and the State at the Opening of the new Millennium

Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne

Résumé des conclusions à la lumière des nouveaux développements et des nouvelles tendances juridiques dans l'ère de l'après-guerre froide

a) On continue d'accepter le fait que la reconnaissance juridique par les États existants d'une nouvelle entité internationale revendiquée constitue un acte politique qui relève de l'organe exécutif d'un gouvernement. La tendance actuelle est toutefois davantage en faveur de la théorie déclaratoire de reconnaissance et de l'approche du droit selon lesquelles les États cherchent à adapter leurs propres lois aux nouvelles réalités de la communauté mondiale.

b) La tendance à l'intégration politique et économique supra-nationale et à l'association trans-nationale à l'échelle des régions se poursuit et s'accroît. Les actes de reconnaissance des États individuels tendent à se dérouler en coordination avec ces associations régionales et leurs membres, quant à la décision en soi et au moment où elle est prise (qu'elle soit prise par un organe politico-militaire ou politico-économique ou parfois une combinaison des deux).

c) De tels actes de reconnaissance coordonnés et collectifs peuvent se fonder sur l'acceptation par toute nouvelle entité revendiquée de certains principes juridiques impératifs et des actes internationaux ayant un caractère de norme impérative (*jus cogens*), notamment la Charte des Nations Unies, la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1970 relative aux relations amicales et à la coopération entre les États, l'Acte final d'Helsinki de 1975 et la renonciation par les gouvernements à l'usage de la force dans la résolution des conflits internationaux, en particulier les conflits portant sur la détermination des frontières internationales. Réciproquement, lorsque ces normes de "bonne manière" sont satisfaites de façon évidente, l'obligation de reconnaissance devient logiquement nécessaire et inévitable.

d) Aux fins des décisions collectives coordonnées visant la reconnaissance par les États membres des associations régionales internationales, il existe une tendance évidente visant à assimiler, au même moment, l'acte de reconnaissance et le soutien en vue de l'admission au sein des Nations Unies et en tant que membre des associations régionales elles-mêmes selon les mêmes critères substantifs de conformité démontrée aux principes impératifs du droit international contemporain servant de test juridique de classement en vue de cette reconnaissance ou admission.

e) La doctrine de l'*uti possidetis* (selon que vous possédez) et l'inviolabilité des frontières territoriales existant au moment où devrait naître une nouvelle entité internationale (même s'il ne s'agit que de frontières internes purement administratives partagées avec un État parent dont la nouvelle entité peut s'être séparée) sont acceptées à titre de principaux éléments juridiques de reconnaissance d'un nouvel État et de son admission au sein des Nations Unies ou toute autre tribune juridique internationale; ces frontières territoriales pré-existantes ne pouvant subir de modifications qu'en vertu d'un accord entre toutes les parties.

f) En outre, l'omission d'un État pluri-national ou pluri-culturel déjà existant de se conformer aux principes impératifs de droit international et aux actes internationaux (*jus cogens*) mentionnés précédemment, devient un motif d'annulation de la reconnaissance de cet État déjà existant et de son expulsion ou exclusion des Nations Unies et autres tribunes internationales parentes.

g) Parallèlement aux principales tendances et conditions du droit international mentionnées précédemment, le mouvement mondial d'intégration supra-nationale et d'association transnationale reposant sur des fondements politiques, économiques ou autres a entraîné l'apparition d'un nouveau réalisme pragmatique et d'un accent mis sur l'efficacité fonctionnelle se préoccupant moins des définitions *à priori* de la souveraineté, et se concentrant davantage sur les "actions qui viennent naturellement" en matière de relations internationales. Le nouvel accent est mis sur les attributs et incidents pratiques de l'appartenance et sur la participation à une communauté internationale de plus en plus interdépendante, plutôt que sur l'élaboration de construits théoriques abstraits de souveraineté. Les non-personnes juridiques (au sens où elles ne sont pas reconnues officiellement par les autres États) peuvent se voir accorder les privilèges et immunités accordées à un État dans le cadre de leurs négociations directes et bilatérales avec des États existants et être même accueillies au sein des tribunes et organismes fonctionnels internationaux, au début peut-être à titre d'observateurs puis plus tard à titre de membres de plein droit. Les intérêts personnels réciproques et les avantages mutuels renforcent les considérations classiques de courtoisie internationale au sein de la nouvelle communauté mondiale inclusive d'aujourd'hui. Il est aisé de démontrer que la souveraineté d'un État, en tant que concept théorique abstrait, est de moins en moins pertinente et importante de nos jours.

h) L'Institut de droit international, lors de sa 70^e réunion biennale tenue à Vancouver, en août 2001, a adopté une formulation nouvelle et exhaustive du droit international sur la succession d'États relativement aux questions d'obligations en matière de biens, ayant donné lieu à la formation d'un code contemporain de principes et de règles juridiques pertinents destinés à être appliqués dans l'éventualité de la dissolution d'un État existant ou de la sécession d'une de ces parties constituantes. (Un code prévu précédemment, soit la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État a été adopté à Vienne en 1978, mais a finalement échoué au cours des années intérimaires, faute d'avoir obtenu le nombre minimal de 15 signatures garantissant son entrée en vigueur sur le plan juridique. Lors de la Conférence de Vienne, qui a adopté le libellé de cette Convention au moyen d'un vote de la majorité, tous les États occidentaux représentés ont voté contre cette Convention, ou se sont abstenus, en prétextant apparemment que ses dispositions étaient trop en faveur des intérêts juridiques spéciaux des ex-États coloniaux nouvellement indépendants). Par contre, la reformulation de l'Institut de droit international a été adoptée à l'unanimité. Dans le préambule de la résolution de l'Institut, on souligne qu'elle aborde les nouveaux faits politiques internationaux survenus à la suite de la désintégration de l'Union soviétique, de la République fédérative socialiste de Yougoslavie et de la République fédérale de Tchécoslovaquie ainsi que de la réunification de l'Allemagne.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 647 à 652

Auteur : Joseph T. Jockel

Titre : Déclaration d'ouverture (Exposé sur les relations internationales)

MISE À JOUR

Auteur : Joseph T. Jockel

Titre : Since 1992 the most important changes in Quebec-U.S. relations, insofar as they affect how the U.S. would react to a sovereign Quebec, have been related to the issue of *how* Quebec would become fully sovereign. A unilateral declaration of independence would cause significant problems for the U.S.

En raison de la brièveté du texte de la mise à jour,
l'auteur n'a pas produit de sommaire exécutif.

On peut donc se référer directement à la mise à jour.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 687 à 911

Auteur : Daniel Turp

Titre : Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Daniel Turp

Titre : L'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités

2002-01-09

L'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités

Mise à jour et compléments de 2001

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La mise à jour de l'étude sur l'accession du Québec à la souveraineté et la succession d'États en matière de traités effectuée en 1991 permet de constater l'évolution des règles relatives à la succession d'États en matière de traités et de constater l'émergence d'une présomption de continuité des traités. Comme le gouvernement avait choisi de le faire dans son *Avant-projet de Loi sur la souveraineté* et le *Projet de Loi n° 1 sur l'avenir du Québec*, le Québec devrait dès lors continuer de privilégier le principe de la continuité en matière de succession aux traités et l'appliquer notamment aux 630 nouveaux accords internationaux multilatéraux et bilatéraux conclus par le Canada depuis la réalisation de l'étude antérieure. L'étude propose également d'appliquer ce même principe pour assurer la continuation des 300 ententes internationales qu'il a lui-même conclues et qui sont actuellement en vigueur.

Le Québec devrait pouvoir, en toute vraisemblance, compter sur l'appui de ses futurs partenaires, et notamment les États-Unis d'Amérique et les États membres de l'Union européenne, dont la pratique récente tend à présumer la continuité des traités. C'est l'émergence d'une telle présomption qui constitue la nouveauté et qui tendra à favoriser et faciliter, si telle est la volonté de sa peuple, l'entrée d'un État souverain québécois dans le concert des nations.

L'étude invite le gouvernement du Québec à déterminer le processus par lequel il confirmera sa succession aux accords internationaux du Canada et la continuation de ses propres ententes internationales. Si l'Assemblée nationale du Québec se voit conférer une compétence d'approbation des engagements internationaux importants, comme le prévoit le projet de loi n° 52 dont elle a été saisi le 14 novembre 2001 et dont l'adoption est prévue pour le printemps 2002, il serait souhaitable d'asseoir les nouveaux engagements internationaux du Québec sur des assises démocratiques solides et d'associer dès lors l'Assemblée nationale au processus qui aura pour effet de lier le Québec à des engagements déterminants pour son avenir politique et constitutionnel.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 5 à 38

Auteurs : Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis

Titre : L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé

MISE À JOUR

Auteurs : Jean-Gabriel Castel et Jeffrey Talpis

Titre : L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé

2001-12-19

Sommaire exécutif

L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire: les apports du droit international privé

Mise à jour

Après avoir rappelé brièvement les éléments essentiels et les conclusions de l'étude originale à l'effet que l'accession à l'indépendance ne devrait pas causer un vide juridique dans le domaine du droit international privé si des dispositions étaient prises, autant que possible avant cette accession pour qu'elles puissent être appliquées dès que celle-ci serait proclamée, les auteurs se sont penchés sur trois domaines nouveaux du droit international privé d'une importance capitale pour le Québec, à savoir la protection des investissements étrangers, les problèmes soulevés par l'utilisation grandissante du réseau Internet et la question du droit transitoire.

Afin d'encourager les investissements étrangers au Québec et protéger les investissements québécois hors de ses frontières, il serait bon pour le nouvel Etat de succéder à l'Aléna et aux nombreuses conventions bilatérales en vigueur au Canada qui se rapportent à ces questions. Il serait aussi opportun que le Québec fasse partie de la *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats*. Les dispositions de ces différentes conventions ne sont pas incompatibles avec les dispositions du *Code civil* et du *Code de procédure civile* qui traitent de la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères et des sentences arbitrales.

Quant à l'utilisation du réseau Internet, les auteurs estiment que le Québec aurait la compétence voulue au regard du droit international pour réglementer ce moyen de communication afin de protéger les personnes qui résident au Québec et qui l'utilisent à des fins diverses. Les dispositions du *Code civil* se rapportant à la compétence des tribunaux, le droit applicable et la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères peuvent facilement être adaptées par les tribunaux aux problèmes soulevés par l'utilisation du réseau Internet.

Enfin, en ce qui concerne le droit transitoire, les auteurs proposent de remplacer dès maintenant les règles énoncées dans la *Loi d'interprétation* se rapportant à cette question par des règles générales identiques à celles qui se trouvent dans la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* sujettes à des exceptions pour tenir compte des objectifs propres au droit international privé lorsque cela s'avère nécessaire. Le principe de l'effet immédiat de la loi québécoise nouvelle devrait permettre son application aux situations juridiques en cours créées sous l'empire de l'ancienne loi fédérale et assurer ainsi la continuité de l'ordre juridique du Québec sur son territoire.

Ces propositions ne modifient en rien les conclusions présentées dans l'étude originale. Elles ne font que les compléter.

le 20 décembre 2001.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 41 à 60

Auteure : Carole Tremblay

Titre : Les contrats conclus par la Couronne du chef du Canada avec des personnes morales ou physiques et dont l'objet se rattache au territoire québécois

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteure de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 67 à 191

Auteur : Consortium Lamonde-Mallette

Titre : Gestion de la prise en charge des services fédéraux

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Malgré un intérêt de principe exprimé par des représentants des auteurs originaux, il n'a pas été possible de parvenir à un accord dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir par ailleurs le document *Étude sur la restructuration administrative d'un Québec souverain* réalisé par un groupe de fonctionnaires sous la direction de Jean Laliberté et publié en 1995 (ISBN-2-501-16529-6).

