

La sécession du Québec et l'avenir du Canada

Robert A. Young

**La sécession du Québec
et l'avenir du Canada**

Traduction et adaptation de Pierre R. Desrosiers

Les Presses de l'Université Laval

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des arts du Canada et du ministère de la Culture et des Communications du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

La traduction de cet ouvrage a été réalisée grâce à une subvention du Conseil des arts du Canada.

L'édition originale de cet ouvrage a été publiée sous le titre :
The Secession of Quebec and the Future of Canada
(McGill-Queen's, février 1995).

Coordination éditoriale

Denis Vaugois

Chargée de projet

Andrée Laprise

Traduction et adaptation

Pierre R. Desrosiers

Révision

Diane Martin

Maquette de la page couverture

Josée Lalancette

Mise en pages

Zéro Faute, Outremont

© Les Presses de l'Université Laval, mars 1995,
pour l'édition française
Tous droits réservés. Imprimé au Canada.
Dépôt légal (Québec et Ottawa),
1^{er} trimestre 1995
ISBN 2-7637-7426-1

Sauf à des fins de citation, toute reproduction d'un extrait quelconque de ce livre, par quelque procédé que ce soit, et notamment par PHOTOCOPIE, est strictement interdite sans la permission écrite de l'éditeur.

Distribution de livres UNIVERS

845, rue Marie-Victorin

Saint-Nicolas (Québec)

G0S 3L0

Téléphone : (418) 831-7474 ou 1 800 859-7474

Télécopieur : (418) 831-4021

*À mes parents,
Katharine et Gordon Young et à J. R. Mallory.*

*Je dédie également cette version française à Léon Dion,
chercheur qui comprend l'ambiguïté.*

Remerciements

Ce travail a connu une longue gestation. Je l'ai entrepris alors que j'étais Visiting fellow à l'Institut des relations intergouvernementales et à l'École d'études politiques de l'Université Queens. J'ai vécu là, grâce au comité exécutif de l'Institut et à Tom Courchene qui dirigeait alors l'École, une année heureuse et passionnante. J'y ai bénéficié de l'amitié et de l'aide de Doug Brown, aujourd'hui directeur de l'Institut. N'eût été de l'encouragement de Doug Purvis, le présent ouvrage n'aurait jamais vu le jour.

Comme toujours, un grand nombre de collègues et d'amis m'ont aidé dans cette entreprise. Ils en ont discuté, m'ont prêté des ouvrages, m'ont invité à en soumettre des éléments, en ont parcouru des chapitres, ont offert leurs conseils et m'ont assuré le soutien sans lequel on ne peut mener à bien un tel travail. Leur tolérance, en certains cas, a été remarquable. Je remercie les personnes suivantes : Don Abelson, Randy Ames, Tom Axworthy, Keith Banting, André Blais, Paul Boothe, David Cameron, Cris de Clercy, Édouard Cloutier, Andrew Cooper, Tom Courchene, Stéphane Dion, Tom Flanagan, Alain-G. Gagnon, Al Heineicke, Michael Keating, David Laidler, Peter Leslie, John McDougall, Rob Martin, John Meisel, Henry Milner, Peter Neary, Sid Noel, Al O'Brien, Andrew Sancton, Hugh Segal, Jan Trimble, Richard Vernon, Ronald Watts, Marty Westmacott, Ron Wintrobe et Ron Wonnacott.

Je suis particulièrement reconnaissant à ceux qui ont parcouru le manuscrit, en tout ou en partie. Je remercie également, pour leurs commentaires et leurs critiques, les participants aux rencontres de l'Association canadienne de science politique, de la Public Choice Society et de l'European Public Choice Society, de même que tous ceux et celles qui ont assisté aux séminaires et aux conférences organisés par les Universités de Waterloo, de McGill, de McMaster, par le ministère des Finances et l'Université de l'Alberta, par 3-M Canada, par le Centre de recherche en développement économique à l'Université de Montréal et par le Groupe de recherche en économie politique de l'Université de Western Ontario. Tout au long de ce parcours, Peter Neary m'a

apporté un soutien jamais démenti. Les erreurs que contient cet ouvrage ne sont dues qu'à leur auteur, il va sans dire.

Je dois beaucoup à mes assistants de recherche Daniel Bonin, Dwight Herperger, Cristine de Clercy, Allison Bramwell et Andrew Goldstein. Je remercie Patti Candido et Helen Drokin pour leur travail de secrétariat, de même qu'Yvonne Adams qui en a assuré la supervision. Je remercie aussi toute l'équipe de Queens.

Cette recherche n'aurait pas été possible sans le soutien apporté par les Universités Queens et Western Ontario, et particulièrement par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Introduction

L'objet de ce livre pourrait bien être l'avenir même du Canada et du Québec. Il repose, en effet, sur l'hypothèse que les Québécois pourraient opter majoritairement pour la souveraineté, en dépit des risques encourus, et que s'ensuivrait la séparation. J'essaie donc d'évaluer quel serait, le cas échéant, l'avenir du Canada et d'étudier les relations politiques et économiques qui existeraient entre les deux pays.

Trois raisons rendent cette entreprise difficile. La première est que le débat actuel sur la souveraineté du Québec est farci de prédictions. Fédéralistes et souverainistes dessinent à l'envi des perspectives d'avenir, espérant ainsi déterminer les attentes et les comportements de leurs concitoyens. Les analyses les plus neutres sont ainsi accueillies avec plus de méfiance qu'il n'est d'usage dans le domaine des sciences sociales. En outre, tout scénario repose sur un ensemble d'hypothèses sur le comportement de l'État et des citoyens, et comme la sécession du Québec serait un événement sans précédent, les analystes les plus raisonnables et les moins engagés y trouvent aisément matière à divergences.

Deuxièmement, les thèmes essentiels abordés dans une telle étude sont tous interreliés, à la fois comme concepts et comme réalités historiques. Cet ouvrage en retiendra trois : les caractéristiques et la structure constitutionnelle du Canada après une sécession du Québec ; l'évolution du régime canadien en un tel cas, et les relations institutionnelles, à la fois politiques et économiques, qui pourraient s'instaurer entre les deux nouveaux pays. Ces trois thèmes sont, à l'évidence, indissociables. Ainsi, par exemple, un Canada devenu hautement centralisé serait peu susceptible d'établir avec le Québec des relations politiques étroites ; inversement, les propositions visant à créer de forts liens économiques avec le Québec pourraient entraîner la fragmentation du Canada. On peut certes dresser une liste de tous les possibles structurels entre le Québec et le Canada, mais un tel fouillis d'interactions ne ferait qu'embrouiller les prédictions, fussent-elles appuyées sur une théorie des relations entre forces

sociales et politiques, caractéristiques économiques et institutions politiques. Qui plus est, même les hypothèses les plus simples — par exemple l'existence d'une relation étroite entre les niveaux d'intégration économique et politique — sont contestables. Plus important encore, de telles analyses sont statiques.

Et tel est le troisième problème. Cette étude repose sur un postulat : l'issue d'une sécession dépend de son déroulement même. En d'autres termes, la manière dont elle s'accomplit détermine ses conséquences à long terme. Cela tient, en partie, au fait que des décisions importantes sont prises en cours de séparation, décisions qui sont autant d'expériences indélébiles. Cela tient également à ce que des structures institutionnelles sont alors créées, à la fois à l'intérieur de l'État sécessionniste et entre celui-ci et l'État antérieur (son « pré-décesseur »). De telles institutions ont des effets permanents, mais leur nature dépend de la manière même dont s'effectue la séparation. Les politologues s'accordent généralement sur le fait que les décisions politiques et la forme des institutions dépendent au premier chef de caractéristiques géographiques, économiques et socioculturelles élémentaires. Mais on ne saurait trouver là de déterminisme de type mécaniste. La relation demeure relativement faible, et indirecte, entre ces données élémentaires et les traits politiques et institutionnels qui en résultent. Les facteurs structurels déterminent certes une frontière aux divers possibles, mais l'émergence de telle ou telle réalité demeure fonction du déroulement de l'Histoire. Pour un événement aussi considérable qu'une sécession, les données structurelles elles-mêmes peuvent se modifier, et c'est aussi pourquoi toute prédiction sur l'avenir post-séparation du Canada et du Québec exige une analyse serrée du mode de transition à la nouvelle situation.

Prédire comment se déroulerait la sécession est plus difficile que d'étudier les structures économiques et sociales du Canada et d'esquisser l'évolution du pays en l'absence du Québec. Mais pour autant que les acteurs politiques jouent un rôle déterminant en cas de sécession, cette analyse doit être tentée. La présente étude s'attache d'abord aux travaux de collègues qui ont analysé les questions politiques, juridiques et économiques soulevées par la possible sécession du Québec. Afin d'en dégager les traits spécifiquement politiques, elle analyse ensuite l'expérience vécue par d'autres pays qui ont connu une sécession. Entendons, une sécession pacifique.

Cet ouvrage est, en effet, fondé sur l'hypothèse que la sécession du Québec n'entraînerait pas de violence systématique. La souveraineté du Québec prendrait ainsi sa source de la volonté de son électorat et ce choix serait accepté par le reste du Canada. Ce sont là des hypothèses importantes que nous remettons en question à diverses reprises. Elles reposent sur certains préalables dont l'histoire comparative et l'expérience canadienne nous indiquent qu'ils ne sont pas toujours présents. Mais telles sont les limites de cette

étude : une sécession pacifique, c'est-à-dire un processus qui pourrait entraîner quelque violence sporadique et quelque désordre, mais qui exclut toute violence voulue et sanctionnée par l'État.

La première partie de l'ouvrage décrit les conséquences institutionnelles générales entraînées par la sécession du Québec. On y jette d'abord un bref regard sur l'aspect global et sur les caractéristiques du Canada sans le Québec. Suivent ensuite une évocation des options constitutionnelles offertes au Canada et des relations politiques et économiques possibles avec le Québec. Est ensuite analysée la thématique fondamentale du débat actuel : la relation entre intégration politique et intégration économique. Cette partie s'achève par une courte description des forces centralisatrices et décentralisatrices susceptibles de colorer la nouvelle constitution canadienne et d'influer sur le degré d'intégration entre les deux nouveaux États.

La deuxième partie traite du passage à la souveraineté. Un chapitre est d'abord consacré à l'importance de la question. Le suivant résume les études déjà effectuées sur les aspects juridiques, économiques et politiques de la sécession, et qui indiquent clairement que le processus même en déterminerait les conséquences à long terme. Cela étant, cependant, les analystes expriment des désaccords fondamentaux sur l'allure même de ce processus. Il nous faut donc recourir à l'analyse comparative et aborder d'autres cas de sécession pacifique afin d'en dégager, d'en décrire et d'en expliquer les traits généraux. Un dernier chapitre étudie ensuite avec plus de détails cet exemple récent que fut la rupture de la république tchécoslovaque.

La troisième partie applique toutes ces données à la situation Canada/Québec. On y analyse d'abord les stratégies et les données politiques référentielles. La victoire des souverainistes étant postulée, on passe ensuite au processus de sécession. Fondé sur les données recueillies au Canada et au Québec, cet exercice de prospective se déroule cependant dans la problématique des généralisations obtenues antérieurement par analyse historique comparative. Nous nous concentrons dès lors sur les modalités du désengagement, sur la résolution des problèmes les plus aigus et sur la nature des relations institutionnelles créées entre les deux États. Cela fait, un second scénario est évoqué, qui décrit une polarisation graduelle des deux protagonistes et module en conséquence les prévisions antérieures.

La quatrième et dernière partie résume l'ensemble de l'étude et conclut sur les conséquences à long terme d'une sécession du Québec.

