

**Gordon Ritchie
(Strategico inc.)**

**Réparer les pots cassés:
libre-échange, le scénario de rupture**

La transcription intégrale du témoignage de Gordon Ritchie se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 23, 29 janvier 1992

Quel serait l'impact de la souveraineté du Québec au niveau des relations commerciales avec le reste du Canada et avec l'Amérique du Nord? La réponse dépend de la forme des nouvelles ententes à être négociées. Ce texte trace l'esquisse de certaines répercussions du point de vue pratique des négociations.

1. Le cadre conceptuel

La théorie économique concernant les avantages du commerce plus libre est solide et suscite un vif intérêt. En général, libérer le commerce a comme conséquence d'accroître la productivité via une restructuration de la production afin d'approvisionner des marchés élargis; de contenir les prix via une compétition accrue des importations; d'augmenter les revenus réels; de cette façon, d'accroître la demande des biens et des services; ainsi, de stimuler la croissance économique et l'emploi. La spécialisation de la production et de la distribution via un commerce plus libre entraîne des niveaux de vie plus élevés pour les participants. L'élimination de barrières commerciales accroît ces avantages. La mise sur pied de barrières impose des coûts correspondants.

1.1 L'expérience canadienne

Cette théorie est appuyée par l'expérience pratique de l'économie nationale canadienne, qui dans l'espace d'un siècle d'évolution, est passée d'un groupe de colonies éparpillées à une grande puissance industrielle. Elle est corroborée par les derniers 45 ans de libéralisation des échanges internationaux, qui ont été témoins de l'augmentation par un facteur de cinquante des exportations canadiennes.

Au cours des 125 dernières années, la Confédération a renforcé le marché commun canadien à un point tel qu'aujourd'hui il représente le septième plus important marché du monde industrialisé. En principe, les personnes, les biens et les services, et les capitaux peuvent circuler librement n'importe où au Canada. Au sein d'un marché de cette dimension — avec un produit national brut d'environ \$700 milliards — la plupart des avantages de la spécialisation sont accessibles à la plupart des industries.

En réalité, il existe certains désavantages : les permis professionnels et commerciaux peuvent entraver la mobilité personnelle; il existe des obstacles considérables au commerce interprovincial, particulièrement au niveau des denrées agricoles dont l'offre est gérée et les achats des gouvernements provinciaux de biens et de services; et il existe des mesures discriminatoires au sein des régimes provinciaux de réglementation financière. Ces lacunes réduisent les avantages du fonctionnement du marché commun canadien dont jouissent les Canadiens. Selon l'Association canadienne des manufacturiers, ces barrières interprovinciales empiètent sur peut-être 10 pour cent de la production intérieure brute, au coût approximatif de \$6 milliards par année.

Il n'en demeure pas moins que fondamentalement, le Canada est en réalité un marché unique, en ce qui concerne la plupart des activités. En fait, il surpasse nettement l'intégration prévue par les propositions de «marché unique» préconisées à outrance que la Communauté européenne se propose de mettre en vigueur au plus tard en 1993. L'absence totale de formalités douanières et d'immigration aux frontières provinciales représente seulement le symbole le plus en vue de cette différence.

Pour cette raison, selon les études préparées pour la Commission Bélanger-Campeau, près de la moitié des biens dans une province sont consommés dans cette province. Habituellement, la moitié du solde de ces biens est livrée à d'autres provinces canadiennes, où elle est également consommée. Ainsi, les trois quarts environ du total de la production manufacturière canadienne bénéficie des économies d'échelle qui découlent d'un marché unique canadien.

Le quart de notre production manufacturière qui reste est exportée aux autres pays. Le modèle diffère beaucoup d'une province à l'autre : les manufacturiers québécois dépendent relativement plus du commerce avec les autres régions du Canada et profitent moins du commerce avec l'étranger, quoique ces chiffres changent rapidement. En général, plus des trois quarts du commerce extérieur canadien se fait avec les États-Unis. Aujourd'hui, la majeure partie de ce commerce n'est soumis à aucun tarif, grâce à une série d'ententes multilatérales (par exemple, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — GATT) et d'ententes bilatérales (par exemple, le pacte de l'auto). Avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange canado-américain, on prévoit que la presque totalité de ce commerce sera libre au plus tard au début de 1998.

Pour les industries de ressources primaires, la proportion consommée au Canada est un peu moindre, puisqu'une plus grande part dépend des marchés d'exportation. Pour les industries de services tertiaires, la proportion est beaucoup plus élevée, puisque la plupart des services produits au Canada sont consommés ici. Tous ces secteurs doivent bénéficier de la spécialisation accrue au sein de la fédération canadienne. Si les chercheurs peuvent discuter de la valeur exacte de cet avantage, tous s'entendent pour dire qu'il doit être considérable.