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 193 à 307

Auteur : Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet)

Titre: Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Grondin, Poudrier, Bernier (Denis Bradet)

Titre : Examen des questions juridiques relatives aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté

2001-12-19

**"EXAMEN DES QUESTIONS JURIDIQUES
RELATIVES AUX RELATIONS DE TRAVAIL
DANS L'HYPOTHÈSE OÙ LES EMPLOYÉS FÉDÉRAUX
SERAIENT INTÉGRÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE
LORS DE L'ACCESSION DU QUÉBEC
À LA SOUVERAINETÉ"**

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La mise à jour de l'étude produite en 1992 a nécessité l'analyse de la législation applicable en matière de relations de travail dans les fonctions publiques québécoise et fédérale de même que celle applicable à la Société canadienne des postes, l'étude des conventions collectives, de la réglementation et des directives régissant les conditions de travail des groupes d'employés retenus de même que l'examen de la doctrine et de la jurisprudence afférentes à ces matières.

La confection et la présentation du rapport évitent généralement au lecteur de référer à celui produit en 1992 puisqu'il rappelle ses éléments essentiels et ses conclusions principales en indiquant ceux et celles qui sont toujours applicables et, en considération de l'évolution du contexte législatif et des nouvelles conditions de travail en vigueur, ceux et celles qui ne le sont plus, tout en renvoyant le lecteur aux sections du présent rapport où ces sujets sont traités.

L'analyse du contexte législatif et des conditions de travail applicables permettent au lecteur de mieux cerner les impacts de l'intégration envisagée, et ce de manière prospective.

Au niveau du contexte législatif, ce sont principalement les modifications apportées au *Code du travail* du Québec qui génèrent de nouveaux impacts. L'intégration des employés de la Société canadienne des postes à un organisme québécois dont les relations de travail seraient régies par ce Code de même que celle des employés de la Société de Radio-Canada à la Société de télédiffusion du Québec entraîneraient le transfert des accréditations et des conventions collectives dans ces organismes du Québec..

Le processus visant à garantir aux employés fédéraux affectés le maintien intégral de leurs conditions de travail sera plus complexe dans la mesure où la modernisation de la fonction publique entraîne une décentralisation des relations de travail et des conditions de travail variables dans les unités administratives des ministères et organismes et si

le gouvernement transfère des entreprises à des organismes autonomes dont les relations de travail ne sont pas régies par la *Loi sur la fonction publique*, comme nous l'avons déjà observé.

L'intégration des fonctionnaires fédéraux sera affectée par celle des fonctionnaires provinciaux dans la nouvelle structure de classification qui risque de prendre des années avant d'être complétée en raison, notamment, des recours prévisibles qui pourraient être exercés par les employés insatisfaits de la classe et du niveau auxquels ils auront été intégrés.

Par ailleurs, l'intégration des fonctionnaires fédéraux pourrait être facilitée en raison du fait que les nouveaux systèmes de classification et de rémunération du Québec s'apparentent aujourd'hui davantage à ceux du fédéral.

L'expérience d'intégration d'employés fédéraux vécue par le gouvernement du Québec en 1998 dans le cadre d'ententes fédérale-provinciale illustre l'ampleur du processus qui a été nécessaire pour la réaliser.

Bien que cette expérience ne se soit pas faite sans problème, elle a malgré tout été concluante et démontre ainsi la faisabilité de l'intégration envisagée. Toutefois, cette dernière serait plus complexe considérant qu'elle aurait une ampleur beaucoup plus grande et qu'elle ne serait vraisemblablement pas encadrée par une entente préalable fédérale-provinciale.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 309 à 369

Auteur : Albert Legault

Titre : Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant

MISE À JOUR

Auteur : Albert Legault

Titre : Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant

Commentaires : Le texte de la mise à jour de cette étude intègre le texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour cette Commission et intitulée *Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain* (Vol. 2, p. 371 à 393).

2001-12-19

Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant

Étude du professeur LEGAULT

Sommaire exécutif

S'il est vrai que beaucoup de choses ont changé dans l'environnement extérieur depuis 1991, il est aussi raisonnable d'affirmer que les problèmes ont désormais atteint un degré de complexification sans précédent, peu importe qu'il s'agisse du phénomène de la mondialisation ou de l'apparition d'un hyperterrorisme destructeur. Dans l'ensemble, toutefois, les mécanismes de sécurité n'ont pas été modifiés de fond en comble, l'OTAN et l'ONU restent des institutions importantes, les États-Unis, hormis l'hyperterrorisme, ne sont pas directement menacés, et le Canada continue de bénéficier du parapluie de protection américain, tout comme un Québec éventuellement indépendant, continuerait sans doute de bénéficier des avantages de sécurité existant entre le Canada et les États-Unis. La plupart des conclusions de notre étude de 1991 restent donc inchangées.

D'autres événements sont venus cependant bousculer le paysage politique des questions de sécurité, les plus importants étant ceux du 11 septembre 2001 et le projet d'un bouclier spatial destiné à protéger le territoire américain contre des missiles en provenance d'États «voyous».

Dans le premier cas, les problèmes particuliers qui se poseront pour le Québec seront de définir les relations de coopération entre le GRC et les corps spécialisés de la SQ en matière de lutte antiterroriste. En outre, les équipes SWAT (Special Weapons and Tactics) qui relèvent du MDN à Ottawa, comme celles qui existent au Québec, sont sans doute d'une grande efficacité, mais elles sont peu nombreuses. Étant donné l'importance des fonctions qui seront dévolues à ces corps spécialisés dans l'avenir, il est probable que seule une coopération prolongée et permanente entre les deux niveaux de gouvernement permettra d'aller au plus urgent en temps de crise. Le reste est une question de gestion et d'organisation.

En ce qui concerne le bouclier spatial, le Québec pourrait participer aux opérations de post-interception, notamment en ce qui a trait à la récupération des débris qui pourraient retomber sur le territoire québécois.

En dernier lieu, le Québec devra peut-être choisir, pour des raisons budgétaires, entre le maintien de forces professionnelles, bien entraînées et équipées, ce qui l'obligera à suivre les progrès de la technologie, et une force de volontaires à caractère constabulaire, plus proche du concept d'une Gendarmerie nationale, à l'instar de celle qui existe en France.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 371 à 393

Auteur : Albert Legault

Titre : Dans l'hypothèse où le Québec deviendrait un État souverain

MISE À JOUR

Auteur : Albert Legault

Titre : Voir commentaires

Commentaires : Le texte de la mise à jour de cette étude a été intégré au texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour cette Commission et intitulée *Réflexions sur la politique de défense du Canada et sur celle d'un éventuel Québec indépendant* (Vol. 2, p. 309 à 369).

2002-01-09

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 395 à 409

Auteur : Charles-Philippe David

Titre : La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités

MISE À JOUR

Auteurs : Charles-Philippe David et Jean-Philippe Racicot

Titre : La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités

2001-12-19

« La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités »

Sommaire exécutif

Ce document se veut la mise à jour de l'étude *La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités* soumise en 1992. Cette première étude identifiait la nécessité de créer une force armée afin de garantir la crédibilité et la souveraineté d'un Québec indépendant, tout en assurant sa sécurité interne et externe. Quatre scénarios caractérisant la défense d'un éventuel Québec souverain ont été élaborés dans le cadre de cette première étude : le *statu quo* partagé, l'indépendance avec les alliances, la neutralité non-armée et la création de forces de maintien de la paix. Le choix d'un de ces scénarios devait dépendre de l'éventuelle politique étrangère québécoise, des coûts que la société québécoise était prête à assumer et des conclusions d'un important débat sur l'allure militaire d'un Québec indépendant.

Notre mise à jour consiste à dépeindre les évolutions de l'environnement stratégique et voir comment celles-ci peuvent influencer les scénarios élaborés lors de la première étude. Nous avons séparé l'étude du nouvel environnement sécuritaire en trois temps : l'environnement national québécois, l'environnement nord-américain (Canada et États-Unis) et l'environnement international. Le contexte québécois est marqué par le référendum de 1995, l'évolution de la relation civilo-militaire et le développement d'institutions et de secteurs industriels stratégiques. L'environnement nord-américain est caractérisé par l'évolution de la sécurité au Canada et aux États-Unis lors des dix dernières années, mais surtout par les événements du 11 septembre 2001 et des mesures prises en conséquence. La description de l'environnement international se fait à travers la qualification d'un système unipolaire mené par les États-Unis, par la prépondérance des questions économiques et du rôle joué par les institutions internationales de sécurité (OTAN et ONU).

À la lumière de ces développements, les scénarios évoqués dans l'étude de 1992 demeurent toujours valides, mais certains sont plus avantageux que d'autres. Le *statu quo* partagé demeure intéressant pour son coût relativement faible, mais implique une souveraineté québécoise diminuée. L'indépendance avec les alliances offre une plus grande marge de manœuvre à un éventuel Québec indépendant, mais demeure dispendieuse et implique un engagement international important. La neutralité non-armée n'est plus un scénario aussi intéressant qu'en 1992, principalement parce qu'elle ne répond plus aux nouvelles réalités ni aux nouvelles menaces internationales. La création de forces de maintien de la paix doit, elle aussi, être sérieusement reconsidérée, surtout parce que les opérations de paix sont devenues plus onéreuses et plus complexes.

L'identification d'un scénario idéal ne peut se faire avant d'avoir accédé à la souveraineté, puisqu'il dépendra directement des conditions qui prévaudront au moment de l'indépendance. La défense d'un Québec souverain ne peut être identifiée sans établir les préférences économiques, diplomatiques et culturelles sur la scène internationale d'un Québec souverain et dépend directement des réactions canadiennes et américaines.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 411 à 417

Auteur : Jocelyn Coulon

Titre : La défense dans un Québec indépendant

MISE À JOUR

Auteur : Jocelyn Coulon

Titre : La défense dans un Québec indépendant

2001-12-19

«La défense dans un Québec indépendant»

Sommaire

À la fin de 1991, lorsque l'étude a été réalisée, le Canada, de par sa position géographique et la taille de son économie et de sa population, n'avait d'autres choix que d'assurer la défense de son territoire en partenariat avec les États-Unis et ses alliés européens, d'où les liens étroits et profonds tissés dans le cadre du NORAD et de l'OTAN depuis près d'un demi-siècle.

Dix ans plus tard, force est de constater que cette situation n'a pas changé, et ce, malgré les bouleversements que l'ordre mondial a subis, qu'il s'agisse de la fin de la guerre froide ou des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. En fait, on pourrait même dire que le Canada se trouve dans une position plus délicate dans ses relations avec son principal allié, les États-Unis.⁽¹⁾ En effet, le libre-échange et la détermination américaine d'ériger une forteresse Amérique resserrent les liens entre les deux pays et limitent nécessairement la marge de manœuvre du gouvernement du Canada dans ses choix sur la défense et la politique étrangère.

Sur la scène intérieure, le gouvernement canadien a considérablement réduit les ressources destinées à la défense du pays. Le nombre de militaires a diminué et les budgets ont été réduits. Là aussi, ces décisions ont et auront des conséquences sur le rôle du Canada dans le monde.

Un Québec souverain se retrouvera dans la même position que le Canada. Ses ressources destinées à une éventuelle défense seront modestes et ses relations avec les États-Unis, pour ne rien dire du reste du Canada, seront fortement influencées par les politiques américaines.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, page 5

Auteur : Claude Masson

Titre : Exposé économique

Mise à jour : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Par ailleurs, il faut signaler que l'exposé économique de Claude Masson était la reprise d'une étude d'abord faite pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (voir *Document de travail, no. 4, p 665-680*). Comme cette étude est une présentation conceptuelle générale de diverses formes possibles d'association économique, le Bureau de coordination est parvenu à la conclusion qu'elle n'exigeait pas de mise à jour.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 9 à 67

Auteur : Ivan Bernier

Titre : La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination des études. La procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis d'identifier un auteur de substitution dans des délais compatibles avec l'échéancier général de la mise à jour des études. Voir la recommandation 3 du *Rapport administratif général*, les commentaires concernant l'étude du même auteur réalisée pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Vol. 1, p. 1 à 17) et la littérature juridique sur cette question.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 69 à 99

Auteur : Bernard Landry

Titre : Les relations commerciales d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur est présentement Premier ministre du Québec; par ailleurs, il est apparu impossible de trouver un auteur de substitution disposant d'une expérience ministérielle comparable à celle de l'auteur original.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 101 à 118

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : Intégration économique, souveraineté et relations commerciales

MISE À JOUR

Auteur : Pierre-Paul Proulx

Titre : LE QUÉBEC FACE À LA RECOMPOSITION SPATIALE ET SECTORIELLE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'HÉMISPHERE OUEST:

Examen de données macro-économiques, des investissements directs étrangers et des flux de commerce avec les autres provinces canadiennes et les états américains comme indicateurs du processus d'intégration économique

Commentaires : Le texte de la mise à jour de cette étude a été intégré dans le texte de la mise à jour d'une étude réalisée par le même auteur pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et intitulé *Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les Etats-Unis et le reste du monde* (Vol. 1, p. 55 à 166).