Un dernier mot à propos de la terminologie. Si le Québec se sépare et si ce qui reste du Canada demeure uni et souverain, ce nouveau pays s'appellera encore « Canada ». Et tel est le sens que prend ce nom dans certains chapitres de cet ouvrage. Mais puisque le Canada actuel comprend toujours le Québec, il importait, pour des raisons de cohérence et de style, de trouver un terme qui décrive le Canada sans le Québec. C'est ce que nous avons appelé ROC (*Rest*

of Canada). Le terme n'est pas très heureux, sans doute, mais les solutions de rechange — Canada anglais, Canada sans Québec — ne le sont guère plus*.

NdT : Le terme ROC étant désormais relativement répandu dans les journaux francophones du Québec, nous avons choisi de le conserver dans cet ouvrage.

PREMIÈRE PARTIE

Les solutions de rechange

Le Canada sans le Québec

D'entrée de jeu, il importe de comprendre à quoi ressemblerait le Canada sans le Québec. La plupart des Canadiens ont vaguement songé à cette possibilité, mais leur réflexion serait infiniment plus sérieuse si l'option souverainiste l'emportait au Québec, car leur perception du reste du Canada (ROC), y compris la symbolique la plus profonde qui s'y rattache, serait alors déterminante pour l'avenir de ce pays. Notre analyse, cependant, doit d'abord commencer par la description des données démographiques, économiques, sociales et politiques qui en constituent la structure. Alors seulement nous pourrions esquisser une réponse à la question de sa viabilité en cas de sécession. De même la connaissance de certains traits structuraux nous permettra d'évaluer la pertinence de telle ou telle option constitutionnelle et de déterminer leur impact sur les relations avec le Québec.

Le tableau A-1 (en annexe) présente certaines caractéristiques du Canada, du Québec et du ROC ; nous avons là, en résumé, l'allure que prendrait le Canada après la sécession. Abstraction faite de tout mouvement migratoire post-sécession et de toute nouvelle entente quant à la citoyenneté, le Canada perdrait 6,9 millions de ses citoyens, ce qui laisserait au ROC 74,7 p. cent de la population actuelle. La perte territoriale serait beaucoup moins considérable puisque le ROC conserverait 84,5 p. cent du territoire canadien. Le tableau A-1 n'enregistre pas, il va sans dire, un des principaux aspects géographiques du ROC : la césure complète entre les provinces de l'Atlantique et le reste du territoire¹. La portion atlantique représenterait 6,5 p. cent du territoire (ou

1. En fait, la césure ne serait pas absolue si un Québec séparé conservait ses frontières actuelles. En effet, la province de Terre-Neuve et du Labrador est contiguë aux Territoires du Nord-Ouest, sur une distance de 8 kilomètres, sur l'île de Killinek. Cette île est située à l'extrémité nord du Labrador, entre le détroit d'Hudson à l'ouest et, à l'est, le détroit de Davis et la mer du Labrador.

12 p. cent de la masse continentale si on exclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest) et 11,3 p. cent de la population. De la sorte, un dixième du ROC resterait détaché du pays, ce qui pourrait n'avoir d'importance que psychologique.

Dans la plupart des autres domaines, la perte subie par le Canada serait moindre que ne le serait son amputation démographique. Le produit intérieur brut (PIB), la production manufacturière et les exportations seraient plus élevés, per capita, qu'ils ne le sont dans le Canada actuel. À l'heure actuelle, les sources de taxation sont plus élevées, per capita, dans le ROC que dans le Canada dans son ensemble. À peine 10 p. cent des actifs des banques à charte sont détenus ailleurs que dans le ROC, ce qui reflète, tout au plus, l'importance du mouvement des Caisses populaires au Québec. Les investissements publics sont plus concentrés au Québec et le ROC attire 80 p. cent de l'investissement privé. Il accueille également une proportion plus élevée d'immigrants. Formé en pays, il serait massivement anglophone : 88 p. cent de la population parlerait anglais à la maison et les habitants de langue maternelle « non officielle » seraient trois fois plus nombreux que ceux de langue française. Finalement, et sur la foi des trois dernières élections fédérales, les principaux partis politiques n'y verraient pas grand changement ; il est clair, cependant, que le NPD et le Reform Party y jouiraient de perspectives plus intéressantes que dans le Canada actuel.

Tout aussi importante est la composition interne du ROC, dont le tableau A-2 propose (en annexe) quelques éléments. Elle se caractériserait d'abord par le poids relatif de l'Ontario : 49 p. cent de la population et plus de la moitié de la production manufacturière, des exportations, des revenus fédéraux et des nouveaux immigrants. En l'état actuel, le produit intérieur brut per capita est réparti fort inégalement au Canada ; celui de l'Alberta, par exemple, est presque le double de celui de l'Île-du-Prince-Édouard. Les provinces se divisent ainsi en « riches » et « pauvres », les premières étant l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Cette distinction serait encore plus marquée dans le ROC, car le Québec joue présentement sur les deux tableaux, étant une province relativement « pauvre », mais industrialisée. Par ailleurs, 78 p. cent de la population du ROC serait concentrée dans les provinces les plus riches. Il s'ensuivrait, après la sécession, une diminution du coût des programmes fédéraux de péréquation (voir Reid et Snoddon, 1992 : 77-80)².

Le ROC d'aujourd'hui trouve son écart interne le plus important dans une double concentration : celle de l'industrie manufacturière en Ontario (environ 70 p. cent des exportations totales du ROC) et celle de la production et de l'exportation des matières premières dans l'Ouest (76 p. cent des exportations de matières premières). Mais l'Ouest lui-même n'est pas homogène. L'Alberta

2. En 1988, les principaux paiements auraient coûté 5,7 p. cent de moins.

et la Colombie-Britannique attirent un pourcentage d'investissements plus élevé que celui de leur population, alors que l'inverse est vrai du Manitoba et de la Saskatchewan. En Colombie-Britannique, le poids relatif de l'industrie manufacturière est à peu près égal à celui de la population et dépasse celui de ses exportations primaires, cependant que l'Alberta et la Saskatchewan dépendent beaucoup plus des exportations d'hydrocarbures et de céréales (l'industrie manufacturière de l'Ouest étant beaucoup plus axée sur les ressources naturelles qu'elle ne l'est en Ontario). On notera également que le poids relatif des provinces de l'Ouest est plus élevé dans le ROC qu'il ne l'est dans le Canada actuel : 38,7 p. cent du produit intérieur brut contre 29,7.

Sous tous les autres aspects, les provinces offrent des caractéristiques relativement conformes à leur population, à une importante exception près : la langue. De l'Ontario au Pacifique, l'afflux des immigrants et la présence de plusieurs nations autochtones ont eu pour résultat que la proportion de citoyens de langue « non officielle » est beaucoup plus élevée qu'elle ne l'est dans les provinces de l'Atlantique. Les francophones sont largement concentrés en Ontario, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba : 81,4 p. cent des gens de langue maternelle française habitent ces trois provinces. De ceux qui, dans le ROC, ne parlent que français à la maison, 84,8 p. cent habitent l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Ces deux provinces comptent 718 000 personnes de langue maternelle française (chiffre qui se compare aux 623 000 citoyens de langue maternelle anglaise vivant au Québec).

Il existe, en second lieu, des différences importantes dans les préférences politiques des provinces. Les tiers partis, fédéraux ou provinciaux, ne connaissent guère de succès dans les provinces de l'Atlantique. L'Alberta, pour sa part, a dessiné un parcours exceptionnel au cours des dernières élections fédérales, passant d'un soutien massif aux conservateurs à un appui au Reform Party. Par contre, les provinces du ROC affichent d'étonnantes similitudes. Abstraction faite de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest, le pourcentage des voix obtenu en 1984 par les Conservateurs allait de 42 à 58 p. cent, pour ensuite décliner partout pour se fixer entre 35 et 42 p. cent en 1988 et entre 11 et 18 p. cent en 1993 (sauf dans les provinces de l'Atlantique). Le vote réformiste de Colombie-Britannique ne fut alors que de 16 p. cent plus élevé que celui de l'Ontario. Ces variations comptent peu en regard des tendances générales. Au cours des diverses élections provinciales, les trois grands partis — libéraux, conservateurs et NPD — ont systématiquement recueilli presque 100 p. cent des voix (à l'exception du Crédit social en Colombie-Britannique et du Confederation of Regions Party — COR — au Nouveau-Brunswick). La concurrence politique s'exerce, dans toutes nos provinces, entre les mêmes partis. On peut toujours faire état de différences mineures, tel le monopole bipartiste dans les provinces de l'Atlantique, la force du NPD en Saskatchewan ou l'habitude albertaine d'appuyer massivement un seul parti, mais les provinces du ROC

présentent sur ce point plus de similitudes que de différences, particulièrement si on les compare à d'autres fédérations où les partis régionaux sont monnaie courante, et au Canada où le Québec impose un fort degré d'hétérogénéité.

Les relations économiques entre provinces et régions sont également fort éclairantes, comme l'indiquent les tableaux 1 et 2. Ainsi, les provinces de

Tableau 1
Expéditions totales, provinciales et régionales,
par destination, Canada, 1989

Destination	Origine des expéditions				
	Atlantique	Québec	Ontario	Ouest/Nord	Canada
Étranger	15,3%	12,9%	16,4%	15,5%	
Atlantique	75,0	2,0	1,8	0,3	
Québec	4,0	71,9	5,6	1,7	
Ontario	3,7	9,7	70,3	5,0	
Ouest/Nord	1,9	3,5	6,0	77,5	
Valeur (milliard \$)	57,6	228,8	459,8	298,4	1044,6

Source : Statistique Canada, *Rapport quotidien*, cat. 11-001E, 24 août 1993.

Table 2
Expéditions provinciales et régionales secteur secondaire et primaire,
par destination, Canada, 1989

Destination	Origin of Output				
	Atlantique	Québec	Ontario	Ouest/Nord	Canada
Étranger	37,5%	26,5%	33,6%	33,7%	
Atlantique	46,6	3,5	2,4	0,4	
Québec	7,3	46,4	8,3	2,6	
Ontario	6,1	17,7	47,6	8,8	
Ouest/Nord	2,5	5,9	8,0	54,4	
Valeur (milliard \$)	18,9	88,6	186,3	107,8	401,6

Source : Statistique Canada, *Rapport quotidien*, cat. 11-001E, 24 août 1993.

l'Atlantique ont exporté, en 1989, 15,3 p. cent de leur production sur les marchés étrangers et en ont consommé 75 p. cent chez eux. Sous ce rapport, les provinces du ROC entretiennent des liens plutôt lâches. L'Ontario n'expédie que 7,8 p. cent de sa production vers les provinces de l'Atlantique, l'Ouest et du Nord, cependant que l'Ouest et le Nord n'en expédient que 5,3 p. cent vers les autres provinces. Les exportations vers l'étranger sont partout supérieures au commerce interprovincial, y compris dans les secteurs primaire et secondaire, ce qui ressort du tableau 2.

Les tableaux décrivent également les relations entre le ROC et le Québec. Chacune des trois régions du ROC entretient avec les deux autres des relations plus étroites qu'avec le Québec. Mais cela n'est pas vrai du Québec qui exporte vers le ROC 15,2 p. cent de sa production totale et 27,1 p. cent de sa production primaire et secondaire, chiffres supérieurs à celui de ses exportations à l'étranger. Les échanges ROC-Québec sont cependant, en certains cas, fort importants. En 1989, les exportations de l'Ontario vers le Québec ont totalisé 25,7 milliards, contre 22,2 en sens inverse, pour un volume total de 47,9 milliards. En l'état actuel du Canada, il s'agit là du plus important corridor d'échanges, encore que le commerce bilatéral Ontario-Ouest (42,5 milliards) ne soit pas sensiblement inférieur³.