Ceci constitue le point de départ de l'analyse. Les niveaux de vie de tous les Canadiens sont grandement améliorés par la capacité d'approvisionner librement un marché unique national. Ils sont améliorés encore davantage par l'accès des Canadiens aux marchés étrangers, surtout celui des États-Unis. S'il devait y avoir une rupture au sein de la fédération canadienne, quelles en seraient les conséquences?

2. *Souveraineté-Association*

La question primordiale est le régime qui devrait être négocié pour régir le commerce entre le Québec et les autres provinces. Le Québec représente le marché extérieur le plus important pour les producteurs du reste du Canada. Pour les producteurs québécois, le marché extérieur le plus important est le Canada, et plus particulièrement l'Ontario. Ces échanges commerciaux doivent représenter les sources principales de l'avantage économique du marché unique existant au sein de la fédération et, ainsi, des coûts les plus importants reliés à la rupture qui perturberait ces échanges.

Dans l'éventualité d'une rupture, un Québec souverain affronterait un «Reste du Canada» (RDC) souverain lors de négociations visant à établir une base pour des relations économiques continues. D'un point de vue théorique, il serait parfaitement plausible que les deux parties acceptent simplement de ne faire aucune modification. Ceci représente, essentiellement, la proposition soumise par les partisans de la «souveraineté-association» au cours des 15 dernières années. Tel que conçu par le gouvernement du Parti Québécois en 1979, ceci impliquerait :

(i) que le Québec se sépare du Canada, mais que, simultanément, un nouveau régime «d'association» entre les deux partenaires soit mis sur pied; et (ii) qu'une union monétaire et douanière soit créée, administrée sur une base conjointe de «parité». De cette façon, les deux parties pourraient continuer de bénéficier de la plupart, sinon de la totalité, des avantages de la fédération actuelle. La mise sur pied de nouvelles barrières ne profiterait à personne. En fait, selon une politique rationnelle, nous devrions sauter sur l'occasion de réduire ou d'éliminer certaines des barrières actuelles, ce qui aurait pour effet de renforcer l'union économique, tel que proposé par le Rapport Allaire, rédigé pour le compte du Parti libéral du Québec.

La logique est sans faille. Sa pertinence est discutable. Si les nations souveraines raisonnaient ainsi, il n'existerait vraisemblablement plus de tarif ou autre barrière commerciale. Au lieu de cela, il a fallu près d'un demi-siècle pour réduire les barrières commerciales à leurs niveaux actuels, à partir des niveaux élevés des années 1930. Dans le cadre des négociations actuelles de l'Uruguay Round du GATT, les discussions concernant la réduction plus poussée des barrières — sans parler de leur élimination — sont dans l'impasse. En pratique et de façon évidente, la politique commerciale a été moins influencée par le concept primordial des avantages économiques du libre-échange que par la psychologie du négociateur commercial coriace et astucieux, dont l'objectif est de conclure des marchés, et qui semble être à la recherche de son propre intérêt national.

Quelles sont alors les perspectives de la «souveraineté-association»? Le résultat final dépendra d'une manière décisive de la voie suivie. Dans un monde parfait, toute séparation serait le fruit de négociations réfléchies, calmes et amicales. Aucune démarche en vue d'une séparation ne serait faite avant qu'un accord parfait concernant le régime successif ne soit conclu. Chacune des deux parties serait liée par la promesse sincère de conserver des liens les plus étroits possibles, ce qui leur offrirait à chacune de précieux avantages. Les détracteurs feraient la

remarque que ce processus est très peu probable, voire même imaginaire. Après tout, si un tel état d'esprit régnait, les raisons motivant une séparation seraient peu nombreuses.

Un scénario très différent est possible. Les négociations seront peut-être amorcées car les Québécois considèrent la relation actuelle comme étant insupportable, ce qui pourrait mener à une proclamation unilatérale d'indépendance. Le reste du pays pourrait alors avoir à réagir à une situation d'incertitude politique intense, dans un climat de contrainte et de désarroi le plus total. Dans de telles conditions, les négociations, en admettant qu'elles soient même possibles, risquent de se dérouler dans un climat d'acrimonie et d'amertume extrêmes.

Dans chacun de ces deux cas — ou dans un cas mitoyen, ce qui est plus probable — le point fondamental est le suivant : le *statu quo ante* ne peut plus régner après la «souveraineté». Au lieu de cela, deux pays souverains doivent négocier les ententes qui régiront leurs relations futures, y compris toute alliance économique. Ces deux parties vont inévitablement agir de la même façon que les pays souverains qui recherchent leur propre intérêt national — elles ne se comporteront ni mieux, ni pire. Ces deux parties n'agiront pas comme des concitoyens d'un pays uni, héritiers des concessions et des compromis obtenus par l'entremise du gouvernement national au cours des 125 dernières années. Les paris sont ouverts quant à l'acceptation ou au rejet des propositions soumises.