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 121 à 136

Auteur : Gordon Ritchie (Strategico inc.)

Titre : Réparer les pots cassés : libre-échange, le scénario de rupture

MISE À JOUR

Auteur : Gordon Ritchie (Strategico inc.)

Titre : Voir commentaires

Commentaires : Avec l'accord du coordonnateur du Bureau, l'auteur a réalisé sa mise à jour sous forme d'une lettre adressée au coordonnateur.

2001-12-19

En raison de la brièveté du texte de la mise à jour,
l'auteur n'a pas produit de sommaire exécutif.

On peut donc se référer directement à la mise à jour.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 139 à 184

Auteurs : Roma Dauphin et Stanislas Slosar

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

MISE À JOUR

Auteurs : Roma Dauphin et Stanislas Slosar

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

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

2002-01-22

SOMMAIRE

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

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

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

(Roma Dauphin)

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

Sommaire exécutif

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

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

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

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

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

devrait, en plus, chercher à maintenir l'applicabilité, ne serait-ce temporairement, des principales pièces législatives fédérales qui permettent à l'économie de fonctionner (banques, transports, communications, etc.)

La préservation de ce qui existe serait plus facile à négocier en raison de la meilleure connaissance des sujets et de l'intérêt plus probable de part et d'autre.

(Stanislas Slosar)

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 187 à 238

Auteur : Robert Saint-Louis

Titre : Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire

MISE À JOUR

Auteur : Robert Saint-Louis

Titre : Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement des secteurs agricoles sous gestion de l'offre dans l'industrie agroalimentaire

2001-12-19

Impacts de l'accèsion du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement des secteurs agricoles sous gestion de l'offre dans l'industrie agroalimentaire

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce rapport traite des productions agricoles du Québec qui opèrent dans le cadre de systèmes québécois et pan canadiens de gestion de l'offre et de mécanismes de partage de marchés, celles du lait, des oeufs, du poulet et du dindon. Ce sont les secteurs agricoles québécois qui sont fort probablement les plus concernés, en ce tournant du millénaire, à la fois par la reprise des négociations du Traité Agricole de l'OMC (officiellement lancées le 14 novembre à Doha au Qatar et ce, pour une durée prévue de trois ans) et par l'évolution du dossier constitutionnel du Québec.

Pour identifier correctement et pour bien saisir la portée des enjeux de ces deux séries de considérations pour ces secteurs dits contingentés, il est important de procéder à leur analyse de façon séquentielle en tentant d'abord de bien cerner les contraintes et opportunités que la gouvernance internationale du commerce (Traité de l'OMC et traités régionaux dont le Canada est membre) posera à ces secteurs, puis en tirant des conclusions pertinentes sur la marge de manœuvre dont pourrait disposer un Québec souverain pour infléchir les orientations futures de ces secteurs agricoles contingentés ainsi que de leurs cadres de réglementation domestique et internationale, dans un sens qui serait plus à son avantage.

Dimension internationale de la problématique en situation de statu quo constitutionnel au Canada

Les secteurs agricoles contingentés ont choisi, surtout depuis le milieu des années 60, de façon démocratique partout à travers le Canada, l'option de privilégier le marché domestique comme cible de leurs démarches de mise en marché organisée, et ce, dans le cadre de modalités d'établissement de niveaux de prix à la ferme établis en rapport avec des coûts de production dûment estimés. Pour ce faire, ils ont demandé et obtenu à l'origine l'imposition par le Canada d'un système de licenciement fixe des volumes importés, barrière non tarifaire aussi appelée quotas à l'importation, pour chacun des secteurs agricoles concernés, avec l'aval du GATT (article XI.....).

Ils ont par ailleurs mis en place toute une série d'institutions, par exemple la CCL, et de mécanismes à responsabilités provinciales partagées, par exemple le Comité canadien de Gestion des Approvisionnements du Lait, pour organiser une mise en marché ordonnée sur le territoire canadien, pour régulariser des situations de déséquilibre saisonnier des approvisionnements, par exemple le stockage déstockage du beurre par la CCL, et pour utiliser le marché international comme soupape à des sur-approvisionnements du marché canadien pour quelques sous-produits à faible valeur intrinsèque, en regard des potentiels de ventes estimés sur le marché domestique et sur les marchés internationaux.

Or voilà que la renégociation des règles du commerce international dans le cadre du cycle de l'Uruguay du GATT (1986-1994) a conduit à la mise en application, à compter de janvier 1995 de toute une série de nouvelles règles régissant le commerce agricole et agroalimentaire sous l'égide de l'OMC. Deux de ces nouvelles règles, à savoir : le bannissement de l'usage des barrières non tarifaires en agriculture et son remplacement par des systèmes de tarifs à deux paliers avec concession d'accès minimum et la diminution graduelle de l'usage des subventions à l'exportation semblent avoir entraîné la perte d'une partie de la flexibilité d'opération des systèmes de gestion de l'offre des produits agricoles au Québec et dans le reste du Canada, mais sans avoir sapé les fondements de leur existence et les ambitions des producteurs agricoles concernés de les maintenir en opération en apportant les ajustements nécessaires à leurs modalités de fonctionnement.

En fait, les producteurs concernés semblent avoir resserré les rangs en procédant aux démarches suivantes:

(i) instauration de systèmes à prix souples (notamment dans le lait) pour mieux harmoniser la relation entre les prix domestiques et internationaux,

(ii) ajustements des modalités d'opération des systèmes de partage du marché domestique entre les provinces et/ ou les pools régionaux),

(iii) renforcement des démarches de défense des intérêts des groupes de producteurs concernés pour que les négociateurs chargés du dossier agricole dans le cadre de la nouvelle ronde de négociations de l'OMC, qui vient d'être lancée à Doha, ainsi que dans le cadre de l'élaboration de la ZLÉA, feraient le moins de concessions possibles en ce qui concerne surtout les accès minima et les tarifs douaniers hors contingents tarifaires qui protègent actuellement et continueront de protéger jusqu'en 2005 ces systèmes de gestion de l'offre.

Ajoutons que ces récents ajustements que les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada ont apportés à leur plan de commercialisation ont fait l'objet de récriminations de la part de pays étrangers concurrents notamment en ce qui concerne les nouveaux systèmes de prix internes à paliers multiples. En bref, l'objet des plus récentes contestations a porté de moins en moins sur l'existence même de systèmes internationaux à prix multiples, non régis directement par l'OMC, suite aux jugements rendus en cascade au cours des dernières années. La nouvelle cible des pays qui contestent devient de plus en plus les mécanismes mêmes ou les règles gouvernementales qui viennent en soutien institutionnel de tels systèmes ce qui est régi par l'OMC.

Soulignons au passage le fait que le plus récent Organe d'Appel de l'OMC a rendu le 3 décembre 2001 une décision favorable au Canada concernant le secteur laitier en statuant que le système canadien, tel qu'il opère actuellement, ne vient pas en aide directement et indûment selon les règles actuelles de l'OMC à l'industrie canadienne par le biais du sous-système de mise en marché du lait d'exportation, selon les éléments de preuve mis en cause par les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande.

Nous concluons donc ici que les secteurs agricoles contingentés, tant au Québec que dans le reste du Canada, se retrouvent présentement placés en plein cœur d'un contexte où les règles du jeu se redéploient tant au plan international qu'au plan domestique. Or ces bouleversements donnent aussi lieu à des prises de position qui commencent à confronter des entreprises de la transformation à des groupes spécifiques de producteurs sur l'objectif primordial même de ces systèmes avec gestion de l'offre, à savoir la meilleure desserte du marché domestique avant toute autre considération, du moins tant et aussi longtemps que des marchés internationaux sans distorsion ne pourront faire vraiment la preuve qu'on y paiera des prix raisonnables pour les produits dérivés du lait.

Le scénario d'un Québec souverain et les systèmes agricoles avec gestion de l'offre

L'existence des systèmes de gestion de l'offre agricole, tels qu'ils se déploient actuellement dans les contextes international et institutionnel canadien, pourrait, à notre avis, être maintenue mais à un certain nombre de conditions dont certaines sont en relation directe avec le statut constitutionnel du Québec au sein du Canada. Ces conditions concernent : (i) le niveau de protectionnisme que voudrait préconiser un Québec souverain pour son secteur agricole dans le contexte international actuel, (ii) le type de liens institutionnels et commerciaux qu'un Québec souverain voudrait maintenir avec le reste du Canada notamment pour préserver ou améliorer le fonctionnement des mécanismes de prix internes actuels dans les secteurs avec gestion de l'offre, et, (iii) la marge de manœuvre plus grande dont pourrait vraisemblablement disposer un Québec souverain pour élaborer une stratégie agroalimentaire originale axée sur une plus grande valorisation de ses produits de la ferme.

Concernant d'abord sa politique à la frontière, il faut souligner que les tarifs agricoles moyens du Québec, lorsque calculés pour un Québec comme entité politique à part entière, placeraient présentement (2000) le Québec dans la

même catégorie que l'Islande, la Suisse et la Norvège, c'est-à-dire au rang des pays à hauts niveaux de tarifs "moyens". Cette situation est d'abord et avant tout mathématique et découle du fait que les secteurs agricoles contingentés pèsent pour près de 38% des recettes totales agricoles au Québec et que ces mêmes secteurs sont protégés de la concurrence étrangère par un système de contingents tarifaires où les livraisons internationales entrant en deçà de l'accès minimum sont susceptibles d'être grevées de crêtes tarifaires élevées. Cette situation dépend aussi, il faut le dire, du mode de pondération utilisé pour le calcul du tarif moyen. Quoiqu'il en soit, le même type de calcul effectué à l'échelle canadienne, le Québec inclus, conduit à conclure à un favorable effet de dilution de la situation québécoise à cet égard, notamment à cause de l'importance relative plus faible des secteurs agricoles contingentés dans l'ensemble de l'agriculture canadienne. Mais cet effet de dilution ne devrait pas faire oublier aux négociateurs de la position du Québec et du Canada dans le cadre du nouveau cycle de négociations de l'OMC (2001 à 2004) que les secteurs agricoles avec gestion de l'offre opèrent dans un cadre réglementaire interne et externe de plus en plus contraignant et de plus en plus vulnérable, peut-on dire, à des modifications sensibles de la politique "internationale" concernant les produits laitiers, les oeufs, le poulet le dindon et leurs produits dérivés. Il nous paraît important de souligner au passage le fait que la réduction ou l'élimination des "crêtes tarifaires" sont directement citées dans la liste des priorités de négociations (item 16), telle qu'énoncée dans la Déclaration Ministérielle officielle de l'OMC de novembre 2001.

Concernant le type de liens institutionnels et commerciaux qu'un Québec souverain voudrait maintenir avec le reste du Canada, notamment pour préserver ou améliorer le fonctionnement des mécanismes de prix internes actuels dans les secteurs agricoles contingentés, la libre circulation des produits, actuellement assujettie à de règles de partage des marchés domestiques sous le parapluie de plans de commercialisation multi-provinciaux, nous apparaît absolument essentielle au futur développement de l'industrie agroalimentaire du Québec, quel que soit le futur statut politique du Québec. Pour ce qui est des règles, elles-mêmes, permettant le partage des marchés sur le territoire canadien, elles nous semblent en train de se fragiliser graduellement. La raison principale de cette fragilisation nous semble très directement liée au fait que les marges commerciales que les entreprises concernées touchent sur le marché intérieur demeurent la plupart du temps plus intéressantes que celles qu'ils touchent sur les marchés extérieurs. Donc, le degré de concurrence pour s'accaparer des plus grands marchés alimentaires urbains du Canada s'intensifie, et ce à tous les paliers de la chaîne agroalimentaire. Il appartiendrait donc au gouvernement d'un Québec souverain de tenter de négocier des conditions de continuation de ces règles du partage du marché intérieur selon les avantages économiques et stratégiques qui seraient perceptibles au moment où ces éléments de détails pourraient être mis en cause.