Ce bref survol appelle quelques conclusions. Premièrement, le Canada serait, en théorie, économiquement viable sans le Québec. Considéré comme entité nationale, il serait nettement plus homogène en termes culturel, linguistique et politique. Même si les exportations à l'étranger sont aujourd'hui plus importantes que le commerce interrégional, le volume des échanges nationaux demeure très élevé et largement supérieur à celui des échanges avec le Québec. Finalement, l'Ontario serait la puissance économique dominante d'un éventuel ROC. Parallèlement, le poids relatif de l'Ouest et du « Canada périphérique » augmenterait dans la mesure où le Québec ne ferait plus partie du Canada central.

Toutes ces données ne décrivent cependant que l'armature du pays qui verrait le jour si le Québec se séparait, et qu'il faudrait munir d'une nouvelle constitution. Elles laissent toutes les avenues ouvertes.

3. Ces données ne sont pas sans failles. À compter de 1989, elles ne reflètent pas la croissance des exportations aux États-Unis depuis l'entrée en vigueur du traité de libre-échange. De même certaines « exportations » du Québec vers l'Ontario peuvent-elles être de simples expéditions en transit vers d'autres marchés.

Les options constitutionnelles du Canada

Si le Québec se séparait, le ROC pourrait se reformer de diverses manières. Nous en décrivons ici les principales, qui vont de la création d'un régime beaucoup plus centralisé à la fragmentation complète du pays. Toutes ces hypothèses ont fait l'objet de moult discussions, mais il vaut la peine de les évoquer, fût-ce brièvement. On s'apercevra que les analystes n'ont développé de consensus ni sur ce qui se produirait ni sur la solution idéale (voir, Simeon et Janigan, 1991 : 142-181 et Covelle, 1992).

La première option constitutionnelle est le *statu quo*. Le Canada, qui garderait ce nom après la sécession, conserverait une constitution à peu près identique à celle qu'il possède déjà. Nous analyserons plus loin cette option qui demeure la plus vraisemblable. Qu'il suffise de rappeler ici que le Québec en serait totalement exclus. Les principales objections à cette option portent à la fois sur la forme et sur le fond. Compte tenu du fait que la constitution actuelle provoque une vaste insatisfaction (comme l'ont largement démontré les multiples revendications exprimées lors des négociations de Charlottetown), la sécession du Québec entraînerait une recrudescence des exigences d'amendements, car la constitution actuelle devrait être réécrite. En outre, plusieurs observateurs estiment que la notion de souveraineté populaire s'est imposée au monde politique canadien à un point tel qu'aucun amendement constitutionnel n'est désormais possible sans participation et ratification par la population ; il s'ensuit que le *statu quo* ne tiendrait plus.

L'objection fondamentale à cette option tient à la place dominante qu'occuperait l'Ontario dans cette fédération réduite. Il y aurait là, pour l'Ouest, un problème majeur. J. A. Archer le notait il y a déjà longtemps : « Les négociations sur l'orientation du nouveau Canada seraient longues et difficiles, [et] si l'Ouest ne pouvait s'assurer de pouvoir contrer la puissance politique, économique et financière de l'Ontario, il pourrait songer à devenir autonome. »

(1971 : 249). Le problème tient à l'impression, largement répandue, que les économies de l'Ontario et de l'Ouest sont, dans une certaine mesure, concurrentielles, et au fait que les citoyens de l'Ouest ont développé un sentiment d'appartenance régionale d'autant plus fort que des mesures comme le Programme national de l'Énergie et l'attribution à une ferme québécoise du contrat d'entretien des F-18 ont conforté leur méfiance à l'endroit de la domination du Canada central. Mais l'absence du Québec bouleverserait la dynamique politique actuelle. Partisan de la décentralisation, le Québec s'est allié à l'Alberta et à la Colombie-Britannique dans leur lutte pour accroître l'autonomie des provinces et se libérer des contraintes et des intrusions d'Ottawa. Mais lorsque les représentants de l'Ouest ont proposé l'adoption par Ottawa de mesures favorables à leur région, le Québec, élément du Canada central, a contribué à leur échec. Retenons, du reste, que l'Ouest n'est pas homogène. Les gouvernements du Manitoba et de la Saskatchewan ont toujours, pour leur part, opté pour le maintien d'un gouvernement central fort, qui puisse redistribuer à leurs commettants la richesse nationale. De même, les citoyens de l'Ouest sont loins d'être unanimes en tout. Il y existe également un sentiment général d'attachement au « Canada ». On peut donc en conclure que le *statu quo* l'emporterait, dans la mesure où il demeurerait possible en l'absence du Québec.

Au baromètre des options constitutionnelles, une des extrêmes est la transformation du ROC en État unitaire. Libéré du Québec, le Canada anglais se reformerait ainsi en État non fédéral. Les partisans de cette solution invoquent la formation d'un solide marché commun intérieur, l'élimination des dédoublements administratifs et l'émergence d'économies d'échelle dans la gestion des services publics (Usher, 1991). En outre, le problème de la domination de l'Ontario serait automatiquement résolu ou, plus précisément, disparu. Par contre, la gestion des services publics requerrait toujours une bureaucratie vaste et décentralisée. Selon plusieurs analystes, du reste, les pouvoirs publics ne réalisent de véritables économies d'échelle qu'au niveau régional ou provincial, sauf dans les plus petites provinces (Boothe, 1992 : 40-45). La solution unitaire passe également outre à la multitude des préférences et au sentiment d'appartenance provinciale qui existe déjà dans le ROC, même si on peut ne voir là qu'un résidu de l'Histoire. De même, l'élimination des effets négatifs de la concurrence entre les divers gouvernements aurait pour contrepartie la disparition de ses effets positifs : efficacité, souplesse, innovation en matière de programmes et participation des citoyens et des entreprises à la vie publique (Young, 1994).

On pourrait, bien entendu, créer un État unitaire composé de régions administratives auxquelles seraient dévolus divers pouvoirs. Mais cette solution affaiblit l'argument de l'efficacité d'un tel État ; tout pouvoir consenti à de petites unités administratives risquerait de balkaniser l'union économique et de

réduire en miettes la politique sociale. Quoiqu'il en soit, la solution unitaire se heurte à un obstacle pratique et immédiat : sous la constitution actuelle, tout amendement requiert l'assentiment des gouvernements provinciaux. On peut certes émettre l'hypothèse que la sécession du Québec provoquerait dans chaque province un vaste mouvement d'opinion en faveur d'une centralisation radicale, ou mènerait à la création de mécanismes — tel celui d'une assemblée constituante — qui tendraient à la constitution d'un État unitaire ; il est également possible que le régime fédéral actuel s'écroule, ne laissant en place que le gouvernement central. Mis à part de tels événements, cependant, l'élimination du fédéralisme serait fonction de « l'acquiescement des provinces à leur propre disparition », ce qui est fort improbable (Covell, 1992 : 13).

Selon une autre option, le ROC deviendrait plus centralisé. Le régime fédéral ne disparaîtrait pas, mais le gouvernement central obtiendrait des pouvoirs plus étendus. Cette hypothèse procède de l'idée que la présence même du Québec dans la fédération a fait obstacle à l'aboutissement normal de la cohérence culturelle, sociale et économique du ROC. Comme l'a plaidé Kwavnick (1977 : 54), « [l]e nationalisme québécois est légitime. Le nationalisme canadien ne l'est pas. Tel est, en un mot, le prix à payer pour satisfaire au nationalisme québécois au sein de la Confédération. » Sans le Québec, le gouvernement central traduirait l'unité canadienne avec plus de vérité et plus de vigueur (Resnick, 1991 : 53 ; 1994 : 85)¹.

Quelles compétences seraient ainsi transférées ? Selon certains, Ottawa deviendrait plus présent dans les domaines culturel et social, ces pouvoirs que lui avait soustraits l'influence décentralisatrice du Québec. Pourraient également être transférés au gouvernement central la santé, la formation de la main-d'œuvre, l'éducation postsecondaire et même l'aide sociale. Selon d'autres analystes, il faudrait confier à Ottawa des pouvoirs plus étendus sur la vie économique. Outre ceux décrits à l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, Ottawa se verrait confier des pouvoirs nouveaux qui lui permettraient d'interdire à toute province d'élever des barrières à l'union économique et l'autoriseraient à adopter toute mesure favorable à l'économie. Finalement, le gouvernement central pourrait disposer de pouvoirs plus explicites quant à son droit de conclure des ententes internationales.

Le Québec séparé, il se pourrait bien que le Canada opte pour une plus grande centralisation. Mais il en résulterait plusieurs problèmes. Au premier chef, ces changements constitutionnels augmenteraient le sentiment d'incertitude. Le transfert des compétences et l'addition de nouveaux pouvoirs constitutionnels entraîneraient des réalignements administratifs et l'évolution de ces

1. « Il est cependant essentiel, en pensant le Canada anglais (par opposition au Canada dans son ensemble), de nous débarrasser de ce fléau imposé à notre vie politique par le Québec depuis la Révolution tranquille, c'est-à-dire les exigences incessantes d'accroissement des pouvoirs des provinces (1994 : 85). »

nouveaux paramètres demeurerait imprévisible. Plongés dans une crise sécessionniste, les Canadiens hésiteraient à prendre de tels risques. Deuxièmement, il est probable que les provinces s'y opposeraient : elles ont toujours résisté à l'accroissement des compétences économiques du gouvernement fédéral, particulièrement dans l'Ouest où l'on redoute toujours qu'ils servent à imposer des mesures « d'intégration » du type Programme national de l'Énergie. Troisièmement, les transferts au centre rendent plus aigu le problème de la représentation : des changements supplémentaires s'imposeraient afin d'amenuiser l'influence de l'Ontario sur Ottawa. Il serait évidemment possible, en cette matière, de multiplier le nombre d'entités fédérées en créant les provinces du Labrador, de l'Acadie, du Toronto métropolitain, du Sud-Ouest de l'Ontario, et ainsi de suite, et d'en limiter les compétences à quelques champs, par exemple l'éducation. En théorie, une telle subdivision sourirait à ceux pour qui les grandes entités font obstacle à la souplesse du régime fédéral, mais les questions pratiques de frontières, de division des compétences et d'accord des provinces rendent cette solution presque impraticable. Elle créerait, d'autre part, une menace pour l'Ontario, car elle mettrait en question la viabilité de la nouvelle fédération, alors que l'Ontario, en l'état, pourrait être à elle seule un pays viable.

L'option centralisatrice pose un dernier problème : elle propose un gouvernement plus puissant au moment même où les Canadiens sont devenus moins interventionnistes et qu'ils accordent à leurs gouvernements une moins grande légitimité. Ce sentiment est particulièrement ressenti dans l'Ouest, comme en font foi le soutien au Reform Party et les mesures de restrictions budgétaires adoptées. Par contre, le choc de la sécession et l'incertitude qui s'ensuivrait pourraient induire, au sein du ROC, une tendance à vouloir renforcer le gouvernement fédéral. Resterait à voir si cette impulsion se traduirait par de véritables modifications constitutionnelles.