De plus, il n'a pas encore été compris dans quelle mesure les responsabilités internationales d'un gouvernement national vont au-delà de celles qui incombent aux gouvernements sous-nationaux. En ce qui concerne plusieurs domaines, le gouvernement canadien et les gouvernements nationaux de d'autres États fédéraux se sont opposés à toute tentative d'imposer des responsabilités nationales aux gouvernements sous-nationaux (d'État ou provincial). Par exemple, le code du GATT régissant les achats gouvernementaux ne s'applique pas aux provinces ni à leurs agences. De même, la réglementation de l'ALE concernant l'investissement ne s'applique pas aux provinces. En déclarant sa souveraineté, le Québec déclarerait également sa volonté de prendre en charge ce nouvel ensemble de responsabilités nationales.

2.1 *Un ALE ou une union douanière?*

La question primordiale sera la structure de base de l'entente. Le but est-il la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière? La différence est fondamentale. Dans une zone de libre-échange, on conserve les frontières nationales et les biens traversant la frontière intérieure doivent satisfaire aux exigences d'origine rigoureuses. Dans une union douanière, la frontière commerciale est *de facto* à la frontière extérieure, où on impose un tarif extérieur commun, mais certaines formalités sont requises aux frontières intérieures. Évidemment, au sein d'un système fédéral, il n'existe aucune restriction aux frontières intérieures elles-mêmes.

Un coup d'oeil sur l'autoroute 401 à la frontière Québec-Ontario lors d'un après-midi de semaine pourrait démontrer le point crucial du problème. Tout obstacle à cette circulation continue serait très coûteux : tandis qu'une union douanière ralentirait de manière significative le rythme

du niveau d'activité — selon le degré de formalités requises aux frontières — un accord de libre-échange immobiliserait complètement cette circulation.

Il est évident que toute entente négociée par les parties souveraines impliquerait la perte de certains des avantages du système fédéral actuel, avec son marché unique national. Les choix se réduisent à ceci :

. **Un accord de libre-échange** permettrait à chacune des parties souveraines de conserver son droit de gérer sa propre politique commerciale extérieure indépendante, ce qui entraînerait toutefois des coûts économiques beaucoup plus élevés. Des postes frontières seraient nécessaires afin de pouvoir déterminer, dans le cadre de règlements d'origine définis de façon très minutieuse, quels biens et services remplissent les conditions requises. Le plein tarif de «nation-la-plus-favorisée» et autres restrictions seraient imposés aux biens et services qui ne rempliraient pas les conditions requises. ✓

. **Une union douanière** requerrait une entente entre le Québec et son partenaire du RDC, de taille beaucoup plus grande, concernant la politique commerciale extérieure commune, y compris un tarif extérieur commun, des restrictions communes sur les quotas d'agriculture et autres articles. Si on pouvait s'entendre sur ces questions, le total des coûts serait quelque peu abaissé et les formalités aux frontières seraient réduites au minimum. ✓

Malheureusement, il n'existe aucune garantie qu'une union douanière pourrait être négociée, surtout si les discussions ne se déroulent pas dans un climat d'amitié le plus total.

2.2 *Le programme des négociations*

Parmi les chapitres qui feront l'objet de négociations dans le cadre d'une telle union douanière entre le RDC et le Québec, on retrouve :

. **Tarifs** — Une union douanière requiert un tarif extérieur commun. Si on ne s'est pas mis d'accord au préalable pour ne pas modifier le tarif actuel, ces négociations pourraient s'avérer très difficiles. On ferait pression avec vigueur pour que certains tarifs soient fixés à des niveaux différents de celui du tarif canadien actuel. Pour citer un exemple évident, les consommateurs du RDC risquent de refuser de continuer à payer le tarif réel très élevé (surpassant souvent 50 pour cent) imposé à l'habillement, aux chaussures, et aux meubles importés, tarif qui avantage les entreprises situées principalement au Québec.

. **Quotas** — La question centrale ici sera celle des quotas d'importation qui protègent les programmes de gestion de l'offre des produits agricoles, en ce qui concerne les produits laitiers et de volaille. Le système actuel assure aux producteurs laitiers québécois presque 50 pour cent du marché canadien à des prix deux fois plus élevés que ceux des importations concurrentielles, qui sont exclues du marché. Le président de l'Union des producteurs agricoles, un ardent défenseur de la souveraineté, a affirmé que ce système doit continuer d'exister dans le cadre de toute alliance future. Ceci risque d'être inacceptable pour le RDC.

. **Achats gouvernementaux** — Le gouvernement fédéral a plutôt fermé les yeux sur le fait que la plupart des provinces favorisent dans une certaine mesure leurs propres producteurs. Les nombreuses tentatives destinées à corriger cette situation n'ont pas connu de succès. Lors de toute négociation, on ferait pression avec vigueur pour éliminer la discrimination lors d'achats effectués par les ministères et agences du gouvernement national, y compris des corporations telles que Hydro-Québec (mais non Ontario Hydro, qui est une agence d'un gouvernement provincial, et donc, sous-national).