Finalement, en ce qui concerne la marge de manœuvre plus grande dont pourrait éventuellement disposer pour élaborer une stratégie agroalimentaire originale axée sur une plus grande valorisation des produits de la ferme, notamment pour les produits des secteurs avec gestion de l'offre, il nous paraît important de dissiper l'espèce de "légende urbaine" à l'effet que les Traités internationaux en sont venus à paralyser complètement les gouvernements nationaux quand vient le temps d'élaborer des politiques spécifiques sectorielles. Par exemple, les méthodes d'allocation des permis d'importation des produits agricoles qui entreraient au Québec en vertu de la règle de l'accès minimal, comme c'est présentement le cas pour les produits importés concurrençant ceux des secteurs avec gestion de l'offre, pourraient être analysées et élaborées en fonction des objectifs économiques et sociaux du Québec parce que l'OMC ne régit pas encore directement ces modalités du commerce international agroalimentaire. Notons que présentement une majorité d'importateurs canadiens se dit satisfaite par les modes d'attribution ayant cours en cette matière au Canada alors que les quantités importées demeurent marginales. Mais des analyses économiques récentes et fort crédibles indiquent que les modes d'allocation de ces permis ont des degrés d'avantages économiques et sociaux différents selon le niveau d'accès minimum spécifique à chaque produit. Autrement dit, ces méthodes peuvent encore faire l'objet d'une stratégie différenciée de gouvernance publique selon un état de situation précis. Mais il y a lieu de prévoir que l'OMC pourrait vouloir, à moyen terme, régir les pratiques commerciales nationales qui ont cours en cette matière.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 241 à 249

Auteur : Armand de Mestral

Titre : Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT

MISE À JOUR

Auteur : Armand de Mestral

Titre : La mise à jour de mon avis du 24 avril 1992 sur l'article XI du GATT

2001-12-19

En raison de la brièveté du texte de la mise à jour,
l'auteur n'a pas produit de sommaire exécutif.

On peut donc se référer directement à la mise à jour.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, page 251

Auteur : Robert A. Jenness (Informetrica)

Titre : L'impact de l'accèsion du Québec à la souveraineté sur l'industrie agroalimentaire

MISE À JOUR

Auteur : Robert A. Jenness (Informetrica)

Titre : Quebec's Supply-Managed Agricultural Sectors : Recent Developments and Prospects

2001-12-19

Secteurs agroalimentaires du Québec soumis à la gestion des approvisionnements : développements récents et perspectives

RÉSUMÉ

Dans une étude menée il y a dix ans sur les secteurs soumis à la gestion des approvisionnements (laiterie, volailles, œufs) dans le contexte d'une éventuelle séparation du Québec, Informetrica indiquait que les producteurs connaîtraient passablement de perturbations au Québec et ailleurs. Pour le Québec, qui risquait de perdre son marché canadien de produits laitiers transformés, les coûts éventuels imputés aux producteurs laitiers sous forme de ventes perdues, de pertes de subventions provenant des contribuables hors du Québec et de dépréciation de la valeur du quota de production pouvaient être assez considérables. Les producteurs de volailles auraient aussi été confrontés à la même situation, bien qu'à une échelle différente. Par ailleurs, la séparation aurait permis aux producteurs d'œufs d'augmenter leur production.

Dans l'intervalle, les industries laitières et les industries enregistrées d'ovoproduction canadiennes se sont simplifiées, regroupant des entreprises agricoles plus grandes et plus productives. Bien que les producteurs de poulets du Québec ne produisent plus la même proportion de volailles en surplus de la consommation provinciale, ils s'approprient un marché en expansion et la production par entreprise est substantivement plus élevée que celle de leurs concurrents en Ontario. L'industrie canadienne de la transformation et de la vente au détail s'est concentrée, et les plus grandes entreprises œuvrent dans toutes les régions du Canada. Mais le facteur le plus important est la transformation du taux de change, en raison de la chute du dollar canadien qui est passé d'environ 0,86 \$ US au début des années 90, à moins de 0,65 \$ US aujourd'hui. Par conséquent, le prix de détail des produits laitiers et des œufs est maintenant inférieur à celui des produits américains correspondants, faisant ainsi grandement rétrécir l'avantage financier américain en matière de poulets.

La présente étude en arrive donc à des conclusions différentes de celles énoncées il y dix ans. La séparation du Québec, sous quelque forme que ce soit, et réalisée dans un esprit de collaboration réciproque et de soutien mutuel, n'est pas susceptible de modifier de manière importante la production et les arrangements de mise en marché ou encore la valeur des biens des producteurs soumis à la gestion des approvisionnements dans aucun pays.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 255 à 304

Auteur : André Côté (Stradeco)

Titre : Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : D'une part, il n'a pas été possible de rejoindre l'auteur pour connaître son avis sur l'opportunité de procéder à une mise à jour, non plus que son intérêt à le faire. D'autre part, l'auteur a publié une étude sur le même sujet en 1995 intitulée *Impact de la souveraineté sur les industries du textile et de l'habillement* (ISBN-2-551-16542-3). Pour ces raisons, le Bureau de coordination des études a jugé qu'il n'était pas nécessaire de procéder à une mise à jour.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 307 à 355

Auteur : Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive consultants)

Titre : The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec

MISE À JOUR

Auteur : Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive consultants)

Titre : The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec

2001-12-19

Conséquences de l'accèsion du Québec à la souveraineté sur l'industrie de l'automobile au Québec

Sommaire

- Le sommaire des principales constatations de l'étude précédente menée au début des années 1990 est présenté dans la première partie du rapport. Les thèmes sont les suivants :
 - Performances économiques
 - Coût du capital
 - Devises
 - Formation, éducation, réservoir de main-d'œuvre
 - Subventions publiques
 - Voie maritime du Saint-Laurent
 - Chevauchement
 - Normes d'application de la réglementation
 - Problèmes de frontières, écrits commerciaux et administratifs
 - Questions et système juridiques
 - Langue
 - Réseau de distribution des concessionnaires
 - Publicité et promotion
 - Syndicats et associations
 - Politique sociale
 - Intervention, nationalisation
 - Politiques d'échange
 - Conclusions
- Au cours des années 90, le secteur automobile en Amérique du Nord a connu des succès records. Certains ont qualifié ces années d'« âge d'or » du secteur automobile. Presque toutes les variables d'évaluation de l'industrie ont franchi des niveaux records : les ventes, la production, l'emploi, la productivité, les dépenses en capital, etc.
- Au cours des quatre dernières décennies, la production automobile canadienne s'est constamment accrue. Pendant les années 60, le Canada ne s'appropriait que 7,7 % de la production nord-américaine. Cette proportion a grimpé à 12 % au cours des années 70, à 13,8 % dans les années 80 et 15,9 % dans les années 90. Lors de la dernière décennie, la part du Canada dans la production nord-américaine s'est maintenue entre 15 et 17 %, ne connaissant que peu d'oscillation d'une année à l'autre. On a en fait assisté à une légère augmentation de notre part de la production automobile au cours des dix dernières années.
- L'usine GM de Sainte-Thérèse a été créée en 1965 grâce aux dispositions du Pacte automobile selon lesquelles GM devrait produire un véhicule pour chaque véhicule vendu. En 35 ans, cette usine n'a jamais réussi à fonctionner à son plein rendement. En effet, la production moyenne est passée de 127 000 unités par an, pendant les années 80, à seulement 104 000 unités par an au cours des années 90. L'usine n'a réussi à réaliser une production de plus de 200 000 unités, atteignant presque son plein rendement, que pendant seulement trois ans, soit de 1985 à 1987. Le niveau de production de l'usine a été abaissé à 170 000 unités à la fin des années 80, et pendant la majeure partie de la dernière

décennie, l'usine n'a pas atteint son plein rendement. En septembre 2001, GM a annoncé la fermeture de cette usine pour septembre 2002.

- La production canadienne a aussi augmenté comparativement à la taille de notre marché. Pendant la majeure partie de la dernière décennie, le Canada a produit environ deux véhicules pour chaque véhicule vendu au pays. Bien que relativement volatile, le ratio production-ventes s'est montré très stable au cours des huit dernières années. Le Mexique a connu une très forte croissance de la production relativement à la taille de son marché et il a produit bien au-delà de deux véhicules pour chaque véhicule vendu. Cela est dû à la combinaison de la forte production automobile du Mexique et de la faiblesse relative du marché.
- Pendant ses meilleures années de la dernière décennie (1994-1995), le Québec n'a produit qu'environ un demi véhicule pour chaque véhicule acheté au Québec. Et au cours des cinq dernières années, il n'a produit qu'un cinquième de véhicule pour chaque véhicule vendu dans la province.
- Le secteur des pièces automobiles représente environ 10 % de l'emploi au Canada et aux É.-U. et environ 9 % de la valeur des expéditions. Si on applique la formule classique 1 pour 10 servant aux comparaisons entre le Canada et les États-Unis, il semble que le secteur des pièces automobiles attire à peine sa juste part de l'activité entre le Canada et les États-Unis.
- On compte environ 50 fournisseurs de pièces d'origine au Québec, dont la plupart se spécialisent dans la fonte du métal léger et les pièces en caoutchouc. Deux bons exemples de ce secteur sont Woodbridge Foam et Thuna Industry. Il existe aussi un certain nombre de fournisseurs des paliers inférieurs rattachés à l'usine de Sainte-Thérèse, qui deviendront vulnérables par suite de la fermeture de cette usine.
- La croissance de la productivité dans les secteurs de l'assemblage des véhicules et des pièces d'automobile a affiché une amélioration importante au cours de la dernière décennie. La valeur ajoutée par travailleur de la production du secteur de l'assemblage a presque triplé, passant d'un faible 97 000 \$ par travailleur en 1991 à 287 000 \$ par travailleur en 1998.
- Les dépenses en capital liées à tous les aspects du secteur de l'automobile ont fait preuve d'une force exceptionnelle au cours des cinq dernières années. La moyenne de l'investissement a atteint les 4,4 milliards de dollars par an au cours des cinq dernières années, alors qu'elle était de 2,9 milliards de dollars par an au début des années 90.
- Le Québec n'a pas participé à cet essor de l'investissement dans le secteur de l'assemblage des véhicules et n'a participé que partiellement à celui du secteur des pièces d'origine. Les données québécoises ne sont pas disponibles mais, à quelques exceptions près dans le secteur des pièces d'origine, le Québec n'a accueilli aucun investissement important pendant plus d'une décennie.
- Aux dires de la plupart, le secteur de l'automobile au Canada est sain du point de vue structurel. Mais la presque totalité de la force de ce secteur se trouve en Ontario et non au Québec. S'il existe une faiblesse, elle se situe dans le secteur des pièces automobiles, qui semble perdre du terrain au profit du Mexique.