L'option suivante, abstraction faite du *statu quo* déjà évoqué, est celle de la décentralisation du ROC. Il y faudrait d'abord une participation plus grande des provinces aux décisions fédérales, de sorte qu'Ottawa traduise mieux les orientations régionales. Une manière d'y parvenir serait de créer une nouvelle institution dont les membres seraient nommés par les gouvernements provinciaux (comme le Conseil fédéral proposé en 1980 par le Parti libéral du Québec, ou, comme le proposait Ottawa en 1991, un Conseil de la Fédération qui devait exercer une surveillance sur l'exercice de certains pouvoirs du gouvernement central). Mais l'ajout d'une troisième chambre serait maladroit et, comme l'ont montré les réactions à la proposition de 1991, serait plutôt impopulaire. Autre possibilité : la réforme du sénat. Dans la mesure où elle ne souhaite pas son abolition, l'opinion publique a tendance à se rallier au choix de l'Ouest qui exige un sénat triple-E (élu, égal, efficace). Un tel sénat accroîtrait considérablement le poids relatif des provinces de l'Atlantique et de

l'Ouest. Il soulève aussi, plus profondément, une autre question : comment les sénateurs trouveraient-ils un équilibre entre les intérêts de leur parti et ceux des provinces et des régions ? Quoiqu'il en soit, la réforme du sénat diminuerait certes le poids de l'Ontario dans une chambre élective mais laisserait intacte sa domination aux Communes.

La forme la plus vraisemblable de décentralisation verrait probablement une dévolution aux provinces de compétences fédérales. Cette hypothèse a été longuement analysée au cours des dernières années (Canada, 1991 : 33-39 ; Rapport Allaire, 1991). Les provinces pourraient acquérir la compétence principale ou exclusive dans les domaines de la formation de la main-d'œuvre, de l'assurance-chômage, de la santé, de l'immigration, de la culture, du tourisme, des forêts et des mines, du loisir, de l'éducation postsecondaire, de l'habitation, de l'environnement, de l'énergie et des affaires municipales. Les ressources fiscales seraient également transférées et, dans d'autres domaines, on pourrait restreindre les pouvoirs de règlementer du gouvernement central. Diverses autres mesures pourraient également rendre plus puissants les gouvernements provinciaux : transferts supplémentaires, droit de regard sur les initiatives fédérales, par exemple.

Cette option de décentralisation comporte un avantage : moins de décisions relèveraient d'Ottawa, de sorte que le problème de la représentation au niveau fédéral perdrait de son importance. On a également pu soutenir que la décentralisation aboutirait à une adéquation plus étroite entre les besoins locaux et les services et programmes des pouvoirs publics ; la responsabilité gouvernementale en serait également accrue (Boothe, 1992 : 26-27, 42). En revanche, l'ampleur des coûts engendrés par cette concentration des compétences au niveau provincial pose un net problème. Certains des services actuellement assurés ou coordonnés par Ottawa ne pourraient faire l'objet d'économies d'échelle au niveau provincial, et les dédoublements administratifs imposerait aux citoyens un fardeau supplémentaire. En outre, ce qui est plus sérieux, les orientations des provinces tendraient, à terme, à balkaniser l'économie canadienne. La concurrence interprovinciale peut certes être source de créativité et d'efficacité, mais elle peut également entraîner un abaissement du bien-être général, dans la mesure où sont adoptées des mesures qui restreignent la circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre. Le risque existe également d'assister, au nom de la concurrence, à une surenchère de mesures de déréglementation dans des domaines comme l'environnement. Ce côté destructeur de la concurrence pourrait être contré par l'existence d'un pouvoir central capable d'arbitrage et de surveillance. Théoriquement, cependant, de nouveaux mécanismes de consultation interprovinciaux pourraient arriver aux mêmes fins, comme on l'a vu pour la réduction des barrières commerciales interprovinciales.

De tels inconvénients ne surgissent pas que dans le domaine économique. Il apparaît de plus en plus clairement que la prospérité économique, tout autant que la justice sociale, est fonction de la politique sociale. Ainsi, dans une société privée de programmes efficaces en matière d'éducation, de formation de la main-d'œuvre, d'aide sociale et d'assurance-chômage, non seulement le marché du travail sera déficient, mais le fardeau fiscal deviendra rapidement insupportable. On peut certes soutenir que de tels programmes pourraient être confiés, en bloc, aux administrations provinciales. Mais sans coordination réelle, l'inefficacité les guette. Au premier chef, la libre circulation de la population pourrait être réduite. Deuxièmement, les provinces n'auraient pas grand intérêt à assumer des programmes impliquant d'importantes externalités, tels l'éducation postsecondaire et la recherche et développement. Finalement, si la réduction des pouvoirs fédéraux entraînait une diminution correspondante de la redistribution de la richesse (péréquation), les ressources seraient moindres là même où elles sont les plus nécessaires, c'est-à-dire dans les provinces « pauvres ».

Cette option de décentralisation appelle un dernier propos. Si elle entraînait, à moyen terme, une diminution de la liberté de circulation des individus et de la capacité distributive d'Ottawa, alors elle ouvrirait la voie à la fragmentation du pays. Plusieurs spécialistes estiment qu'une relation étroite existe entre l'intégration économique et l'intégration politique : plus les régions sont intégrées économiquement, plus grandes sont les chances de voir cet espace économique géré selon des mécanismes politiques communs et de nature démocratique ; inversement, la désintégration économique entraîne une érosion du sens de l'appartenance et de l'empressement à redistribuer la richesse, ainsi qu'une fragmentation politique. Selon Harris et Purvis (1991 : 210), « l'hypothèse, proposée par certains, d'un Canada nanti d'un régime largement décentralisé, dont les compétences les plus importantes seraient assumées par les provinces, ne peut aboutir qu'à une balkanisation croissante de l'espace économique, ce qui ruinerait la plupart de nos institutions nationales, y compris la notion de citoyenneté et, à la limite, cette union politique qu'est encore pour nous le Canada ». Une telle position est largement partagée. Mais la théorie qui la sous-tend — l'existence d'une corrélation étroite entre les niveaux d'intégration politique et économique — requiert une analyse plus approfondie. Elle touche en effet à la structure qu'adoptera le Canada ainsi qu'aux relations Canada-Québec. Nous y reviendrons plus loin.

Avant de poursuivre cette analyse des modalités de décentralisation, il vaut la peine de s'arrêter à l'hypothèse d'un ROC « rééquilibré », selon lequel une nouvelle répartition des pouvoirs renforcerait le fédéral dans certains domaines et les provinces dans d'autres. La sécession du Québec fournirait au ROC, par définition, l'occasion de moderniser sa constitution. Reste à voir de quelle sorte de rééquilibrage il serait question. On établit souvent une distinction entre les

politiques économiques et les politiques sociales. En ce sens, certains estiment que « dans un Canada sans le Québec, le fondement de l'unité est culturel et social, et le fondement de la diversité est économique » (Covell, 1992 : 12). Dans cette perspective, la fédération serait rééquilibrée de manière que le gouvernement central conserve les programmes sociaux pancanadiens, qui ont pour effet de maintenir les citoyens au sein d'une « communauté de partage », tandis que les gouvernements provinciaux acquerraient une plus haute main sur la gestion de l'économie. D'autres tiennent la position inverse : Ottawa devrait accroître ses pouvoirs sur l'économie et les provinces sur les programmes sociaux. On pose, en ce cas, l'hypothèse que l'union économique exige une gestion centrale et que les programmes sociaux doivent être administrés par les pouvoirs publics les plus proches des besoins régionaux en santé, en éducation et en aide sociale.

Ces deux positions soulèvent des problèmes dont certains ont été abordés précédemment, mais deux obstacles méritent d'être ici soulignés. Si le gouvernement central assumait et normalisait les programmes sociaux, les provinces les plus riches devraient consentir à redistribuer les fruits de leur prospérité, ce qu'elles hésiteraient peut-être à faire dans la perspective d'une fragmentation de l'union économique. Si, à l'inverse, les compétences d'ordre économique étaient centralisées, les provinces risqueraient de se transformer en simples relais administratifs d'Ottawa, à moins que les ressources fiscales ne leur soient elles aussi transférées et qu'elles aient un mot à dire dans l'orientation du gouvernement central. Dans un cas ou dans l'autre, un tel rééquilibrage pourrait réduire la coordination entre les politiques sociales et économiques.

Une variante de ce rééquilibrage consisterait à doter le ROC d'une plus grande flexibilité constitutionnelle. Plusieurs mécanismes ont été proposés. Les provinces pourraient avoir le loisir d'adhérer à des programmes fédéraux, comme le prévoit l'article 94 de la Loi constitutionnelle de 1867, lequel autorise le Parlement du Canada à légiférer relativement à la propriété et aux droits civils en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse ; de telles lois n'entrent en vigueur qu'après avoir été promulguées par les législatures provinciales. Un autre mécanisme serait la faculté de retrait des lois ou des programmes fédéraux, assorti de compensation. On pourrait également mettre au point des mécanismes autorisant la délégation bilatérale des compétences entre les deux ordres de gouvernement, de même qu'un élargissement du domaine des pouvoirs partagés, ce qui permettrait d'élaborer des orientations par accords fédéral-provinciaux ou fédéral-régionaux. Ces mécanismes offrent un double avantage. Ils prendraient acte de l'asymétrie qui existe au Canada et ils permettraient la souplesse requise au cours de la période d'incertitude qui suivrait la sécession du Québec. Dans la mesure où l'évolution des relations intergouvernementales serait, à terme, imprévisible, de tels mécanismes seraient fort utiles. Leur inconvénient, il va sans dire, est qu'ils pourraient

mener à un « fédéralisme en courtepoinTE », selon lequel les compétences et les programmes fédéraux seraient fort différents d'une province à l'autre.

Revenons à nos options de décentralisation. Une autre solution est la reconstitution du ROC en régions plutôt qu'en provinces. Selon une hypothèse, les régions disposeraient de pouvoirs à peu près semblables à ceux dont disposent les provinces actuelles ; selon une autre, leurs compétences seraient considérablement accrues. Le modèle régional offre plusieurs avantages. Les entités seraient mieux équilibrées pour ce qui est des dimensions et des ressources ; certaines économies d'échelle pourraient être réalisées dans la gestion des services ; la concurrence intergouvernementale ne disparaîtrait pas complètement. Mais les inconvénients sont évidents. La puissance des unes et des autres demeurerait inégale : la population du Canada de l'Atlantique ne représente que 24 p. cent de celle de l'Ontario. Chose plus importante, les régions ne sont pas homogènes pour ce qui est des intérêts et des préférences. Ainsi, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard ont peu d'intérêts en commun ; de même, les problèmes agricoles des Prairies ne signifient par grand-chose en Colombie-Britannique. Comme l'ont noté deux observateurs attentifs de l'Ouest, « d'importantes différences économiques existent entre les quatre provinces. Ces écarts interrégionaux sont probablement assez grands pour reconduire et peut-être aggraver (au sein de la région elle-même) les problèmes qui compliquent actuellement les relations fédérales-provinciales. » (Chambers et Percy, 1991 : 85). Qui plus est, rien n'indique que le sentiment identitaire des Canadiens, ou leurs préférences constitutionnelles, soit fonction de leur appartenance régionale². Il serait difficile, particulièrement dans l'Ouest, de déterminer les frontières régionales. Finalement, les gouvernements régionaux auraient tendance à « noyer » certaines minorités, par exemple les Acadiens et les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Cette hypothèse de décentralisation signifie un énorme transfert de pouvoirs vers les régions. En somme, nous y trouvons les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que postulait la décentralisation vers les provinces. Une question se pose cependant avec plus d'acuité : la péréquation, qui serait

2. Les enquêtes sur les attitudes à l'égard des divers éléments de l'Accord de Charlottetown ont amené Johnston *et al.* (1993 : 24) à conclure que « les différentes régions hors Québec n'étaient pas en conflit les unes avec les autres » (italique dans l'original). Une autre enquête étudiait les réactions à l'égard des quatre aspects de l'Accord : le sénat élu, l'autonomie gouvernementale des autochtones, les sièges garantis au Québec et le transfert de compétences aux provinces. Si on divise le ROC en quatre régions — Atlantique, Ontario, Prairies et Colombie-Britannique — on constate que le soutien à ces éléments accuse des différences interrégionales maxima de 13, 14, 10 et 9 p. cent respectivement. Entre le ROC et le Québec, ces chiffres sont respectivement de 32, 17, 41 et 32 p. cent. (Gallup, 1994 : 24.) À propos de l'identification nationale, voir le chapitre 12.

présumément plus importante au sein des régions, serait-elle également interrégionale (Gibson, 1992 : 145-146) ?