. **Services** — De façon générale, les individus et les entreprises ont le droit d'offrir leurs services dans n'importe quelle province, en assurant une présence commerciale dans cette province ou en assurant la gestion à partir d'une autre province. Il existe d'importantes exceptions, qui touchent notamment les secteurs financiers et de communications et certaines professions. Ces questions seraient des plus délicates entre le RDC et le Québec. Les négociations détermineraient si certaines restrictions discriminatoires seraient permises au niveau national.

. **Investissement** — Présentement, la procédure de tamisage de la plupart des investissements se fait au niveau fédéral, mais aussi en étroite collaboration avec la province concernée. Certaines provinces imposent également des restrictions aux non-résidents de la province, par exemple sur l'achat de terrains, surtout les domaines agricoles et les zones littorales. Par le passé, les gouvernements provinciaux se sont également interposés lorsque l'acquisition d'une importante compagnie était menacée, comme lorsque la Colombie-Britannique a empêché le Canadien Pacifique, basé à Montréal, de faire une acquisition majeure. Il faudrait négocier des ententes qui détermineraient si certaines restrictions seraient permises au niveau national c'est-à-dire du Canada et du Québec. Il est peu probable que le RDC accepterait l'imposition de restrictions explicites en ce qui concerne les démarches provinciales.

. **Subventions** — À l'heure actuelle, il n'existe aucune restriction intérieure en ce qui concerne les programmes d'aide provinciale aux industries. Ceci contraste avec la situation internationale, où des droits compensatoires peuvent être imposés lorsque les importations subventionnées menacent de nuire à la production intérieure. Ceci constituerait un problème très critique. La panoplie actuelle de programmes d'aide aux industries québécoises serait en butte aux attaques directes dès que le Québec assumerait la responsabilité d'un gouvernement national. Les règlements internationaux pourraient être mis en application, selon lesquels le RDC serait libre d'imposer des droits compensatoires aux importations subventionnées du Québec, qui nuisent aux producteurs locaux et vice versa. Ou bien, on pourrait s'entendre sur un ensemble de règlements définissant les subventions permises et illégales au niveau national, ce qui donnerait peut-être une certaine liberté d'action pour mettre sur pied de véritables programmes d'aide au développement régional — par exemple la Gaspésie, au Québec; les provinces de l'Atlantique et le Manitoba, au RDC.

. **Clauses institutionnelles** — Il faudrait mettre sur pied, par l'entremise des négociations, tout un nouvel ensemble d'institutions, pour gérer les nouvelles ententes et pour régler les différends inévitables. Un tribunal spécial pourrait en faire partie, tribunal qui agirait, lorsque des problèmes se présenteraient, en tant que médiateur de dernière instance.

Cette brève liste, mentionnée à titre d'exemple, nous permet de saisir la complexité de ces négociations. Avec toute la bonne volonté du monde, plusieurs de ces problèmes, des quotas laitiers aux subventions à l'industrie, seront extrêmement difficiles à résoudre. Sans cette volonté, il est loin d'être évident que les parties pourraient parvenir à une entente.

2.3 *Conséquences économiques*

Quelles sont les conséquences économiques? Tout d'abord, il est évident que toute entente entraînera des coûts importants comparativement au système actuel. Même avec ses défauts, la fédération permet d'atteindre la plupart des économies d'échelle et de spécialisation dont est capable le septième plus grand pays industrialisé, et ce, pour la plupart de secteurs de l'activité économique. D'une façon générale, moins il y aura de changements au système actuel, moins il y aura de coûts. Certains coûts ne pourraient être évités, comme par exemple, la mise sur pied d'un nouveau système de règlement des différends pour remplacer le système judiciaire actuel. Dans d'autres domaines, de grands efforts seraient déployés pour réduire les coûts dans une juridiction au détriment de l'autre — par exemple, le RDC qui refuserait de supporter la charge de la production laitière inefficace du Québec.

En parcourant la liste, il est évident que les Québécois seraient les grands perdants d'une négociation difficile — le Québec a davantage mis à profit les achats gouvernementaux ou les subventions industrielles, que l'Ontario ou les provinces de l'Ouest. Le Québec jouit d'une balance commerciale favorable avec le RDC (approximativement \$3.3 milliards sur un total de \$15 milliards en 1984, selon les études de la Commission Bélanger-Campeau). Et, en tant que partenaire moins important, le Québec aurait moins de poids que son partenaire du RDC lors des négociations. Toutefois, les producteurs et consommateurs du RDC auraient à subir d'importants coûts, si une entente devait rendre plus difficile le passage d'une frontière à une autre. L'Ontario en particulier souffrirait d'une entrave quelconque au commerce avec son principal partenaire commercial.