- Les marchés canadiens, américains et mexicains de l'automobile sont presque totalement intégrés. L'industrie canadienne et américaine a amorcé son processus d'intégration en 1965, lors de la signature du Pacte automobile.
- L'intégration de nos marchés signifie que le système de production est lui aussi intégré dans la mesure où un système de production peut l'être. Cela signifie en outre que toute évaluation des perspectives d'emploi au Canada, et par le fait même au Québec, doit porter sur l'ensemble du marché de l'automobile nord-américain et non pas sur celui d'un seul pays.
- Au cours de la dernière décennie, les « trois grands » ont exporté près de 90 % de leur production annuelle de véhicules chaque année.
- Le degré d'intégration de nos marchés et systèmes de production est aussi clairement évident dans les arrangements commerciaux du marché de l'automobile. Le Canada et le Mexique dépendent largement du marché américain pour l'exportation de leurs véhicules. Les exportations de véhicules du Canada vers les États-Unis se chiffrent à 69 milliards de dollars, tandis que le marché de l'importation en provenance des É.-U. ne s'élève qu'à 23 millions de dollars, pour un surplus commercial de 46 millions de dollars en l'an 2000. Les exportations de véhicules du Mexique vers les É.-U. atteignent 31 milliards de dollars, tandis que les importations ne s'élèvent qu'à 6 milliards de dollars, pour un surplus commercial de 25 milliards de dollars en l'an 2000.
- Les marchés canadiens, américains et mexicains étant hautement intégrés à l'échelle de toute l'Amérique du Nord, on assiste à une très forte intégration des secteurs de l'assemblage et des pièces de véhicules, secteur dans lequel 90 % de la production canadienne est exportée chaque année.
- Bien qu'on ait assisté à une remontée cyclique des ventes au cours des neuf dernières années, les marchés nord-américains des véhicules neufs sont considérés comme ayant atteint la maturité, affichant une hausse de moins de 1 % au cours des deux dernières décennies.
- Un autre facteur influençant le ralentissement de la croissance, au cours d'un cycle complet, est la durabilité accrue des véhicules ou la durée de vie prévue et le rejet de l'obsolescence prévue de la part des consommateurs. Lors des quelques dernières décennies, la tendance s'est continuellement maintenue au Canada et aux États-Unis vers l'augmentation de la distance parcourue au cours d'une année donnée, ce qui signifie un plus grand kilométrage enregistré sur les voitures mises au rancart.
- Nos prévisions quant à la production et aux ventes font état de la poursuite des tendances récentes en matière de croissance lente à long terme. Au cours de la première décennie du nouveau millénaire, on s'attend à ce que les ventes de l'Amérique du Nord (y compris le Mexique) dépassent de 8,3 % celles des années 90, pour une moyenne de 18,1 millions d'unités par an.
- Nos prévisions quant à la production de véhicules en Amérique du Nord sont directement liées à celles des ventes. Environ 90 % des véhicules vendus aux États-Unis sont

fabriqués ici et nous croyons que cette proportion devrait se maintenir au cours des dix prochaines années.

- On s'attend à ce que la production nord-américaine de véhicules atteigne en moyenne 16,3 millions d'unités par an au cours des dix prochaines années, soit une hausse de 10,5 % par rapport aux années 90.
- On s'attend à ce que la production canadienne demeure stable, à 2,69 millions par an de 2000 à 2009, et totalise 16,5 % du total de la production nord-américaine.
- La part du Canada dans le marché nord-américain des pièces a plus que doublé, passant de 4 %, dans les années 60, à 8,4 %, au cours des années 80, avant de retomber à 7,6 % dans les années 90. Nous prévoyons que la part du Canada dans la production de pièces demeurera à 7,5 % de 2000 à 2009.
- Le marché nord-américain des véhicules est mature, on prévoit qu'il connaîtra une croissance de seulement 8,3 % au cours de la prochaine décennie, comparativement aux années 90. Cette croissance se déroulant toutefois à partir d'un seuil relativement important, les ventes totales atteindront en moyenne 18 millions par année, comparativement à 16,7 millions d'unités par an au cours des années 90.
- Les conséquences de la souveraineté du point de vue du marché seraient davantage négatives aujourd'hui qu'elles ne l'auraient été au début des années 90. Cela dépend de la capacité du Québec de négocier sa participation à l'ALÉNA et aux régimes commerciaux de l'OMC.
- Au cours de la dernière décennie, les politiques canadiennes du commerce de l'industrie automobile ont subi une transformation complète. Jusqu'au 1^{er} janvier 1989, le secteur canadien de l'automobile était régi par le Pacte automobile conclu avec les États-Unis. Le commerce non régi par ce Pacte l'était plutôt selon les règles de l'OMC (anciennement le GATT). De 1989 jusqu'au 1^{er} janvier 1994, la politique du commerce automobile du Canada tenait compte à la fois des règles du Pacte automobile et de celles de l'ALE pour ce qui était des joueurs nord-américains ainsi que des règles de l'OMC relativement aux entreprises outre-mer. Au début de 2001, l'OMC a rendu une décision en défaveur du Canada qui a été forcé de mettre fin au Pacte automobile. Aujourd'hui la production et le commerce nord-américains sont régis par les règles de l'ALENA. La production et le commerce outre-mer sont quant à eux régis par les règles de l'OMC.
- Au début des années 50, la production automobile au Canada était protégée par une combinaison de tarifs douaniers et de dispositions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale. Par conséquent, l'industrie canadienne de l'automobile se caractérisait par un surplus de production des modèles, une production à petite échelle, un cycle de production court et des coûts élevés.
- En vertu du Pacte automobile, le Canada et les États-Unis devaient conclure une entente de franchise de droits visant les importations réciproques de véhicules automobiles et de pièces destinées à servir de composantes de montage.

- Pour qu'une certaine classe de véhicules motorisés et de pièces d'origine soit admissible en franchise de droits vers le Canada, un fabricant canadien de véhicules de cette classe doit répondre à trois critères, tels qu'établis dans l'annexe A de l'Accord :
 1. Le fabricant canadien doit avoir produit des véhicules de cette classe, c'est-à-dire des automobiles, des autobus et des véhicules commerciaux spéciaux, pendant chacun des trimestres de l'année de référence (1964) et pendant chaque année modèle subséquente.
 2. Le ratio de la valeur nette des ventes de véhicules de cette classe produits au Canada par le fabricant, y compris ceux destinés à l'exportation, à la valeur nette des ventes de tous les véhicules vendus par le fabricant à des fins de consommation au Canada (habituellement appelé ratio production-ventes) doit être au moins égal au ratio correspondant de l'année de référence (mais non inférieur à 75 sur 100);
 3. La « valeur ajoutée au Canada » (VAC) de la production de véhicules de cette classe au Canada doit être au moins égale au niveau correspondant de l'année de référence, soit dans la plupart des cas 1964-1965.
- Le Pacte automobile a créé au Canada un régime d'échange à deux paliers. Les entreprises du premier palier fonctionnent selon les règles du Pacte et celles du deuxième palier se plient aux règles des NPF. Les principales entreprises du premier palier sont GM, Ford, Chrysler, Volvo et AMC mais incluent aussi des douzaines d'entreprises de fabrication de véhicules spécialisés, de producteurs de camions lourds, d'autobus et de matériel hors routes. Tous les autres importateurs de véhicules légers sont considérés comme des entreprises du deuxième palier.
- À la fin des années 80, Honda, Toyota, CAMI et Hyundai ont tous signalé leur intention de construire une usine au Canada. Pour faciliter ces investissements, Ottawa a négocié une nouvelle série de décrets de remise communément appelés remises de types I et II.
- L'Accord de libre-échange (ALE) conclu entre le Canada et les États-Unis est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Il établissait une zone de libre-échange entre le Canada et les É.-U. pour tous les produits, à condition que certains critères soient respectés. Des modalités spéciales ont été négociées pour le secteur de l'automobile.
- L'ALE a retiré au gouvernement fédéral le pouvoir de négocier en vertu du Pacte automobile. Il a offert aux producteurs régis par le Pacte automobile des possibilités qui n'existaient pas avant l'adoption de l'ALE. Ceux-ci peuvent dorénavant se prévaloir de l'exemption de droits selon les modalités du Pacte ou celles de l'ALE. Il était toujours avantageux de choisir le Pacte mais celui-ci devenait redondant.
- Après la conclusion de l'ALE, les É.-U. et le Canada ont négocié avec le Mexique l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) afin de créer un marché nord-américain intégré. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994.
- L'ALENA a aussi introduit une nouvelle méthode de calcul de la teneur en regard de la règle d'origine. En vertu de l'ALE, les entreprises étaient autorisées à « cumuler » la teneur jusqu'à 100 %, relativement aux véhicules et aux pièces, dès que la teneur des véhicules ou des pièces atteignaient 50 %. Sous l'ALENA, une méthode de calcul de la

teneur dite du « coût net » a été établie, ne permettant que d'utiliser la teneur réelle aux fins du calcul.

- En 1999, le gouvernement japonais a mandaté l'OMC d'examiner le Pacte automobile en tant que programme de subvention commerciale déloyale. Après deux ans d'examen, l'OMC a rendu une décision en défaveur du Canada, et le 16 février 2001, le Canada a annulé le Pacte automobile. Il existe donc maintenant deux régimes de politiques commerciales : l'ALENA qui régit la production nord-américaine et l'OMC qui régit la production outre-mer.
- Du point de vue du Québec, cela est important puisque le pouvoir que procuraient les mesures de protection du Pacte automobile n'est plus valide. C'est pourquoi GM peut fermer son usine d'assemblage. L'ALÉNA favorise aussi la concentration des investissements en Amérique du Nord et au Mexique plutôt qu'au Canada. La capacité du Québec d'attirer l'investissement dans le secteur de l'assemblage est donc limitée et, bien sûr, on peut en dire autant du Canada.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, page 357

Auteur : Émile Noël

Titre : La Communauté européenne

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de cette étude, aujourd'hui décédé, n'avait pas produit de texte à l'origine mais livré un témoignage à la Commission le 28 janvier 1992 et répondu aux questions de membres. Ce fait ainsi que la disponibilité d'études récentes sur l'Union européenne et son évolution ont amené le Bureau de coordination à la conclusion qu'une mise à jour n'était pas requise.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 361 à 372

Auteur : Hjalte Rasmussen

Titre : European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison (Mesures afférentes à la souveraineté dans le cadre de la communauté européenne : un modèle de comparaison pour le Québec)

MISE À JOUR

Auteur : Hjalte Rasmussen

Titre : European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison (Mesures afférentes à la souveraineté dans le cadre de la communauté européenne : un modèle de comparaison pour le Québec)

2001-12-19

**MESURES AFFÉRENTES À LA SOUVERAINETÉ
DANS LE CADRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE :
UN MODÈLE DE COMPARAISON POUR LE QUÉBEC**

- Mise à jour 2001 -

Au cours de la dernière décennie, soit de 1991 à aujourd'hui, la coexistence du Danemark et des mesures afférentes à la souveraineté dans le cadre de la Communauté européenne a suscité passablement de remous. Bon nombre des constatations quant à cette coexistence, présentées dans mon document de 1991 à l'intention du gouvernement du Québec, doivent être modifiées, et certaines conclusions doivent être entièrement révisées.

Le Traité sur l'Union européenne (1991; aussi appelé le Traité de Maastricht) a représenté un tournant décisif. Il a métamorphosé la Communauté européenne en *Union européenne*, dans le but de transformer l'ensemble déjà existant des nations en une sorte de fédération des États (voir détails dans mon rapport de 2001). La majorité des électeurs danois n'étaient pas prêts à accepter le nouveau régime d'union et ont rejeté la proposition gouvernementale qui leur a été soumise dans le cadre d'un référendum sur la ratification du traité, tenu le 2 juin 1992.

Le résultat négatif du scrutin est attribuable aux nombreux électeurs sous-scolarisés, chômeurs ou occupant des emplois peu prestigieux; ceux qui ne maîtrisent pas deux langues étrangères ou plus ne sont pas favorables à cette idée, pas plus, notamment, que ne le sont les électeurs tributaires des prestations d'aide sociale du gouvernement. L'appartenance à la Communauté européenne est, depuis le début, un projet cher à l'élite. Le résultat négatif du scrutin a toutefois montré que l'élite n'avait plus la main mise sur la majorité électorale. Le résultat du « non » de 1992 a eu l'effet d'une surprise. Dans mon rapport 2001, j'explique comment, et à quel prix politique, l'élite a transformé ce « non » en un « oui » en mai 1993.

Le refus des électeurs danois d'adhérer à la zone euro (lors d'un référendum tenu en octobre 2000) a clairement montré que l'élite pro-union est incapable de mobiliser l'opinion en faveur d'un « oui ». Une différence importante entre 1992 et aujourd'hui demeure toutefois le fait que l'élite connaît maintenant les motifs de cette opposition et sera donc rapidement en mesure de concevoir des stratégies répondant mieux à ses objectifs.

L'origine de ces motifs pour le « non » est indéterminée. Une longue histoire, parsemée d'explosions occasionnelles d'impérialismes plus ou moins fructueux et d'occupations étrangères non sollicitées, a selon moi, amené de nombreux Danois à croire que « c'est dans les petits pots qu'on trouve les meilleurs onguents ». On peut supposer que cette croyance, jumelée à une certaine fierté nationale et une attitude fondée sur l'idée d'« un tiens vaut mieux que deux tu l'auras » se situent à la source des tergiversations du Danemark en matière d'union. Les gens craignent que l'intensification de l'union menace leurs valeurs nationales primordiales telles que la langue, le système juridique, l'autonomie sociale, la démocratie et le parlementarisme, l'extériorisation culturelle et autres.