Une option plus radicale serait la formation d'une confédération. Dans un tel cas, les provinces (ou les régions, ou une combinaison des deux) acquerraient la souveraineté ; des pouvoirs seraient ensuite dévolus au gouvernement central qui exercerait des fonctions étroitement circonscrites, telles la défense, la justice, certains domaines des relations étrangères et certaines prérogatives sur l'économie. Un tel cas de figure serait probablement consécutif à un échec de reconstitution du ROC sous une forme centraliste et à la sécession d'une ou de plusieurs des entités fédérées. Le Canada, sous cette forme, n'existerait plus comme sujet de droit international. On a beaucoup écrit sur l'érosion de la souveraineté des États consécutive aux accords internationaux et, de manière générale, à ce qu'on appelle la globalisation. Il y a là une bonne part de vérité, mais la souveraineté demeure le premier principe organisateur de la communauté des États et elle doit s'incarner en un lieu juridique unique. Dans une confédération, ce lieu se déplacerait vers les gouvernements provinciaux ou régionaux.

Les avantages de la confédération ressemblent à ceux que mettent de l'avant les souverainistes québécois. Le pouvoir central se limiterait à quelques fonctions essentielles. On mettrait fin au dédoublement des services et au gaspillage qui s'ensuit. Les régions pourraient gérer leurs propres orientations de manière plus compréhensive et plus globale. Plutôt que d'être soumis à des politiques nationales qui ne sont jamais que des compromis et qui sont souvent lentes d'application, les citoyens et les entreprises des régions profiteraient de programmes mieux adaptés à leurs besoins et pourraient devenir plus concurrentiels sur les marchés continentaux et mondiaux. La vulnérabilité économique de ces petits États souverains serait atténuée par les ententes internationales qui leur assurent accès aux marchés étrangers.

Mais des inconvénients subsistent. Si ces nouveaux États adhéraient au GATT, à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et à l'ALENA, leur autonomie serait alors restreinte par des règlements qui ne s'appliquent pas, pour le moment, aux gouvernements régionaux. Leur pouvoir de négociation serait moindre, fût-ce collectivement, que ne l'est présentement celui du Canada. Certains de ces nouveaux États seraient économiquement très faibles et le niveau de vie de leurs habitants tomberait en chute libre. Comme, en outre, régions et provinces ont tendance à spécialiser leur économie, elles seraient plus vulnérables aux soubresauts de la conjoncture ; et si les orientations des régions avaient pour effet de fragmenter l'union économique, il s'ensuivrait une diminution des services sociaux³. Ces inconvénients peuvent

3. À quoi s'ajoute le problème du régime gouvernemental dans chaque région. Pour Chambers et Percy (1992 : 199), l'Ouest ne pourrait être régi que par un gouverne-

être surmontés, mais il y faudrait, pour l'essentiel, déléguer des pouvoirs au gouvernement confédéral.

Là réside un problème inhérent à toutes les confédérations. Elles doivent convenir de règles pour l'établissement de politiques communes, et plus nombreuses sont les décisions collectives ainsi arrêtées, plus importantes sont les règles qui les autorisent. Dans cette perspective, trois options s'offriraient à un Canada confédéral. D'abord, le principe de population. Par l'intermédiaire d'une législature élue ou par le biais d'un scrutin à la proportionnelle, les États membres disposeraient d'un pouvoir qui serait fonction de leur population. Ainsi réapparaît le problème de la domination de l'Ontario, problème d'autant plus aigu que n'existerait plus de seconde chambre législative fondée sur l'égalité des États. La situation, en revanche, serait moins perturbante dans la mesure où les fonctions confédérales communes seraient moins nombreuses que dans une fédération et que la protection des États minoritaires pourrait être assurée par divers mécanismes, tel le vote à super-majorité. La règle décisionnelle inverse consisterait à accorder un poids égal à chaque État membre, comme la pratique en est courante dans certains forums internationaux, telle l'Assemblée générale des Nations Unies. Le problème change alors d'aspect : les États les plus peuplés peuvent être mis en minorité par une coalition d'États plus petits. Une troisième option se dessine entre ces deux extrêmes : un régime de vote pondéré tel que le pratique le Conseil des ministres de la Communauté européenne. Reste alors à déterminer le poids relatif de chaque entité confédérale.

Mais quelle que soit la procédure décisionnelle, les confédérations sont des entités notoirement instables. Lorsqu'elles sont constituées d'États souverains, les décisions collectives sont difficiles d'application et les membres ont souvent recours à des mesures de représailles ou à des négociations menées sous cette menace, ce qui n'encourage guère à la stabilité. Lorsque, par ailleurs, les autorités centrales reçoivent des pouvoirs suffisants pour annuler les effets négatifs d'actions unilatérales par les États membres, il devient probable, quelle que soit la procédure décisionnelle utilisée, qu'une quelconque majorité de citoyens s'estimera lésée et forcera son gouvernement à retirer sa délégation de pouvoir. Le problème des confédérations, en bref, est la sécession. Finalement, les dispositions confédérales doivent comporter des transferts monétaires ou des pouvoirs de taxation. Présument que les États souverains du ROC ne voudront pas aliéner leur assiette fiscale, alors le pouvoir central sera tributaire de subventions. Si la dette nationale du Canada n'a pas été répartie entre les États confédérés (ce qui poserait des problèmes quasi insurmontables aux États

ment de type unitaire : « [il] serait irréaliste de présumer que les citoyens de l'Ouest voudraient recréer, dans un espace économique réduit, un gouvernement central qui exercerait certaines fonctions dévolues au gouvernement fédéral actuel ».

de faible fiscalité), et si, par conséquent, le pouvoir central en demeurerait responsable, la confiance en la confédération en serait fortement ébranlée : « Une confédération qui hériterait des dettes du Canada et dont les actifs seraient fonction des subventions de ses membres serait une entité politique et financière aux fondations extrêmement chancelantes (Covell, 1992 : 24). »

L'hypothèse de décentralisation la plus radicale est la segmentation complète du Canada en provinces ou en régions. Il n'existerait alors ni institutions communes ni politiques « nationales », exception faite des mécanismes d'arbitrage et des dispositions d'harmonisation conclues sous l'empire du GATT et de l'ALENA (pour autant que les nouvelles entités y soient admises), mais les provinces ou les groupes de provinces pourraient conclure des traités de diverses natures. Dans l'ensemble, une telle solution entraînerait des pertes extrêmement lourdes, à moins que les gouvernements ne concluent, entre eux ou avec d'autres pays, des accords sur la défense, la libre circulation de la main-d'œuvre et la monnaie, pour ne mentionner que les domaines les plus importants. Certaines régions, toutefois, y gagneraient à devenir des États indépendants ; ce pourrait être le cas de l'Ontario ou d'une union Alberta/Colombie-Britannique⁴. L'évaluation de ces « gains » tend cependant à passer sous silence les coûts du passage à l'indépendance. En outre, toute forme de segmentation du ROC serait incontestablement douloureuse pour les habitants de ces régions.

C'est pourquoi cette solution se double souvent de l'hypothèse qu'un ROC fragmenté finirait par être absorbé par les États-Unis. Certaines régions ou provinces pourraient être forcées de choisir cette voie sans délai ; d'autres pourraient conserver leur autonomie un peu plus longtemps. Il est certain que, le cas échéant, l'unité constitutionnelle du ROC serait compromise. La seule exception serait la défection de la région de l'Atlantique, car on pourrait considérer comme viable un Canada qui s'étendrait de la rivière Outaouais à l'île de Vancouver. Chose certaine, si une province ou une région adhérerait aux États-Unis, le choc psychologique en serait profondément ressenti dans toutes les autres régions. Et si une partie du « Canada périphérique » quittait le ROC, le problème de la domination de l'Ontario deviendrait encore plus aigu.

Ce dernier scénario illustre la difficulté qu'il y a à envisager une union avec notre voisin du Sud. Pour les Américains, la région de l'Atlantique est peut-être la partie du Canada dont ils voudraient le moins. Consentiraient-ils à l'annexer, ou à absorber quelque autre région du nouveau pays ? Tout indique qu'ils préféreraient que le Canada actuel demeure intact ; si le Québec se séparait, les États-Unis joueraient un rôle de stabilisateur et aideraient à dissiper rapidement le climat d'incertitude. Les entreprises américaines sont déjà

4. Pour une analyse des différentes possibilités de segmentation, voir Gibson (1994 : 99-104, 145-156).

présentes sur les marchés canadiens et peuvent y investir en vertu des accords de libre-échange, de sorte que le contrôle politique du pays n'apporterait pas grand-chose de plus aux États-Unis. L'annexion du ROC, par contre, leur causerait des ennuis évidents : il y aurait résistance, car bon nombre de Canadiens n'aiment guère les Américains et ne se transformeraient pas sur-le-champ en bons citoyens ; la dette du ROC ferait aussi partie du transfert territorial ; et l'addition de 21 millions de nouveaux citoyens bouleverserait l'équilibre politique de la république (peut-être certains membres du Parti démocrate verraient-ils cependant d'un bon œil cette radicale transformation du paysage). D'un autre côté, il serait possible de conférer aux provinces un statut d'État associé, analogue à celui de Porto Rico. En termes géopolitiques, les États-Unis obtiendraient un lien terrestre avec l'Alaska, le contrôle de l'Arctique et la propriété de territoires publics non concédés. Si le ROC manifestait des tendances à la segmentation, les États-Unis seraient peut-être tentés d'absorber ce qui resterait du pays. (Les citoyens de certaines provinces y perdraient considérablement au change ; trop peu nombreux pour influencer la politique américaine, ils perdraient néanmoins la maîtrise des revenus provenant de leurs ressources énergétiques.) (Whitaker, 1992 : 74.) Annexé aux États-Unis, le Canada disparaîtrait comme entité distincte, au grand dam d'une grande partie de ses citoyens devenus américains. Mais comme l'a noté Bill Lederman (1971 : 37-38) « dans le monde moderne, il existe des destins pires que celui-là ».

Une autre option constitutionnelle reste à évoquer : une union, fédérale ou confédérale, entre l'Ontario et le Québec. Cette hypothèse surgirait si le Québec se séparait et si le ROC ne parvenait pas à se reconstituer en État (Covell, 1992 : 22). Une fédération Ontario-Québec posséderait une population de 17 millions d'habitants et un produit intérieur brut qui avoisinerait les deux tiers de celui du Canada actuel. Sur le plan international, elle serait relativement puissante. Les deux États sont limitrophes et dominent le système hydrographique Grands Lacs/Saint-Laurent. Ils sont fortement intégrés pour ce qui est des échanges et des investissements et, comme leurs économies se ressemblent, il leur serait plus facile de s'accorder sur des orientations commerciales communes et sur une politique économique qu'il est possible de le faire présentement au sein du Canada ou que ce ne le serait entre le Canada et un Québec séparé. Et puisque leurs minorités linguistiques sont à peu près de même ordre, il serait facile de convenir d'une politique linguistique et de droits des minorités mutuellement acceptables.