En fait, lors de ces négociations, les conséquences catastrophiques d'une cessation des négociations constitueraient l'incitatif le plus important pour en arriver à un compromis. Il est tout à fait inconcevable que des barrières formelles soient érigées à la frontière, causant ainsi le rythme naturel de l'activité économique inter-frontières à s'arrêter brusquement. Malheureusement, on ne peut pas écarter cette éventualité : une grave erreur de calcul de la part de l'une ou de l'autre des parties, lui causant de prendre trop de risques, pourrait mener trop facilement à une cessation irréversible. ✓

3. *Libre-échange nord-américain*

Pour certains, il est rassurant de savoir que si le Québec et le Canada n'arrivent pas à parvenir à une entente, il y aurait toujours comme position de réserve l'ALE. Cette thèse de «filet de sécurité» est très importante sur le plan politique. Elle est également totalement fausse. Le contraire se rapproche davantage de la vérité.

3.1 *Le cadre juridique*

Advenant l'indépendance du Québec, on ne peut tout simplement pas supposer que l'ALE resterait automatiquement en vigueur. L'ALE est une entente entre les gouvernements nationaux de deux États souverains, les États-Unis et le Canada, tels que définis par les territoires soumis à leur droit coutumier respectif. La rupture du Canada annulerait l'entente, certainement par rapport au Québec et peut-être même en pratique, par rapport au reste du Canada.

Plusieurs études de la Commission Bélanger-Campeau se penchèrent sur la question des droits et des responsabilités des États successifs, s'inspirant de la Convention de Vienne et autres modèles internationaux. La conclusion est inévitable : en se séparant du Canada, le Québec perdrait ses privilèges liés à l'ALE, et serait obligé de négocier sa réadmission.

Selon certains, ceci n'est qu'un détail mineur, et toutes les parties auraient intérêt à s'entendre pour maintenir l'accord dans sa forme actuelle. En fait, toutes les parties auraient intérêt à nouer une forme quelconque de relation économique privilégiée, pour les mêmes raisons qui ont poussé le Canada et les États-Unis à négocier l'ALE et à négocier l'adhésion du Mexique. Ceci étant dit, il est loin d'être évident que ces négociations seraient couronnées de succès. Il est évident que toute nouvelle entente sera très différente de l'accord actuel. Parmi les préoccupations principales on retrouve :

- . l'ALE fut négocié pour un Canada uni, qui incluait le Québec comme gouvernement sous-national;
- . lors de toute re-négociation, le Québec assumerait les droits et responsabilités d'un gouvernement national;
- . les autres parties concernées par l'accord (les États-Unis et le Canada) présenteraient un programme de négociation considérable; et
- . le Québec représenterait un quart du marché canadien, ce qui lui conférerait un poids de négociation comparable.

La question la plus cruciale concernant l'évaluation de l'impact de la souveraineté sur l'ALE est encore une fois l'alliance qui sera négociée entre le Québec et le RDC. Selon le scénario le plus favorable, une telle alliance rétablit pratiquement le statu quo ante et instaure la nouvelle entente

au moment de la séparation. Dans ce cas, le RDC et le Québec se présenteraient aux négociations de l'ALE en tant que partenaires déviant de ce résultat, la position du Québec à la table de négociations serait affaiblie. Malheureusement, tel que mentionné précédemment, il est probable que le meilleur scénario réalisable serait une forme quelconque d'union douanière.

3.2 Domaines de négociation : le Québec

Même dans les circonstances les plus favorables, le Québec aurait à affronter des défis de taille pour obtenir un statut de partenaire à part entière lors des négociations de l'ALE. Parmi les problèmes, on trouverait :

. **Traitement national** — Selon les clauses de l'ALE, les gouvernements nationaux doivent mettre les biens importés et les biens nationaux sur un pied d'égalité. Selon les clauses de la nouvelle entente, le Québec, en tant que partie nationale, serait obligé de se plier à cette exigence, ce qui impliquerait notamment qu'il devrait abolir les barrières actuelles visant les biens et services des autres provinces canadiennes.

. **Achats gouvernementaux** — En tant que gouvernement national, le Québec devrait être prêt à renoncer au milieu fermé dans lequel se négocient les achats effectués par les ministères gouvernementaux. Les États-Unis (et le RDC) exigeraient probablement que Hydro-Québec cesse d'encourager vigoureusement les industries locales, au détriment des concurrents extérieurs.

. **Services financiers** — Les clauses de l'ALE ne s'appliquent qu'au niveau national. Sans la protection du Canada, les États-Unis auraient pour cible la panoplie de mesures qu'ils considèrent comme discriminatoires et qui favorisent les institutions financières québécoises. Les Caisses populaires feraient partie des cibles principales, puisqu'elles jouissent de privilèges particuliers non disponibles aux autres entreprises — par exemple, en ce qui concerne la levée de fonds et la fourniture de services. Le Canada insisterait également pour que ses entreprises oeuvrant au Québec soient soumises au «traitement national».