Bon nombre de Danois associent le « fédéralisme » européen à la centralisation politique et gouvernementale non désirée et injustifiable. La « Constitution » ou l'Union européenne constituent, dans la même veine, des phénomènes à rejeter instinctivement.

Pour les Danois, le moment de vérité approche à grands pas. En mars 2002, une convention européenne a été convoquée (voir *The Economist*, 23 février 2002, p. 53). Cette Convention doit préparer « l'ébauche d'un modèle de constitution européenne » dont le sort sera décidé par les gouvernements des États membres de l'Union, en 2004.

Après quoi, la question de la ratification de ce nouveau traité par le Danemark sera présentée à l'électorat danois sous forme de référendum dont le résultat pourra être décisif quant à la poursuite de la participation des Danois à la constitutionnalisation de l'Europe. D'aucuns prédisent que le référendum de 2004 déterminera si le Danemark se joint à l'Union à titre de membre à part entière ou s'il exigera un statut différent fondé sur une définition moins stricte de ses relations avec l'Union européenne.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 375 à 413

Auteur : Christian Louit

Titre : L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne

MISE À JOUR

Auteur : Christian Louit

Titre : L'harmonisation fiscale dans l'Union européenne et les incidences fiscales de la construction européenne

2001-12-19

L'HARMONISATION FISCALE DANS L'UNION EUROPEENNE ET LES INCIDENCES FISCALES DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

4 – Sommaire exécutif – Conclusions.

- a) – Les objectifs de la politique fiscale européenne, tels que définis dans la communication adressée le 23 mai 2001 par la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, sont ambitieux :

...« La politique fiscale de l'Union européenne doit :

- Soutenir la concrétisation de l'objectif de Lisbonne, à savoir que l'Union européenne devienne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ;
- Favoriser la poursuite du bon fonctionnement et du développement du Marché intérieur en permettant aux Etats membres, avant et après l'élargissement, d'opérer dans des conditions de concurrence identiques et de bénéficier de tous les avantages découlant de ce marché ;
- Contribuer à une réduction durable de la pression fiscale globale au sein de l'Union européenne, en assurant le maintien d'un équilibre entre les réductions fiscales, les investissements dans les services publics et la poursuite de l'assainissement budgétaire ;
- Renforcer les politiques économiques, de l'emploi, de l'innovation, de protection de la santé des consommateurs, de développement durable, de l'environnement et de l'énergie de l'Union européenne ;
- Appuyer la modernisation du modèle social européen¹ ».

Pour la Commission, il convient de simplifier les systèmes fiscaux et d'en améliorer la transparence.

A la suite de l'accord sur le statut de la société européenne intervenu lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, la fiscalité directe sur les entreprises (rapprochement des règles d'assiette, assiette consolidée pour les entreprises transfrontalières, rapprochement des taux d'imposition) devient clairement un objectif prioritaire.

Dans la même perspective de concurrence économique internationale s'inscrit la volonté de baisser les prélèvements fiscaux, notamment sur l'emploi, et de déterminer une position européenne des prix de transfert² ou de la fiscalité du commerce électronique (l'Europe étant ici, contrairement aux Etats Unis, favorable à une imposition indirecte des opérations).

- b) – Le constat est actuellement mitigé et l'unanimité se fait pour dénoncer un travail normatif beaucoup trop lent, gêné par la règle des décisions unanimes dans le domaine fiscal. L'Union européenne a du mal à adapter ses fiscalités aux évolutions économiques.

¹ Droit fiscal 2001, n° 50, p. 1745

² Détermination de prix considérés comme normaux, c'est-à-dire ne transférant pas des bénéfices vers une autre entreprise et surtout un autre Etat.

- Pour ce qui est du principal impôt indirect, la T.V.A., force est de constater que le système fonctionne bien dans un Etat unitaire, ou à un niveau fédéral. Il est mal adapté lorsque l'imposition est principalement réalisée à l'échelon des Etats membres³.

Les propositions européennes d'imposition à la T.V.A. du pays de production sont actuellement un vœu pieu.

La Taxe à la valeur ajoutée, dans son fonctionnement technique comme surtout dans son application juridique, est devenue d'une grande complexité, même pour des spécialistes.

Il en résulte une certaine insécurité juridique. Maurice Lauré, inventeur de la T.V.A. décédé en 2001, n'y reconnaissait pas son enfant.

- Les impôts directs, dont l'harmonisation n'est pas directement visée par le Traité de Rome, ont connu peu d'avancées normatives : essentiellement les directives de 1990 sur le régime des sociétés mères et filiales ainsi que sur celui des fusions, scissions et absorptions. Les transpositions nationales laissent subsister beaucoup d'imperfections.

Le rapprochement des taux de l'impôt sur les sociétés ne résulte pas de décisions fiscales mais la mise en place d'un marché financier intégré dans les années 1990.

- Dans le domaine fiscal, et particulièrement pour les impôts directs, c'est la Cour de justice des communautés européennes qui réalise le travail le plus spectaculaire d'harmonisation en s'appuyant sur les grandes libertés économiques affirmées par le Traité.

Les juridictions nationales suivent de façon générale sa jurisprudence.

- c) – L'incapacité des autorités européennes à répondre rapidement aux nécessaires adaptations de la fiscalité et à la réalisation des conditions fiscales d'un marché intégré conduit à envisager de nouveaux processus décisionnels⁴.

Traditionnellement, la Commission recourt à des propositions de directives, et dans certains cas de règlements, présentées au Conseil. Le rythme d'adoption de ces textes est beaucoup trop lent. L'abandon de la règle de l'unanimité au profit de celle de la majorité qualifiée est en conséquence ardemment souhaitée par l'institution européenne.

Diverses possibilités sont envisagées, et tout d'abord l'utilisation systématique par la Commission, la C.J.C.E. en a montré la portée, des procédures d'infraction fondées notamment sur les grandes libertés économiques.

En second lieu, la Commission prévoit de recourir davantage aux approches non législatives ou à des solutions juridiques non contraignantes telles que communications, recommandations et documents interprétatifs susceptibles de convaincre les Etats.

Plus efficace certainement, même si cette éventualité soulève des questions de principe, est le recours à une coopération (fiscale ici) plus étroite entre des sous-groupes d'Etats membres animés d'intentions similaires. Cette possibilité, introduite par le Traité d'Amsterdam, a été développée par le Traité de Nice.

³ Voir en annexe le constat du 19^{ème} rapport du Conseil National des impôts de juin 2001

⁴ Politique fiscale de l'Union européenne, précité, Droit fiscal 2001, n° 50, p. 1745.

Elle ouvre la voie bien sûr à une Europe à plusieurs vitesses. Mais, devant les perspectives proches d'élargissement de l'Union, ceci n'est-il pas inévitable ?

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 415 à 484

Auteur : Edmond Orban

Titre : Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne

MISE À JOUR

Auteur : Edmond Orban

Titre : Centralisation politique - décentralisation administrative : Allemagne, États-Unis, Union européenne. Réflexion pour la relation Canada-Québec

2001-12-19

Centralisation politique – décentralisation administrative :
Allemagne, Etats-Unis, Union européenne.
Réflexion pour la relation Canada-Québec

RÉSUMÉ

Cette mise à jour s'articule autour de deux principaux concepts : la centralisation politique (concernant les pouvoirs les plus essentiels) et la décentralisation administrative. Elle porte sur les institutions ou centres décisionnels de deux grands États fédéraux et l'Union européenne. Soit trois parties, suivies d'une conclusion de nature comparative comportant le Québec dans sa relation avec le gouvernement central.

- L'Allemagne, tout d'abord, a connu de profondes transformations depuis notre première étude. L'accélération de la globalisation et la réunification ont introduit de nouveaux éléments de disparité (économique et autre) dans son système politique.

Mais ce prototype de centralisation politique-décentralisation administrative n'a été que fort peu modifié, bien qu'on assiste à une participation accrue des länder au sein du Bundesrat, notamment.

Ce système continue de se caractériser par une étroite imbrication de l'exécutif des länder avec l'exécutif central, en aval et en amont du processus décisionnel. Il en résulte un modèle marqué par la négociation mais dans un cadre fortement bureaucratisé où les Parlements des länder ont perdu une grande partie de leur influence.

Quant au gouvernement central, les indicateurs confirment l'étendue de ses pouvoirs.

- Aux États-Unis, une constante subsiste : le gouvernement central a tous les pouvoirs voulus pour intervenir dans quasi tous les domaines essentiels de la vie économique et sociale du pays. Mais il le fait avec des hauts et des bas, selon la conjoncture, ce que confirment nos indicateurs. À noter cependant les velléités de la Cour suprême actuelle en faveur d'un « dualism » défendu au siècle dernier par certains États.

À nos indicateurs on a ajouté la décentralisation financière où le gouvernement central s'efforce de garder ses pouvoirs de contrôle sur les États.

- Dans la troisième partie, en nous fondant sur les principales institutions politiques de l'Union européenne, nous tentons d'en dégager les éléments l'apparentant à une confédération d'États souverains et ceux qui accréditent la thèse d'une évolution vers la création d'un État fédéral européen. Il s'agit d'une dialectique qui n'est certes pas près de finir mais le fondement et le moteur de ce système reposent sur des États membres gardant leur souveraineté même si l'exercice en est de plus en plus limité.

Dans la conclusion, on formule plusieurs constats sur l'évolution comparative des trois ensembles étudiés en cherchant ce que le Québec pourrait en retirer dans sa relation avec l'État fédéral canadien.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 1 à 154

Auteur : Bernard Vermot-Desroches

Titre : Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Bernard Vermot-Desroches

Titre : Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté

2001-12-19

RÉGIONS LIMITROPHES ET ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Conclusion globale :

Cette mise à jour révèle avec clarté que les régions limitrophes avec les provinces voisines ne seraient toujours pas une entrave incontournable, si le Québec devait changer de statut.

Ces régions connaissent leurs bilans d'interdépendance avec suffisamment de précisions et possèdent depuis longtemps un agenda de recommandations et de revendications bien structuré qu'elles continueraient à faire valoir.

Un tel changement serait probablement déstabilisateur à court et moyen termes. Sur un plus long terme il est clair que de nouveaux équilibres s'établiraient mais leurs coûts socio-économiques sont non mesurables.

Les régions limitrophes ont un potentiel de développement tout à fait établi avec leurs provinces voisines

Cette mise à jour a tenu compte de l'environnement politique et économique actuel. Dans ce sens, la problématique n'a plus été considérée dans un cadre pré-référendaire. Les relations entre les régions du Québec et leurs voisines des autres provinces ne sont plus considérées avec l'élément déclencheur que pouvait être la souveraineté probable du Québec.

En revanche, la démarche de cette mise à jour, sans négliger cette dynamique, considère un éventuel changement de statut comme un simple élément additionnel qui doit être considéré comme les autres éléments. La Communauté Urbaine de l'Outaouais et la MRC Collines de l'Outaouais sont prises en considération dans cette mise à jour.

Il s'en dégage les éléments principaux suivants:

A — SUR LA MÉTHODE DE RECHERCHE

Par souci de cohérence, nous avons abordé cette mise à jour animé du souci de rendre les choses comparables et donc d'appliquer une démarche similaire à celle de 1992.

A.1 Hypothèses de travail

Dans l'ensemble, identiques à celles de 1992. On se place résolument dans un cadre associatif sans envisager d'éventuels changements brutaux antipathiques. Le maintien de la libre circulation des personnes des biens et des services dans le cadre du marché actuel est considéré, dans tous les cas, comme une option souhaitable.

A.2 Contraintes et limites

Quelques progrès ont pu être notés au niveau des statistiques disponibles, L'ISQ et Statistiques Canada ont pu nous aider dans le cheminement «quantitatif ». Cependant, une étude d'impact d'ensemble apparaît plus réaliste, voire réalisable.