En dépit de cette communauté d'intérêts, cependant, une union Ontario-Québec devrait affronter plusieurs des problèmes déjà évoqués à propos du ROC. Économiquement, d'abord, l'Ontario a beaucoup plus d'intérêts en jeu dans le ROC que dans le Québec, non seulement pour ce qui est des échanges,

mais aussi en ce qui concerne la propriété d'entreprises⁵. Plus important encore : si une nouvelle constitution accordait des pouvoirs importants à un gouvernement central, ce régime bipartiste engendrerait domination ou immobilisme. En cas de conflit d'intérêt, l'Ontario l'emporterait toujours en vertu d'une représentation supérieure correspondant à sa population ; si la procédure décisionnelle était l'égalité des États, la population ontarienne accepterait mal d'avoir à se soumettre à une minorité dans cette nouvelle fédération (Leslie, 1991 : 137-138). De même, la péréquation serait plutôt réduite en un tel cas. L'Ontario, plus riche, devrait envisager des transferts incessants de fonds vers le Québec, ce qui, après la sécession, ne serait pas très populaire auprès de ses citoyens. De la sorte, certains des avantages de l'intégration, telles la protection réciproque contre les aléas de la conjoncture mondiale et la récupération des externalités afférentes aux programmes sociaux, seraient inopérants. En réalité, l'Ontario s'en tirerait mieux sous n'importe quelle autre forme de reconstitution du ROC.

Nous avons jusqu'à maintenant limité notre discussion à la répartition des compétences et au degré de centralisation dans un ROC post-sécession. Mais la constitution actuelle comprend bien d'autres aspects tout aussi importants. Tout indique, du reste, qu'elle demeurerait la même à bien des égards. Ainsi, on imagine mal que le régime parlementaire serait jeté par-dessus bord. Mais trois problèmes importants et difficiles se poseraient au nouveau Canada : les droits linguistiques (y compris le droit à l'éducation pour les minorités), les droits des autochtones, la péréquation et le développement régional. Des modifications nombreuses seraient sans doute proposées quant à d'autres domaines constitutionnels, mais là seraient les plus urgentes (voir Day, 1993).

La question de la péréquation serait fonction du degré de centralisation du ROC. Si le gouvernement central conservait ses propres pouvoirs de taxation et la capacité de gérer l'économie nationale, les dispositions actuelles seraient probablement maintenues. Si, à l'inverse, ces pouvoirs étaient dévolus aux provinces, le Canada cesserait d'être cette « communauté de partage » que nous connaissons.

Les francophones forment 25 p. cent du Canada actuel ; au sein du ROC, ils ne seraient plus que 5 p. cent et la tendance à l'assimilation, évidente à l'extérieur du Québec, se poursuivrait. À l'exception du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, il est probable qu'ils ne pourraient conserver la totalité des droits dont ils bénéficient actuellement. Tout dépendrait, en cela comme en tout le

5. Conseil économique (1991 : tableaux 3-4), et données supplémentaires fournies par le Conseil. En 1987, les sociétés administrées en Ontario ont accusé des revenus de 20,6 milliards de dollars provenant du Québec et 39,5 milliards provenant du ROC, cependant que leurs homologues du Québec recevaient 30,3 milliards de dollars en revenus provenant de ventes à l'Ontario.

reste, de la manière dont s'effectuerait au Québec le passage à la souveraineté et des ententes auxquelles elle donnerait lieu.

Quant aux droits des autochtones, la sécession serait une nouvelle occasion de constitutionnaliser ce droit inhérent à l'autonomie gouvernementale que réclament les chefs amérindiens depuis plus de dix ans. Cette revendication est accueillie au Canada anglais avec beaucoup de sympathie, encore que les revendications territoriales qui l'accompagnent, et qui varient largement d'une région à l'autre, atténuent quelque peu cet enthousiasme. Dans un ROC hautement décentralisé, il n'est pas certain que ces droits soient clarifiés et renforcés, dussent-ils demeurer uniformes partout au pays. Chaque région ou chaque province proposerait sur ces droits, et sur tous les autres, une version particulière ; et en cas d'annexion aux États-Unis, on appliquerait vraisemblablement le régime américain d'autonomie limitée par tribu.

En bref, la sécession du Québec ouvrirait aux Canadiens un éventail d'options constitutionnelles. Chacune a ses partisans. Qui plus est, les critères d'évaluation sont infinis. Nous avons eu recours, dans cette analyse, à des paramètres classiques : responsabilité gouvernementale et aptitude à assurer des services publics ; viabilité financière ; efficacité ou paralysie dans la prise de décisions ; adéquation de la volonté populaire à la répartition des compétences et au mode de redistribution des richesses. D'autres paramètres peuvent être utilisés, mais ce sont là les plus généraux.

Cette analyse préliminaire a également permis de mettre en lumière certains clivages régionaux et provinciaux. Il est difficile de ne pas considérer les provinces de l'Atlantique comme des participants mineurs dans le débat post-sécession, même si ce sont leurs habitants qui auraient le plus à perdre. Cette région est économiquement vulnérable et ses gouvernements, comme ceux du Manitoba et de la Saskatchewan, ont traditionnellement appuyé un gouvernement central fort, capable de redistribuer chez eux la richesse nationale. Quant à l'Ouest, nul n'ignore le sentiment d'aliénation qui l'a toujours poussé à revendiquer une plus grande part d'autonomie et une influence plus grande dans les affaires de la nation. On s'est moins préoccupé de l'Ontario, cette province invisible, en dépit de ses problèmes financiers, de son rôle de premier bailleur de fonds au Canada et de ses liens avec le Québec. Il est facile, en évoquant les provinces, de succomber à la tentation des stéréotypes et de prêter à certaines régions une homogénéité qu'elles n'ont pas (Young, Faucher et Blais, 1994). Mais nous aurons l'occasion de revenir sur tous ces clivages.

Nous avons également évoqué la question des modalités. Elle est essentielle. Il est relativement facile de décrire les diverses solutions qui s'offriraient au Canada après la sécession du Québec ; la mise en œuvre de l'une d'entre elles est un tout autre problème. La solution que choisiront les Canadiens peut fort bien dépendre des moyens qu'ils prendront pour y arriver. La même remarque s'applique aux relations possibles entre le Canada et un Québec souverain.

Les relations économiques entre le Canada et le Québec

Le Québec et le reste du Canada évoluent actuellement dans une union économique dont le niveau d'intégration surpasse celui des membres de la Communauté européenne et de plusieurs autres fédérations. Il est généralement admis que le partage d'un espace économique commun est avantageux sur le plan de l'efficacité, ce dont conviennent la plupart des souverainistes québécois¹. Si le Québec fait sécession, les relations entre les deux entités pourraient revêtir diverses formes, depuis l'union économique que nous connaissons jusqu'aux simples relations de deux États souverains. Ajoutons que l'union économique canadienne est également monétaire et fonctionne sous une seule devise et une seule banque centrale. Diverses options s'ouvrent donc également à ce niveau. Nous y reviendrons dans un chapitre subséquent.

Quatre facteurs détermineront le degré d'intégration économique qui suivrait la séparation. Le premier est la nature même du reste du Canada. S'il se fragmente, les chances seront faibles pour une union économique. Le second facteur est, nous le répétons, le processus même du passage à la souveraineté. La raison plaidera peut-être en faveur du maintien de l'union économique, ne serait-ce qu'afin d'atténuer l'incertitude, mais il n'y a rien d'inéluctable. Les négociations sur les relations commerciales et le régime économique pourraient fort bien être liées à des questions aussi difficiles que la répartition de la dette et le traitement des minorités, ce qui pourrait en affecter l'issue. Ou bien les négociateurs pourraient jouer à l'intransigeance en vue de concessions ultérieures, compromettant ainsi les perspectives d'union économique. Le troisième facteur tiendra à des influences extérieures. Des pressions seront mises

1. Cette intégration, selon certains, limite la portée des interventions gouvernementales. Voir à ce sujet Miriam Smith (1992).

sur le Canada et le Québec pour qu'ils maintiennent un fort niveau d'intégration afin de ne pas bouleverser la structure des traités en vigueur ou mettre en péril la rentabilité des investissements étrangers. C'est ainsi que, selon un observateur américain, les États-Unis pourraient proposer aux deux États d'être membres du G-7 à la condition de maintenir leur intégration économique au niveau, tout au moins, d'une union douanière (Jockel, 1991 : 22). En dernier lieu, les structures économiques mises en place seront, quelle qu'en soit la nature, fonction des instruments politiques requis pour les activer. Il est généralement admis que plus le niveau d'intégration économique est élevé, plus l'intégration politique doit être étroite. Nous aborderons plus loin cette proposition.

Les relations économiques possibles entre le Canada et un Québec souverain ont fait l'objet de plusieurs études (Commission Bélanger-Campeau, 1991E ; Hartt *et al.*, 1992 ; Ritchie *et al.*, 1991). Nous nous limiterons ici à passer en revue les avantages et les inconvénients des diverses solutions. Notons seulement que les modèles ainsi décrits demeurent des types idéaux qui n'existent jamais à l'état pur dans la réalité et qu'ils demeurent sujets à des variantes infinies. Nous présumons, dans ce chapitre, que l'intégration économique du reste du Canada demeurerait après la sécession du Québec.

L'union économique représente la forme d'intégration la plus achevée et se définit à la fois comme positive et négative. L'intégration négative décrit les mesures visant à empêcher toute restriction de la circulation des biens, des services et des facteurs de production ; en vertu du principe dit « de traitement national », des règles sont établies qui empêchent la discrimination entre les États. Sous un tel régime, les gouvernements doivent accorder aux biens, services et facteurs de production étrangers le même traitement qu'à leur équivalent intérieur. L'intégration positive, pour sa part, décrit des mesures visant à activer la circulation des facteurs économiques et à améliorer l'efficacité de l'ensemble : barrières communes qui encouragent les échanges à l'intérieur de l'union ; normalisation des lois et des règlements dans des domaines comme la fiscalité, la concurrence, les poids et mesures, la protection des consommateurs et les faillites ; dispositions communes quant aux services publics et à l'établissement d'infrastructures favorables à la croissance, et assistance aux rajustements. Plusieurs de ces mesures ont pour effet d'homogénéiser le cadre de la concurrence ou, plus techniquement, d'éliminer les obstacles non tarifaires au commerce (y compris les subventions de diverses natures). D'autres ont pour objet d'imposer aux entreprises et aux pouvoirs publics un code de conduite uniforme. Intégrée au niveau interne, l'union économique pratique, il va sans dire, une seule politique commerciale extérieure. Ajoutons enfin que les unions économiques disposent, dans la plupart des cas, de programmes de stabilisation régionale et de péréquation, car elles emploient généralement une devise unique, ce qui empêche les États membres de dévaluer leur monnaie en cas de crise.

Certains des avantages de l'union économique tiennent à sa dimension et à la mobilité des facteurs de production. Les entreprises profitent d'économies d'échelle et peuvent se spécialiser ; l'environnement fortement concurrentiel, l'échange permanent d'informations et le rythme des innovations produisent également une dynamique positive. On peut cependant trouver certains de ces traits dans des espaces moins intégrés, tels les zones de libre-échange. Les bénéfices propres à l'union économique tiennent à l'existence d'un espace réglementaire commun qui a pour effet d'amenuiser les coûts de transaction et d'acquisition de l'information. L'efficacité est accrue, car on a toujours tendance à concentrer les échanges dans l'espace économique du libre-échange. De même, les États membres présentent des économies plus spécialisées et plus fragiles que l'économie de l'ensemble ; ils mettent donc cette économie en commun dans une union, de sorte que la mobilité des facteurs économiques et les transferts interrégionaux facilitent les rajustements en cas de choc. De même, les régimes de stabilisation et de transferts interrégionaux empêchent un État membre de s'engager dans des mesures de redressement à long terme afin de corriger une simple fluctuation de court terme. Appliqués à des entités subnationales, de tels transferts assurent aux entreprises un environnement homogène et facilitent le développement de la main-d'œuvre dans les régions les plus pauvres. Finalement, l'union économique offre l'avantage d'une grande force de négociation sur le plan international (Maxwell et Pestiau, 1980 : 14).