. **Subventions à l'industrie** — Ce domaine de négociation pourrait s'avérer un des plus difficiles. Les États-Unis reviendraient à la charge en ce qui concerne les «pratiques commerciales déloyales», en mettant l'accent sur l'aide financière à l'industrie accordée par le gouvernement. Ceci menacerait particulièrement le Québec, qui, de tous les centres industriels en Amérique du Nord, met davantage à profit ces mesures. La pratique d'utiliser l'électricité à prix réduit comme moyen d'attirer des géants manufacturiers serait particulièrement menacée.

. **Quotas d'importation** — On considérerait de libéraliser ou de mettre fin aux régimes actuels de gestion de l'offre. Dans le cas de l'industrie de la volaille, le RDC et le Québec feraient probablement front commun pour défendre le régime actuel. Dans le cas de l'industrie laitière, le Québec se retrouverait seul. Au mieux, il pourrait imposer des quotas à des niveaux moins

restrictifs, afin de protéger son propre marché, mais il perdrait son accès privilégié au marché canadien.

. **Questions épineuses spécifiques** — Il faudrait être naïf au plus haut point pour s'attendre à ce que les États-Unis, lors de ces négociations, reculent devant l'occasion de poursuivre leur intérêt, en ce qui concerne une foule de questions. La liste couvrirait un ensemble de questions spécifiques, allant de la co-production de films, aux questions fondamentales définissant le rôle de l'État dans l'économie de marché (exemple : la Caisse de dépôt et placement du Québec), aux questions de sécurité nationale américaine (exemple : les ententes ayant trait à la défense). Comme le souligne la litanie ennuyeuse, «tout sera à négocier».

De plus, on aurait à se pencher sur une panoplie de questions d'ordre technique. L'adhésion du Québec soulèverait également une foule de questions d'ordre institutionnel, à un point tel que les institutions de l'ALE deviendraient trilatérales.

3.3 Domaines de négociation : le Canada

On suppose généralement que le RDC continuerait d'adhérer à l'ALE, peu importe la situation du Québec. Une telle hypothèse est très discutable, autant du point de vue légal que du point de vue pratique. Encore une fois, l'alliance négociée entre le Québec et le RDC jouera un rôle de premier plan.

Si cette alliance n'est pas à la hauteur de l'accord actuel — c'est-à-dire, si elle ne permet pas de maintenir le marché commun canadien actuel — tous les paris sont ouverts. Selon la doctrine traditionnelle de *rebus sic stantibus*, un tel traité international peut devenir inapplicable suite à un changement fondamental des circonstances. La rupture de la fédération canadienne, avec la séparation du Québec, représenterait certainement une telle circonstance. Dans ce cas, les États-Unis pourraient parfaitement exiger, du point de vue légal, une renégociation significative des conditions de l'accord. En fait, même si le RDC et le Québec réussissaient à négocier une alliance économique étroite, les États-Unis pourraient faire appel à la clause de résiliation avec préavis de six mois prévue par l'ALE, se basant sur la rupture comme justification politique.

Présumer que le RDC continuerait automatiquement à jouir des privilèges de l'ALE constituerait une grave erreur de jugement. Une forme quelconque de re-négociation pourrait très bien s'avérer nécessaire. Dans ce cas, les points suivants pourraient faire partie des domaines de négociation :

. **Droits compensatoires** — Le Canada a mis à profit de façon très efficace les clauses restrictives de règlement des différends de l'ALE, afin de mettre un frein à l'utilisation abusive des droits compensatoires par les États-Unis, plus récemment dans le cas du porc. Poussés par le Congrès, les États-Unis, lors de toute re-négociation, tenteraient certainement d'atténuer l'impact de ce régime.

. **Industries culturelles** — L'abolition de la protection accordée aux industries canadiennes de l'édition, de la radiodiffusion, du cinéma et de l'enregistrement vidéo et audio demeure une des priorités de négociations des États-Unis.

. **Industrie automobile** — Ceci constitue un autre élément dans le programme de négociation des États-Unis. Ces derniers sont bien décidés à : (i) empêcher les entreprises asiatiques transplantées (Honda, Toyota et Suzuki en Ontario, Hyundai au Québec) d'effectuer des livraisons au marché américain; et (ii) annuler l'impact des garanties prévues par le pacte de l'automobile.

. **Industries forestières** — Les États-Unis auraient notamment comme objectif de : (i) pousser pour le règlement du différend interminable entourant les normes concernant le contre-plaqué, aux conditions stipulées par les États-Unis; et (ii) maintenir les restrictions écrasantes incluses dans le Mémoire d'entente concernant le bois d'oeuvre résineux.

. **Boissons alcoolisées** — Les États-Unis sont très insatisfaits de ce qu'ils perçoivent comme étant des mesures discriminatoires à l'encontre des vins américains, surtout en Ontario. Le commerce de la bière, qui fut exclu de l'ALE, fait maintenant lui aussi l'objet d'une controverse.