Dans le cadre de cette mise à jour, les véritables contraintes et limites s'énoncent ainsi :

- Intégration plus importante entre les régions québécoises et leur voisines.
- Changements importants, déstructurants, très gênants pour effectuer des comparaisons sans erreurs.
- Contexte très différent (non pré-référendaire).
- Période pré-électorale dans le cadre des municipalités fusionnées.

A.3 Méthode de travail: identique à celle de 1992, une démarche qualitative mais quantifiée

Entrevues auprès des informateurs-clés identifiés à partir des répertoires de 1992 que nous avons conservés. Cependant beaucoup de personnes n'étaient plus aux postes qu'elles occupaient il y a dix ans. Mais l'accueil a toujours été positif et constructif, peut-être plus qu'en 1992 où certaines personnes se terraient dans le mutisme ou nous considéraient comme des ennemis potentiels du « camp adverse ». Puis selon la technique «boule de neige» nous a permis de rencontrer d'autres personnes qui rapidement nous confirmaient l'information sans l'enrichir davantage.

Il s'agissait principalement des préfets, aménagistes ou secrétaires-trésoriers des MRC, des responsables municipaux, maires trésoriers, des responsables de CRD, CLD, Commissions scolaires, Sûreté du Québec et autres organismes voués au développement des régions.

Les entrevues étaient personnelles dans le cas de la CUO, de 8 MRC concernées et téléphoniques dans les autres cas. Environ 250 appels téléphoniques ont été donnés par quatre personnes. Il en ressort beaucoup d'informations identifiées toujours qualitativement, souvent accompagnées d'ordre de grandeur et parfois appuyées par des études « maison ».

A.4 Quatre tendances lourdes encadrant tout scénario, énoncées en 1992, mais adaptées à l'époque actuelle (2001)

- Les changements technologiques (communications et transports) provoquent et accélèrent une mutation dans les espaces économiques. « Virtualisation » de certaines frontières.
- La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique.
- Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accroître. Les statistiques sont très éloquentes sur ce sujet en 2001.
- Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances inaltérables en raison de la culture, du lieu de travail ou des proximités familiales.

B — SUR LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

B.1 Un cadre géopolitique diversifié (quelques différences avec « 1992 »)

- Quatre provinces sont concernées: l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince Édouard et Terre-Neuve Labrador. Sept Régions administratives du Québec impliquent dix huit MRC et la CUO qui impliquent à leur tour 80 municipalités, dont 9 Territoires non-organisés (TNO) constituent les régions limitrophes. Selon l'échelle de proximité envisagée, entre 150 000 et 650 000 habitants sont concernés. Quelques changements administratifs pour les municipalités et une légère augmentation de la population par rapport à 1992.
- Les interrelations considérées dans ce cadre géopolitique sont les mêmes que ceux que nous avons considérés en 1992. Il s'agit des flux commerciaux de biens et services, des flux industriels, des échanges de services publics (santé et éducation) et des liens divers tels que le tourisme ou les réglementations dues au schémas d'aménagement.

B.2 Les régions effectivement concernées (quelques différences avec « 1992 »)

Dans le sens inverse des aiguilles d'une montre et selon l'importance des dépendances observée, les MRC impliquées sont les suivantes :

On relève :

- **Cinq cas de dépendance marginale:**
 - 1- MRC Le-Haut-Saint-Laurent
 - 2- MRC Rimouski-Neigette
 - 3- MRC La Mitis
 - 4- MRC Sept-Rivières
 - 5- MRC Minganie
- **Neuf cas de dépendances moyennes**
 - 1- MRC Abitibi-Ouest
 - 2- MRC Rouyn-Noranda
 - 3- MRC Pontiac
 - 4- MRC Papineau
 - 5- MRC Argenteuil
 - 6- MRC Vaudreuil-Soulanges
 - 7- MRC Îles-de-la-Madeleine
 - 8- MRC Caniapiscau
 - 9- MRC Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent
- **Cinq cas de dépendances majeures**
 - 1- MRC Témiscamingue
 - 2- MRC Collines de l'Outaouais
 - 3- C.U.O.
 - 4- MRC Témiscouata
 - 5- MRC Avignon

Également ici, on peut observer de légères différences par rapport à 1992.

Sans s'être consulté entre elles, trois MRC ont entamé des démarches similaires pour étudier les possibilités d'ériger une zone franche très raisonnable sur leur territoire limitrophe. Aucune n'a pu aboutir à des décisions concluantes (nouveau par rapport à 1992).

B.3 Les liens majeurs (Plusieurs différences avec « 1992 »)

Ce sont les liens commerciaux qui sont toujours les plus importants entre les régions limitrophes et les autres provinces. Viennent ensuite les liens de services publics, surtout la santé, puis les liens de main-d'œuvre et enfin des liens plus divers comme le tourisme ou les ententes inter-municipales.

B.4 Les volontés et perceptions exprimées majoritairement (des différences parfois sensibles avec « 1992 »)

— Sans aucune ambiguïté, les responsables souhaitent le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux dans le périmètre limitrophe de leur région. Ils souhaitent donc maintenir l'accès aux marchés voisins, même si en général, la plupart de ces régions n'en dépendent pas d'une façon vitale. Ils réalisent de plus en plus que ces marchés voisins sont déclencheurs, voire accélérateur de leur développement.

— Les responsables politiques, administratifs et économiques de ces régions, considèrent la problématique du statut du Québec sans ce grand sérieux de 1992.

B.5 Les conséquences envisageables, le certain et le probable (quelques différences avec « 1992 »)

- À court terme, les régions limitrophes subiraient des pénalisations socio-économiques parfois très dérangeantes mais non déstabilisantes.
- À moyen et long terme, ces régions limitrophes les plus impliquées seraient moins pénalisées que leurs contre-parties de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.
- Il existe dans les régions les plus concernées des relations de bon voisinage solidement ancrées.
- À moyen et à long terme les relations commerciales seront très probablement conservées (ou rétablies). En d'autres termes, une absence d'association pour ces régions ne pourrait être que de courte durée.
- Il est moins certain que les flux de main-d'œuvre ainsi que les flux industriels puissent être maintenus en l'état.

B.6 Les solutions à envisager (Peu de différences avec « 1992 »)

Les pénalisations qu'infligerait un changement de statut du Québec dans un cadre associatif incertain ou incomplet seraient, au pire, de nature à accentuer le caractère périphérique de ces régions. Le gouvernement d'un Québec plus souverain devrait donc maintenir ou restaurer les services, l'entrepreneuriat et la compétitivité de ces régions.

B.7 Trois recommandations (contexte différent de celui de « 1992 »)(Répétition des éléments de la page *Erreur! Signet non défini.*)

- 1) **1992** : «En tout état de cause la spirale-représailles qu'engendrerait une non-association ne devrait être ni initiée ni suivie par le Gouvernement du Québec».

2001 : Actuellement cette recommandation tombe presque caduque. Elle demeure en tous cas très théorique et bien sûr toujours valable

- 2) **1992** : «Un certain nombre de cas particuliers doivent d'ores et déjà être pris en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales».

2001 : Compte tenu de ce qui vient d'être dit, ces cas particuliers demeurent et sont un peu plus nombreux.

- 3) **1992** : «Une étude d'impact devrait être menée en profondeur au niveau de la CUO, des MRC d'Avignon, du Témiscouata et du Témiscamingue».

2001 : Cette recommandation est maintenue pour d'autres raisons que celles qui prévalaient en 1992. La dépendance frontalière de ces MRC devrait être gérée avec plus de rationalité, moins de volonté de les aligner sur le reste du Québec et donc en considérant la mise en place d'une possibilité de considérer des cas particuliers.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 157 à 265

Auteur : Maurice Saint-Germain

Titre : Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Cependant un autre auteur d'une étude originale portant sur le thème des régions limitrophes, Bernard Vermot-Desroches, a accepté l'invitation de mettre à jour sa propre étude, intitulée *Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté* et de reprendre certains éléments de l'étude originale de Maurice Saint-Germain. Par ailleurs, ce dernier a produit une étude sur un sujet apparenté et intitulée *La souveraineté du Québec et l'économie outaouaise* publiée en 1995 (ISBN-2-551-16415-x).

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 267 à 282

Auteur : Marcel Beaudry Président, Comité Outaouais

Titre : Le Comité Outaouais

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Le Comité Outaouais est un organisme qui n'existe plus. Le Bureau de coordination a sollicité, comme expert de substitution, la Communauté urbaine de l'Outaouais. Celle-ci a attentivement considéré la possibilité, cependant, en raison des contraintes résultant de la fusion des municipalités et des délais de temps, la CUO a finalement décliné l'invitation, laissant à la nouvelle ville la responsabilité de donner éventuellement des suites. Le Bureau de coordination a jugé inapproprié de rechercher un expert de substitution autre, considérant l'impossibilité pratique d'identifier un organisme ayant un caractère représentatif semblable à celui de l'organisme ayant produit l'étude originale.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, page 285

Auteur : Bernard Fortin

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Voir les commentaires concernant l'étude que le même auteur a préparée sur le même sujet pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec. Voir aussi la mise à jour de Vély Leroy concernant sa propre étude *Les options monétaires d'un Québec souverain*.

NOTE : Pour la Commission d'étude, l'auteur n'avait pas préparé de nouvelle étude en sus de celle préparée pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 289 à 326

Auteur : Vély Leroy

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Vély Leroy

Titre : Les options monétaires d'un Québec souverain

2001-12-19

Les options monétaires d'un Québec souverain

Sommaire Exécutif

Un nouvel environnement international normalisé

La décennie des années 90 a enregistré une activité intense chez les décideurs en rapport notamment avec la déréglementation, la privatisation, l'ouverture des marchés, et la libéralisation financière dans un nouvel environnement international normalisé, obtenu grâce au renforcement de la coopération entre banques centrales du G 10 sous les auspices de la Banque des règlements internationaux (BRI)

Renforcement des tendances héritées du passé

En dix ans les paiements par cartes en pourcentage de tous les paiements (hormis les espèces), au Canada, sont passés de 25,9 à 51,7%, reléguant au second plan les chèques, pendant que les effets électroniques dans le volume des effets présentés à la compensation, de 13,4% en 1990, sont montés à 56,7% en 1998, un an avant la mise en service du système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) de l'Association canadienne des paiements (ACP). Parmi les nouveaux développements attendus, l'infrastructure des clés publiques (ICP), pour symboliser un consensus social autour de la monnaie électronique. Les banques, pour leur part, cherchent à faire usage le moins possible des dépôts à la Banque du Canada pour régler les paiements entre elles. Ce qui rejoint le point de vue de la Banque du Canada dont la vision stratégique épouse « sa volonté de devenir une institution plus petite, axée sur la formulation de « politiques »

D'autres données fondamentales augurent des perspectives fort nouvelles

Le STPGV exploite les concepts de surveillance prudentielle et de réduction du risque systémique, suivant les normes universelles. Les banques centrales ont pour missions la stabilité monétaire, ce que confirme l'objectif d'inflation de 2% choisi par les autorités monétaires canadiennes, et en outre, la stabilité financière. Les responsables des politiques dans un nombre croissant de pays prennent un engagement envers la rigueur budgétaire et des finances publiques saines.

La déréglementation a motivé des remaniements successifs de la législation, accroissant les pouvoirs des banques tout en permettant une plus grande concurrence des institutions étrangères. Six des banques canadiennes aujourd'hui contrôlent 86% des actifs du secteur, 77% des dépôts, et, dans le compartiment des valeurs mobilières, 70% du commerce des titres.

Intégration et effacement des monnaies nationales: une nouvelle perception de la souveraineté

Les mentalités changent chez les décideurs, à l'évidence, convaincus des bienfaits attendus des rassemblements en grands espaces multi-nation, organisés en Zone de libre-échange, en Union douanière ou en Marché commun.

Les échanges du Canada avec l'extérieur équivalent à 58% du Pib canadien, et ceux du Québec, à 58,1% du sien. Les États-Unis étant le pays de destination de 85% des exportations québécoises, l'expansion plus rapide du commerce entre le Québec et les États-Unis, qu'entre le Québec et les autres provinces du Canada, a fait baisser la part relative du Québec dans les exportations inter-provinciales.