L'union économique canadienne présente plusieurs de ces caractéristiques². Biens, services et facteurs de production y circulent relativement librement. Le gouvernement fédéral a instauré dans plusieurs secteurs un cadre réglementaire commun, et il assure une gestion uniforme des règles de la concurrence et des normes de plusieurs produits. Les régimes de taxation sont harmonisés à un haut degré, particulièrement face aux entreprises. Comme l'a noté Stanley Hartt (1992 : 14-23), un réseau complexe de lois provinciales particulières facilite les échanges interprovinciaux. De même pour les régimes de réglementation des provinces, qui sont relativement harmonieux (camionnage, travail) ou qui ont autorisé une large coopération (titres et valeurs). Malgré l'existence d'importantes barrières interprovinciales et malgré de sérieuses distorsions causées par les politiques fiscale et monétaire du gouvernement fédéral, l'union économique canadienne est hautement intégrée. Elle constitue un espace économique plus homogène que celui de l'Europe, même après Maastricht (Conseil économique, 1991 : fig. 3.2 ; de Maestral, 1992 : 52-53).

2. Pour une analyse de ces avantages et des pertes qu'entraîneraient la décentralisation et la désintégration, voir Banque Royale (1992 : 9-13).

Si cette union pouvait être conservée après la sécession du Québec, les deux parties y gagneraient, car on y réduirait au minimum les incertitudes quant au commerce et aux investissements. Les coûts des transactions resteraient à leur niveau actuel et les coûts d'apprentissage n'augmenteraient pas. Spécialisation et libre circulation existeraient toujours et les mécanismes de redressement demeureraient inchangés.

Selon l'analyse classique, le principal inconvénient pour le Québec serait une éventuelle perte de maîtrise de ses propres politiques. Un des arguments majeurs des souverainistes est, en effet, la maîtrise que pourrait exercer un Québec indépendant sur son développement économique et sur sa croissance. Au sein d'une union économique, cependant, des programmes entiers doivent être normalisés, ce que souligna la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau, 1991E : 48-50), qui releva ainsi les domaines soumis à la normalisation ou à l'harmonisation : la réglementation bancaire, les règles de la concurrence, les brevets, la propriété intellectuelle, la réglementation sur les transports, la taxation, les télécommunications, les services postaux, les poids et mesures, les normes, les faillites. Dans tous ces domaines, la coordination avec le Canada diminuerait les pertes associées à la souveraineté, mais elle empêcherait le Québec de réaliser les bénéfices économiques associés, selon les souverainistes, à l'autonomie politique.

Autre problème pour le Québec : la fin des paiements fédéraux de transfert, consécutifs à la perception par l'État québécois de la totalité des taxes sur son territoire. Selon une étude optimiste du Conseil économique (1991 : 84-85), le gouvernement du Québec devrait ainsi, même dans l'hypothèse d'une union économique, augmenter le fardeau fiscal de 3,3 p. cent de son PIB à seule fin de maintenir les services gouvernementaux à leur niveau actuel. (Les autres provinces pourraient, de leur côté, réduire leurs taxes.) Conséquence plus grave, les transferts fédéraux n'agiraient plus comme facteur de réduction des chocs conjoncturels. Dernier problème : l'union économique exige une libre circulation de la main-d'œuvre qui interdirait presque au Québec de retenir ses immigrants.

Côté canadien, on trouve les mêmes problèmes : autonomie des provinces et du gouvernement fédéral restreinte par les contraintes inhérentes à l'union économique et possibilité de distorsion des prix introduite par l'organisme supranational qui gérerait l'union.

Entre l'union économique et l'union douanière, que nous étudierons plus loin, se place le marché commun, dont l'exemple-type demeure la communauté européenne. Un tel régime permet une circulation relativement libre des agents économiques, grâce à l'interdiction de barrières entre les États membres. Les éléments fondamentaux — législation commerciale, règles de concurrence, poids et mesures, normes — sont les mêmes partout, mais les États membres procèdent plutôt selon le principe de la « reconnaissance mutuelle » de leurs

réglementations réciproques ; en d'autres termes, chaque État considère le cadre réglementaire de l'autre comme équivalent du sien. Programmes sociaux et taxation sont relativement harmonisés, mais la péréquation et les transferts régionaux, lorsqu'ils existent, sont infiniment plus faibles que dans une union économique. Un marché commun propose, par conséquent, plusieurs des bénéfices propres à une union économique. C'est là une question de degré. Les coûts de transaction et d'information y sont plus élevés et certains désavantages proviennent du fait que les barrières non tarifaires ne sont soumises ni à une autorité centrale ni à des accords entre États.

L'union douanière est tout autre. Le niveau d'intégration est ici beaucoup plus bas. Elle se définit par le fait que les États membres affichent, quant aux produits étrangers, des tarifs douaniers communs, de même qu'un régime unique de contingentement et d'autres mesures non tarifaires. La politique commerciale, qui prend la forme de mesures de protection accessoire contre les importations injustement subventionnées, doit être menée conjointement (dispositions protectionnistes, mesures antidumping et mesures de représailles). Chaque État est libre de son espace économique intérieur, mais tous se comportent, à l'égard des tiers, comme une seule entité économique.

Un si bas niveau d'intégration entraîne des pertes importantes. Les espaces économiques de chaque État étant fort divers, les coûts de transaction et d'information augmentent considérablement. Rien n'empêche les États membres d'ériger des barrières non tarifaires — subsides, politiques d'achat discriminatoires ou régimes fiscaux particuliers. Il peut s'ensuivre des guerres commerciales et le recours, au sein même de l'union douanière, à des mesures protectionnistes. La libre circulation des capitaux est inexistante et celle de la main-d'œuvre peut être restreinte au point de devenir un privilège plutôt qu'un droit, ce qui, le cas échéant, ralentit les échanges en matière de services. L'économie ne peut plus recourir aux mouvements migratoires et les paiements de transfert n'agissent plus comme stabilisateurs conjoncturels. En revanche, la communauté tarifaire permet aux États de se dispenser de la surveillance des importations à leurs frontières communes, ce qui élimine un ensemble de procédures lourdes et fastidieuses qui entravent les échanges. Des mesures contre la libre circulation de la main-d'œuvre pourraient seules, le cas échéant, justifier une telle surveillance frontalière.

Une union douanière Canada-Québec entraînerait, pour les deux protagonistes, des pertes économiques importantes, mais resterait plus intéressante qu'une forme inférieure d'intégration. Libre de contrôles frontaliers, le commerce serait relativement ouvert. De même, cette nouvelle entité conserverait, malgré un affaiblissement relatif, son poids en ce qui concerne les négociations internationales. La structure actuelle de tarifs et de contingentement demeurant inchangée, tout comme le calendrier tarifaire, il serait plus facile au Québec d'être admis au GATT, et la renégociation de l'Accord de libre-échange et de

l'ALENA serait considérablement simplifiée. Américains et Mexicains trouveraient un marché inchangé.

Mais cette option soulève également des difficultés. Le filet de sécurité canadien représente actuellement un compromis entre divers intérêts sectoriels d'origine régionale. L'importation de textile, de vêtements et de chaussures est contingentée en faveur d'une industrie nationale essentiellement concentrée au Québec, cependant que l'Ontario profite du marché québécois en ce qui concerne son industrie de l'automobile et les produits électriques, pour nous borner à ces deux exemples. Les mesures de protection comptent également les offices agricoles de commercialisation et un contingentement national de la production, de même que des restrictions quantitatives sur certains produits qui ont fait l'objet de l'Accord Multifibres.

Le problème principal d'une union douanière résiderait dans la conclusion d'une entente sur les modes d'établissement des tarifs et des quotas. En l'état actuel, le Québec serait avantagé dans la mesure où toutes les provinces participent aux négociations commerciales nationales, ce qui permettrait des coalitions diverses. Mais si le reste du Canada se donnait, préalablement aux discussions avec le Québec, une position unique, les règles de procédure ne pourraient être que la parité (inacceptable pour le Canada) ou la proportionnalité (inacceptable pour le Québec). Des problèmes semblables surgiraient lors de négociations avec des tiers partis : comment, au moment des compromis, fonctionnerait une délégation conjointe Canada-Québec ? Une union douanière requiert également une autorité bilatérale qui applique la législation commerciale commune ; il pourrait être difficile de mettre en place un tel mécanisme dont la légitimité pourrait aisément être contestée, au fil de ses décisions, par les diverses parties.

La zone de libre-échange représente le degré d'intégration suivant et se caractérise par l'élimination des barrières au commerce des biens, et, parfois, des services. Les contrôles frontaliers sont ainsi maintenus afin d'appliquer les règles d'origine et de contrôler les normes de valeur ajoutée. Les entreprises, qui bénéficient d'économies d'échelle et des avantages de la spécialisation, se donnent un environnement plus concurrentiel et plus dynamique. Par rapport à l'union économique, cependant, les obstacles qui demeurent et l'absence d'harmonie dans les réglementations augmentent les coûts et réduisent la productivité. En outre, l'absence de libre circulation des facteurs économiques limite les possibilités de rajustements.

Après la séparation, le Canada et le Québec pourraient conclure un accord de libre-échange. Mais le Canada est déjà signataire de l'ALENA et d'un accord identique avec les États-Unis. Il est possible que le Québec soit admis, auquel cas, une troisième entente avec le Canada deviendrait superflue.

L'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) prévoit que les barrières tarifaires entre les deux pays auront complètement disparu en 1998, ce

qui s'appliquerait alors automatiquement au Canada et au Québec (entre-temps l'un et l'autre pourraient convenir de n'en imposer aucune). Mais l'ALE est beaucoup plus qu'un accord sur l'élimination de telles barrières. Alors que le principe moteur des accords commerciaux internationaux est celui de « la nation la plus favorisée » (selon lequel chaque pays participant est soumis au même tarif douanier que celui du pays le plus favorisé), l'Accord de libre-échange repose sur le principe du « traitement national », selon lequel les marchandises venues du pays voisin ne peuvent pas (à quelques exceptions près) être soumises à des réglementations ou à des taxes qui ne s'appliquent pas à leurs équivalents nationaux. En outre, l'ALE élimine plusieurs barrières dans le domaine des services, notamment dans les domaines des banques et des télécommunications, et aide ce secteur tertiaire en autorisant une certaine libre circulation de la main-d'œuvre. Il favorise les mouvements de capitaux en garantissant aux entreprises étrangères le droit d'implantation (et en réduisant la surveillance exercée sur le rachat des entreprises nationales). Il autorise le partage des ressources énergétiques et incorpore le Pacte de l'automobile de 1966 qui garantit au Canada un certain volume de production. Il engage également les signataires à une certaine harmonisation de leur réglementation, particulièrement douanière, et au partage de certaines normes. La législation commerciale de chaque pays demeure intacte, mais des mécanismes d'arbitrage spéciaux sont prévus en cas de différend. Finalement, l'Accord engage les participants sur la voie d'une intégration plus étroite, par le biais de consultations sur l'agriculture, les subsides et, ultimement, les règles de concurrence. Cette configuration n'a pas été, dans l'ensemble, altérée par la signature de l'ALENA qui a suivi et qui, à quelques détails près, a maintenant préséance sur l'ALE (Lipsey, Schwanen et Wonnacott, 1994). L'ALENA comprend cependant des dispositions précises concernant l'adhésion de nouveaux membres : les signataires initiaux doivent y consentir.