La conclusion est tout simplement la suivante : s'ils en avaient la chance, les États-Unis présenteraient au Canada un programme volumineux à la table de négociations. Si l'on se fie au débat entourant l'ALE initial, qui a semé un profond désaccord surtout en Ontario, les conséquences risquent de provoquer de sérieuses perturbations.

3.4 Autres ententes canado-américaines

L'ALE ne représente qu'une des ententes bilatérales importantes dont jouissent présentement le Canada et le Québec dans le cadre de leurs rapports avec les États-Unis. Parmi les autres ententes, on retrouve les ententes sur la production de défense et les ententes de partage en matière de développement, ainsi que le pacte de l'automobile.

La première de ces ententes a comme objectif de permettre aux industries canadiennes, surtout celles oeuvrant dans les domaines de haute technologie, de satisfaire aux exigences de la défense américaines, ainsi qu'aux exigences de la défense canadienne, qui sont moins importantes. Le but est de parvenir le plus possible à un équilibre entre le commerce bilatéral, quoique les résultats des dernières années ont été décevants. Cet ensemble d'ententes a joué un rôle de premier plan au niveau du développement de bon nombre d'industries — surtout l'industrie aérospatiale, dont le centre le plus important est situé, grâce aux politiques nationales, dans la région montréalaise.

Advenant une séparation, ces ententes devraient être re-négociées. Selon le scénario le plus favorable, le RDC et le Québec maintiendraient un plan de défense commun et essaieraient de

maintenir des ententes qui ressemblent aux ententes actuelles avec les États-Unis. Ceci serait difficile. Il est loin d'être évident que : (i) le RDC accepterait la «parité» dans la cogestion de la base industrielle de la défense nationale; (ii) le RDC accepterait de continuer à subventionner le développement de l'industrie aérospatiale et de la construction navale du Québec, au grand détriment du reste du pays; et (iii) les États-Unis accepteraient de continuer à étendre le champ des avantages des ententes de partage, sans au moins un accord solide concernant la défense continentale commune. Si on ne parvenait pas à maintenir les ententes actuelles, l'industrie aérospatiale et celle de la construction navale du Québec en subiraient les contrecoups catastrophiques.

L'autre entente principale est le pacte de l'automobile. Sans cette entente, il est peu probable que l'industrie canadienne de l'assemblage automobile aurait pu devenir aussi importante. Sans le pacte automobile, l'usine de General Motors à Ste-Thérèse serait très vulnérable, comme plusieurs installations ontariennes des trois géants américains. Advenant une rupture, il est très probable que les États-Unis sauteraient sur l'occasion de mettre fin au pacte de l'automobile, et de poser des conditions très strictes pour toute re-négociation. En particulier, tel que mentionné précédemment, le programme des États-Unis incluerait l'abolition des garanties de production prévues par la partie canadienne de l'entente, ce qui entraînerait de graves conséquences pour le niveau des opérations d'assemblage des trois géants nord-américains en Ontario et au Québec. La survie de l'usine de Hyundai, située au Québec et qui bénéficie de subventions considérables, serait également sérieusement menacée.

3.5 Libre-échange nord-américain

Tout récemment, le Canada s'est joint aux États-Unis et au Mexique pour négocier la mise sur pied d'une zone de libre-échange nord-américaine. Ces pourparlers doivent s'inspirer de l'ALE actuel. On prévoit qu'ils prendront fin en 1992 — avant le référendum prévu sur la souveraineté du Québec. Si ces négociations sont couronnées de succès, une séparation du Québec ultérieure soulèvera plusieurs des même questions que celles liées à l'ALE canado-américain actuel. Bien entendu, il n'existe aucune garantie à ce stade-ci que les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) seront couronnées de succès.

- ✓ Au-delà de la complexité additionnelle, l'existence d'un ALENA pourrait entraîner des conséquences intéressantes pour le Québec. Au lieu d'être le partenaire très subalterne au sein de l'ALE, le Québec aurait plus d'influence économique (sinon politique) que le Mexique, et pourrait plus facilement être inclus dans une entente quadrangulaire. (L'évaluation de la dynamique d'un tel scénario dépasse les limites de ce texte.)

3.6 La dimension multilatérale du GATT

Les problèmes soulevés par la séparation du Québec en ce qui concerne les relations commerciales régies par le GATT sont généralement compris dans les questions bilatérales et trilatérales examinées ci-haut. Le Québec serait obligé d'accéder au status national à part

entière, avec tout ce que cela implique en terme de codes du GATT concernant les acquisitions, les subventions, et ainsi de suite. Le processus serait relativement simple et n'entraînerait que peu de conséquences fâcheuses. Les règlements du GATT constituent un fardeau plus léger que ceux des nombreuses ententes nord-américaines. Les avantages sont aussi relativement moins importants, mais néanmoins significatifs, puisque le GATT continuerait de fournir le cadre de base pour accéder aux marchés d'outre-mer.