Le premier janvier 2001 a marqué l'effacement *de facto* de 12 monnaies européennes au profit de l'euro. La zone euro avec un Produit intérieur brut dépassé seulement par celui des États-Unis, présente un marché des titres d'État surpassé seulement par celui du Trésor des États-Unis. Dollar, euro et yen sont trois monnaies clés. Dans certains quartiers l'on semble d'avis que la « cohabitation » des monnaies canadienne, mexicaine et américaine au sein de l'ALENA bloque la progression de cet espace vers une intégration économique plus accomplie.

Les options monétaires d'un Québec souverain

Option 1 : la « dollarisation formelle », c'est-à-dire faisant l'objet d'accords entre le Canada et le Québec et axé sur la préservation des acquis fondamentaux, le dollar canadien devenant la monnaie d'adoption du Québec. Ceci n'exclut pas, comme c'est d'ailleurs le cas, la dollarisation informelle fondée sur l'usage déjà familier du dollar américain.

Option 2 : la création par le Québec d'une unité de compte distincte pouvant déboucher un jour sur la création d'une authentique monnaie québécoise. Et dans ce cas, l'Option 1 serait un passage obligé, même que les accords pourraient prévoir la création de l'unité de compte québécoise.

Option 3 : la création d'une monnaie québécoise remplissant la triple fonction d'unité de compte, d'intermédiaire des échanges et de réserve de valeur. En d'autres termes, la souveraineté monétaire.

Les enjeux pour le Canada et pour le Québec, conjugués aux développements qui ont caractérisé les années 90, accréditent l'idée que dans l'éventualité d'un changement politique structurel, un même souci de prévenir l'instabilité financière inspirerait des mesures de protection des acquis monétaires fondamentaux. L'Option 1, outre qu'elle contribuerait directement à cette protection, aide à identifier dans l'immédiat l'orientation à donner au dossier sur la question monétaire en rapport avec le Québec.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, page 331

Auteur : David Laidler

Titre : La monnaie d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination des études. Par ailleurs, il faut signaler que l'auteur, dans le cadre des travaux de la Commission d'étude, n'avait pas produit une étude pour cette dernière mais avait déposé en appui de son témoignage une étude déjà réalisée sur le même thème (laquelle est identifiée dans le rapport de la Commission). Enfin, la mise à jour d'autres études originales reprend certains aspects de l'étude de monsieur David Laidler.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 335 à 369

Auteurs : Claude Gendron et Daniel Desjardins

Titre : Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Les auteurs de l'étude originale ont décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir sur un thème apparenté l'étude réalisée par les mêmes auteurs et publiée en 1995 sous le titre *La monnaie, le crédit et les institutions financières dans un Québec souverain* (ISBN-2-551-16488-5).

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 371 à 559

Auteur : Gérard Coulombe (Desjardins Ducharme)

Titre : La souveraineté et les institutions financières

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Malgré un intérêt de principe exprimé par l'auteur de l'étude originale, il n'a pas été possible de parvenir à un accord dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 561 à 572

Auteur : John McCallum

Titre : Commentaires à l'intention de la Commission

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a examiné attentivement l'invitation du Bureau de coordination des études mais a informé le Bureau de sa conclusion que sa position politique et son emploi du temps comme député fédéral ne lui permettaient pas de s'engager dans la procédure de mise à jour.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 575 à 588

Auteur : Patrick Grady (Global Economics Ltd.)

Titre : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination des études; de plus, il a expressément signifié son désir que la mise à jour de son étude ne soit pas confiée à une autre personne. Il faut signaler que plusieurs mises à jour traitent d'un thème semblable ou voisin de celui de l'étude originale en cause.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 591 à 629

Auteur : Pierre Fortin

Titre : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire

MISE À JOUR

Auteurs : Claude Fluet et Pierre Lefebvre

Titre : Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire

Commentaires : L'auteur original ayant décliné l'invitation du Bureau de coordination, la mise à jour de son étude a été confiée à Claude Fluet et Pierre Lefebvre par suite de l'appel d'offres de service et de la recommandation du comité d'évaluation.

2001-12-19

« Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire »

Dans la foulée des travaux de la Commission Bélanger-Campeau¹ au début des années 1990, plusieurs études ont été réalisées, soit dans le cadre de la Commission soit par des chercheurs indépendants, pour cerner l'impact de l'accession à la souveraineté sur l'économie du Québec et sur ses finances publiques. En particulier, P. Fortin présentait un point de vue critique sur ces questions dans deux textes complémentaires publiés en 1991 : « L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec » et « Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire ». Ces études concluaient que le passage à la souveraineté, s'il avait eu lieu en 1990-91, se serait traduit par un déficit budgétaire important de l'ordre de 13,2 milliards \$ (soit 8,3 pour cent du PIB québécois), plaçant le Québec dans le peloton de queue des pays industrialisés du point de vue des finances publiques. Même avec un effort majeur de rationalisation budgétaire, la situation des finances publiques québécoises serait restée préoccupante.

L'amélioration de la situation économique générale et l'assainissement des finances publiques ont cependant été des phénomènes marquants de la dernière décennie, tant au Québec qu'au Canada et dans la plupart des pays industrialisés. Les conclusions des études datant du début des années 1990 sont donc à réévaluer. Dans le contexte Québec-Canada, cette réévaluation s'impose non seulement par suite de l'amélioration de la situation économique sous-jacente et de celle des finances publiques des gouvernements fédéral et provincial, mais aussi parce qu'on peut présumer qu'il y a eu des changements importants dans la structure des transferts financiers entre le Québec et le reste du Canada. Cette étude présente une mise à jour des études antérieures sur l'impact budgétaire du passage à la souveraineté sur la base du cadre conceptuel développé dans C. Fluet et P. Lefebvre, « Les finances publiques et le projet de souveraineté du Québec », 1995.

Pour les années 1999-2000 et 2000-2001, le solde budgétaire d'un Québec souverain se serait traduit par des déficits de 3,7 et 2,8 milliards \$ respectivement, comparativement à un déficit de 14,5 milliards \$ pour 1990-91 sur la base de la même méthodologie. Par rapport au produit intérieur brut québécois, les déficits de 1999-2000 et 2000-2001 représentent respectivement 1,7 pour cent et 1,3 pour cent du PIB, comparativement à 9,1 pour cent en 1990-91 sur la base de la même méthodologie. Ces estimations sont obtenues avant tout ajustement pour les rationalisations budgétaires susceptibles d'accompagner le passage à la souveraineté. Bien que ces déficits soient modestes, ils doivent cependant être interprétés en regard de la conjoncture économique favorable pour les années en question et en fonction des excédents budgétaires réellement observés sur cette période. La méthodologie adoptée ici permet de calculer des soldes budgétaires consolidés Québec-Fédéral, obtenus en tenant compte des dépenses de transfert et de fonctionnement du gouvernement fédéral attribuées au Québec et de la part du Québec dans les recettes fiscales fédérales. En 1999-2000 et 2000-2001, les soldes budgétaires consolidés se traduisent par des excédents de 2,6 et 5,1 milliards \$ respectivement. Le changement du statut politique du Québec s'accompagne par conséquent d'un manque à gagner non négligeable, se situant entre 6 et 8 milliards \$ pour les années considérées. Ce manque à gagner est du même ordre de grandeur qu'en 1990-91. Par rapport au PIB, il représente entre 2,8 et 3,5 pour cent du PIB, comparativement à 3,2 pour cent en 1990-91.

¹ Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1, Québec, 1991.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 631 à 656

Auteur : Pierre Fortin

Titre : L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir la recommandation 3 du *Rapport administratif général* et la littérature économique générale sur ce thème. Voir aussi l'étude réalisée par Claude Lamonde et Pierre Renaud et publiée en 1995 sous le titre *L'état des finances publiques d'un Québec souverain* (ISBN-2-551-16486-9).

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 659 à 687

Auteur : Marcel G. Dagenais

Titre : L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accèsion du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale est aujourd'hui décédé. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir la recommandation 3 du *Rapport administratif général* et la littérature économique générale sur le thème.

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 689 à 707

Auteur : Daniel Racette

Titre : Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 709 à 735

Auteur : Rodrigue Tremblay

Titre : L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 737 à 745

Auteur : Mario Polèse

Titre : La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir l'étude réalisée par le même auteur et Sylvain Lefebvre et publiée en 1995 sous le titre *Les sièges sociaux et la souveraineté du Québec* (ISBN-2-551-16417-6).

2001-12-23

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 747 à 755

Auteur : Gary Caldwell

Titre : L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise

MISE À JOUR

Auteur : Gary Caldwell

Titre : L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise.

2001-12-19

L'Anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise

Sommaire

En cas de séparation, le taux de départ des Anglo-Québécois dépasserait le niveau qu'il atteignait au cours de la période 1966 à 1981 (soit 2 % de la population par année) pour se situer vraisemblablement autour de 3 % par année; cela pourrait entraîner, à long terme, la disparition effective de cette population. Pour rassurer les Québécois de langue anglaise qui sont encore ici, ou qui resteraient, il faudrait veiller au respect de la culture publique commune actuelle.

Accomplir cette tâche implique la nécessité de revitaliser une société civile qui est menacée...Sans cette revitalisation, le Québec lui-même a peu de chance de survivre. Arriver à faire revivre la société civile exige un retrait de l'appareil technocratique de la vie sociale, ainsi qu'un relâchement de l'emprise des intellectuels organiques sur le discours public et les médias.

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 757 à 780

Auteur : Claude Lamonde

Titre : Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : L'auteur de l'étude originale a décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études. Voir l'étude réalisée par le même auteur et Jacques Bolduc et publiée en 1995 sous le titre *Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada* (ISBN-2-551-16389-7); voir aussi la mise à jour de sa propre étude par Malcolm N. Shaw.

2001-12-23

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 783 à 799

Auteur : Malcolm N. Shaw

Titre : Succession d'États aux biens et aux dettes

MISE À JOUR

Auteur : Malcolm N. Shaw

Titre : Succession d'États aux biens et aux dettes : mise à jour et compléments de 2001/2

2001-12-19

SUCCESSION D'ÉTATS AUX BIENS ET AUX DETTES : MISE À JOUR 2001-2002

SOMMAIRE

1. Le présent avis constitue la mise à jour de l'avis formulé en 1992 et souligne les principaux événements pertinents survenus depuis ce temps. Ces événements concernent surtout la dissolution de la Yougoslavie et de l'URSS et ses répercussions. Cet avis porte principalement sur la situation yougoslave, en particulier depuis l'étude de plusieurs questions essentielles par la Commission d'arbitrage de Yougoslavie et la résolution finale des questions en suspens dans le cadre de l'important Accord sur les questions de succession, adopté à la Conférence sur les questions de succession, en juin 2001.

2. Cet avis analyse des questions telles que le droit applicable et les dates critiques ainsi que la nature et la pertinence du droit concernant les biens meubles et immeubles, les actifs financiers et les dettes; il décrit aussi l'évolution des pratiques de l'État en la matière et fait aussi référence aux archives et aux pensions dans ce contexte.

3. Les conclusions présentées portent sur l'approche territorialiste prédominante et la montée de l'application des principes d'équité dans les situations de succession. On souligne en outre l'importance accrue du rôle et des activités des institutions internationales, plus particulièrement les institutions financières.

Professeur Malcolm N. Shaw, avocat
Essex Court Chambers
24 Lincoln's Inn Fields
London WC2A 3ED

Mars 2002

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES

Fiche d'identification de la mise à jour

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, page 801

Auteure : Geneviève Burdeau

Titre : Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

MISE À JOUR

Auteure : Geneviève Burdeau

Titre : Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

2001-12-19

Le texte du sommaire exécutif est à venir.

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 4, pages 805 à 822

Auteurs : Claude Gendron et Daniel Desjardins

Titre : Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada

MISE À JOUR : Cette étude n'a pas été mise à jour.

Auteur :

Titre :

Commentaires : Les auteurs de l'étude originale ont décliné l'invitation du Bureau de coordination. Le recours à la procédure d'appel d'offres de service n'a pas permis de trouver un auteur de remplacement dans des délais compatibles avec l'échéancier de l'opération de mise à jour des études.

2001-12-19