La participation continue du Canada à la table de négociation du GATT serait encore plus simple. Cela ne devrait pas poser de problèmes, ni procurer de nouveaux avantages.

Conclusions

La conclusion la plus importante que l'on peut tirer de cette analyse est peut-être que la séparation du Québec impliquerait sûrement une re-négociation de toutes les ententes commerciales et économiques fondamentales qui existent entre le Québec et ses partenaires. La négociation d'une alliance entre le Québec et ses partenaires du RDC serait de la plus haute importance. Même si l'on suppose les circonstances les plus amicales, parvenir à une telle alliance, à l'instar de toute autre négociation commerciale entre États souverains, serait très complexe et difficile.

Le mieux que l'on pourrait espérer est de parvenir à l'approximation se rapprochant le plus du *statu quo ante* — maintenir, avec le minimum de perturbations, le marché commun canadien. Certaines questions liées aux négociations s'avèreraient difficiles, toutefois, en ce qui concerne des domaines allant de l'agriculture (le programme destiné à l'industrie laitière) aux services financiers (le statut des Caisses populaires). Le Québec serait obligé d'assumer les responsabilités beaucoup plus lourdes d'un gouvernement national, et il perdrait sa protection historique en tant que gouvernement sous-national au sein de la fédération canadienne. Dans le climat tendu des négociations entre deux pays souverains, il est très peu probable qu'on puisse parvenir à une telle entente.

Le résultat le plus probable est donc la négociation d'une entente beaucoup moins avantageuse. Au mieux, cette entente pourrait prendre l'aspect d'une union douanière. Si une telle entente pouvait être négociée, les coûts seraient réduits, mais ils seraient loin d'être éliminés. Dans l'éventualité plus probable d'une forme quelconque d'accord de libre-échange, les coûts seraient beaucoup plus difficiles à supporter pour le Québec et le RDC, en particulier l'Ontario.

Un Québec souverain ne pourrait pas automatiquement participer à un accord de libre-échange canado-américain. À l'instar du Mexique, il serait obligé de re-négocier son adhésion. Le programme des États-Unis incluerait certainement des défis sérieux à bon nombre de politiques actuelles, que le Québec a pu mettre à l'abri grâce à la protection du Canada, telles que les subventions à l'industrie et les achats gouvernementaux. D'autres ententes bilatérales importantes seraient également menacées, notamment les ententes sur la production de défense

et les ententes de partage en matière de développement, ainsi que le pacte de l'automobile. Il est presque certain qu'on mettrait fin aux ententes actuelles, et il n'est pas du tout évident qu'on pourrait parvenir à de nouvelles ententes acceptables.

↓ L'échec à l'un des deux niveaux de négociation — avec le RDC et avec les États-Unis — entraînerait des coûts énormes pour les Québécois, dont les niveaux de vie dépendent d'une manière significative des bénéfices reliés à l'accès aux marchés élargis du Canada et des États-Unis. L'échec entraînerait également des coûts énormes pour les Canadiens, qui risqueraient de perdre l'accès privilégié au marché québécois et, dans certaines circonstances, risqueraient de voir la révocation de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Pour les résidents de l'Ontario, en particulier, les conséquences seraient très sérieuses.

↓ Étant donné les coûts économiques très élevés de l'échec, les deux partenaires, dans le scénario de rupture, auront de très bonnes raisons pour faire leur possible afin de maintenir les relations économiques actuelles. Ceci soulève deux mises en garde importantes. Premièrement, s'il était facile de parvenir à des ententes de libre-échange, la réduction des tarifs à leurs niveaux actuels n'aurait pas pris 50 ans. Nous n'avons aucune raison de croire que les négociations RDC-Québec constitueraient une exception à la règle.

Deuxièmement, limiter les coûts économiques à leur minimum est le mieux que l'on puisse espérer de ces négociations très longues et difficiles. Réparer les pots cassés aurait été, par comparaison, un jeu d'enfant. Même le succès impliquerait des coûts importants, autant pour les Québécois que pour les Canadiens. L'échec pourrait signifier la perte d'une portion considérable des bénéfices qui ont fourni la structure nécessaire pour la croissance des niveaux de vie durant la dernière moitié de siècle.

Il n'y a pas de doute que les décisions politiques que devront prendre les Canadiens et les Québécois au cours des prochaines années porteront sur les questions plus controversées de l'autodétermination nationale. Les questions économiques seront reléguées au second plan. Toutefois, elles seront importantes. Il serait très malhonnête de balayer ces questions économiques du coup de la main, en postulant qu'il sera facile de les maintenir dans leur forme précédente, via une entente complète de marché commun entre le RDC et le Québec, dans le contexte d'un accord de libre-échange continu avec les États-Unis. Une évaluation plus honnête est que ces ententes, ainsi que les bénéfices qu'elles procureront, quels qu'ils soient, seront des plus menacés.