Le Canada et le Québec auraient grand avantage à conserver ces structures commerciales. Aucun bouleversement n'interviendrait dans les relations avec leurs plus importants partenaires commerciaux et l'accès aux marchés se poursuivrait dans un cadre familial, ce qui permettrait aux entreprises d'évoluer dans un environnement sans surprise. En outre, l'Ouest du Canada conserverait ses acquis libre-échangistes (y compris les dispositions sur les bas tarifs et sur l'énergie), l'Ontario, le Pacte de l'auto et le Québec, son accès au marché américain.

Les inconvénients ne sont cependant pas absents. Comme l'ALE ne comporte aucune disposition quant aux tarifs extérieurs, des contrôles frontaliers devraient être érigés entre le Canada et le Québec. Leurs échanges seraient régis par leurs législations commerciales respectives et des mesures de protection accessoires devraient être appliquées aux marchandises qui franchiraient les frontières. L'intégration économique serait d'un degré beaucoup plus faible.

Si, par exemple, les dispositions de l'ALE gouvernaient les échanges Canada-Québec dans le secteur des services financiers, des ajustements majeurs seraient requis et ce marché, présentement intégré, perdrait une bonne part de son efficacité. Et enfin, chacun des deux pays verrait son pouvoir de négociation international diminuer dans la mesure de son amenuisement économique.

Un simple accord de libre-échange comprendrait donc des risques sérieux pour le Canada et pour le Québec, que ces derniers conviennent ou non d'intégrer leurs économies plus que nécessaire. Pour le Canada, le risque est de voir les États-Unis invoquer un changement radical de conditions pour exiger une renégociation de l'Accord et s'attaquer à des « irritants » telles la culture et l'agriculture. Pour le Québec, les risques sont encore plus élevés. Signataire souverain de l'ALE et de l'ALENA, il ne profiterait plus du statut protégé d'entité subnationale (Jockel, 1991 : 26-27). Ces deux accords, en effet, sont contraignants pour les gouvernements nationaux, mais n'ont que peu d'effet sur les administrations régionales ou provinciales. C'est ainsi que les dispositions relatives aux achats publics s'appliquent aux achats nationaux et non à ceux des provinces, et que les articles touchant les services financiers excluent surtout les institutions financières de charte provinciale. État souverain, le Québec tomberait sous l'empire de toutes ces dispositions, y compris dans les domaines de la culture, des subsides, de l'agriculture, des normes et de l'investissement. Ce dernier secteur est particulièrement délicat, car le Québec devrait légiférer pour empêcher des prises de contrôle étrangères. Même en l'état actuel, et sans autre intervention des États-Unis, l'application des dispositions du traité de libre-échange limiterait l'autonomie dont jouit maintenant le Québec (Courchene, 1991B : 30-34).

Dernier et moindre degré d'intégration économique : les relations entretenues en vertu de traités multilatéraux, principalement celui du GATT. Il est possible que l'Accord de libre-échange et l'ALENA cessent, après la séparation, de s'appliquer sous leur forme actuelle. Le gouvernement américain ou le Congrès pourraient refuser de modifier l'ALE pour y admettre le Québec, ou pourrait entendre en renégocier certaines dispositions avec le Canada ; il se peut également que l'Accord soit abrogé sous la pression d'une opinion anglo-canadienne trop hostile. Le cas échéant, les deux traités cesseraient de s'appliquer au Canada, au Québec ou aux deux pays, de sorte que les relations économiques et commerciales Canada-Québec se trouveraient privées de cadre institutionnel continental. Le même résultat serait atteint si le Canada lui-même se segmentait ou s'il se révélait impossible de conclure un accord-cadre entre les deux pays.

Les échanges se dérouleraient alors dans le cadre d'accords multilatéraux entérinés par les deux parties, au premier chef le GATT. Il en résulterait une importante désintégration des économies. Chaque pays jouirait, vis-à-vis de l'autre, du statut de la nation la plus favorisée, mais des barrières tarifaires

seraient élevées (pour l'ensemble des produits) à environ 2 p. cent (Lipsey, 1991 : 59). Il s'ensuivrait une désintégration des régimes de commercialisation des produits agricoles et un fort ralentissement des échanges du secteur tertiaire. Le GATT impose certes des restrictions à ses États membres, mais elles sont relativement faciles à circonvier et les procédures d'arbitrage sont longues et compliquées en comparaison de celles de l'ALE. Limitée à la seule problématique du GATT, l'économie Canada-Québec subirait de lourdes pertes.

Nous avons jusqu'à maintenant posé l'hypothèse que les relations économiques Canada-Québec seraient gouvernées par un accord-cadre général, ALE ou traité de Rome, qui entérinerait les objectifs des deux pays, définirait le portée de leurs rapports, énoncerait leurs droits et obligations et instaurerait des mécanismes de consultation, de décision et d'arbitrage. Le niveau d'intégration serait ainsi déterminé par traité international.

Mais il est d'autres manières de procéder. La première consiste à conclure des traités séparés et limités à des secteurs précis. Ainsi, le Canada et le Québec pourraient signer des ententes sur les transports, les institutions financières et les banques, ou l'agriculture, sans que cela n'exige le moindre accord global. Il pourrait en être ainsi de la libre circulation de la main-d'œuvre, des capitaux, des mécanismes d'arbitrage commercial ou de la création d'un organisme conjoint supranational.

Cette méthode comporte ses avantages. Les deux parties n'auraient pas à se contraindre par un accord global ; les sujets de contention pourraient être mis de côté, au moins provisoirement ; des accords spécifiques sont d'application plus rapide qu'un accord général ; on réduirait les effets négatifs de la désintégration de l'union économique, et, théoriquement, de tels accords pourraient être conclus avec des provinces ou des régions. Mais les inconvénients ne manquent pas : l'incertitude demeurerait quant aux secteurs non inclus dans les accords ; la désintégration de ces secteurs entraînerait des coûts élevés et les agents économiques ne seraient plus gouvernés par des règles uniformes ; il n'est pas certain, en outre, que de tels accords spécifiques soient conformes aux dispositions de l'ALE ou de l'ALENA (en supposant que le Canada et le Québec y adhèrent toujours), et le problème demeurerait, finalement, de convenir d'un mécanisme ou d'une procédure décisionnelle qui gouvernerait ces accords.

La seconde manière d'atteindre partiellement une forme d'intégration n'exige la conclusion d'aucun traité. Il s'agit de l'harmonisation volontaire. Le Québec pourrait y procéder en faisant tout simplement sienne la législation commerciale canadienne, y compris dans ses éventuelles modifications, et en renonçant, de surcroît, à ériger toute barrière commerciale entre les deux pays³.

3. La commission Bélanger-Campeau a longuement insisté sur cette hypothèse. Voir Commission Bélanger-Campeau (1991A : 65-66).

L'environnement économique étant alors le même de part et d'autre, l'intégration économique serait largement conservée. En outre, cette procédure ne requiert que peu ou pas de négociations formelles. L'évolution économique n'exigerait que des changements mineurs et épisodiques à la législation québécoise.

Le Canada y verrait un inconvénient : il serait toujours loisible au Québec de modifier sa législation et de créer ainsi de nouveaux obstacles au commerce. Mais le Québec subirait des inconvénients encore plus graves : son gouvernement n'exercerait aucun contrôle sur les orientations canadiennes, et ses entreprises ne pourraient participer au processus de décision outre-frontière. Et le Canada pourrait toujours amender ses politiques (y compris ses relations avec le Québec) dans un sens préjudiciable au Québec.

Qui plus est, les types de législations ne suffisent pas à maintenir l'intégration économique sur le plan d'un marché commun ou d'une union économique. Un gouvernement ne peut agir hors frontières qu'à partir d'ententes officielles, comme en font foi les procédures de commercialisation de produits agricoles et la réglementation des télécommunications. De même, dans le domaine des titres et des valeurs, la compensation des comptes exigerait, entre l'Ontario et le Québec, une coopération qui irait bien au-delà de la similitude réglementaire. L'harmonisation, en somme, demeure un outil efficace d'uniformisation du cadre réglementaire, mais un outil passif, inapte à assurer un haut niveau d'intégration. L'absence de traité officiel entre le Canada et le Québec serait donc fort coûteuse, sans compter le dédoublement institutionnel auquel le Québec devrait se livrer, le cas échéant.

La politique monétaire

Autre aspect des relations Canada-Québec : la politique monétaire et la monnaie. Plusieurs cas de figure sont, sur ce point, théoriquement possibles (Leroy, 1992). En règle générale, les problèmes de devise sont relativement indépendants du niveau d'intégration économique et commerciale. Une monnaie peut être commune à plusieurs pays, même sans accord de libre-échange ; un pays peut fort bien adopter la devise d'un autre, comme le Panama l'a fait avec le dollar américain, ou instaurer une Autorité monétaire commune. Inversement, comme en témoignent l'Union européenne et l'ALENA, marché commun ou accord de libre-échange sont possibles sans devise commune.

Plusieurs facteurs fondamentaux joueraient dans la configuration des dispositions monétaires Canada-Québec. Le premier tient aux fonctions micro et macro-économique d'une politique monétaire. Une telle politique détermine le taux d'inflation à long terme. De même, une devise séparée permet d'absorber les chocs conjoncturels, par exemple une baisse dans la demande des produits exportés, car des modifications au taux de change se reflètent sur les prix intérieurs, de sorte que les rajustements n'entraînent pas directement de baisse des emplois ou des échelles salariales. Finalement, la politique monétaire peut influencer sur la croissance économique ; peu d'experts croient encore que le chômage puisse être réduit par l'expansion monétaire, mais cette opinion a cours et l'on estime encore largement que la préférence accordée à la stabilité des prix plutôt qu'à un taux d'inflation raisonnable est susceptible, à long terme, de nuire à l'économie (voir Fortin, 1991C : 216-220 ; Scarth, 1991 : 70-72). En bref, le contrôle de la monnaie demeurerait un outil économique de première importance pour les gouvernements du Canada et du Québec.

Second facteur à considérer : le coût associé à des devises séparées. Les frais de transaction et de comptabilité y sont plus élevés. De même, toute monnaie comporte ses risques propres : ses utilisateurs doivent se prémunir

contre l'inflation et la dévaluation, tandis que citoyens et gouvernements doivent assumer une prime de risque sur les taux d'intérêt. Lorsque la confiance en une devise décroît, les taux d'intérêt augmentent selon les risques présumés. Or, lorsqu'un gouvernement adopte une devise nouvelle, il est extrêmement difficile d'en établir la crédibilité, ce qui provoque l'imposition d'énormes primes de risque. De plus, l'économie sera grevée d'un fardeau financier supplémentaire, dans la mesure où la nouvelle banque centrale devra faire preuve, auprès des investisseurs, d'une rigueur qu'on n'exigerait pas des responsables d'une devise acceptée depuis longtemps. La monnaie québécoise pourrait certes être reconnue rapidement, mais la démarche pourrait en être extrêmement coûteuse.

Notre troisième considération portera sur l'imbrication de la politique monétaire et des questions de devise dans les autres facteurs du système politique et économique. Monnaie distincte et politique monétaire indépendante permettent au gouvernement une action autonome face à l'inflation. Idéalement, un espace économique relativement homogène devrait commander une monnaie commune, sans quoi les diverses régions exigeront des politiques monétaires et des taux de change différents, ce qui constitue une source de tensions comme celles que nous avons connues au Canada lorsque les pressions inflationnistes en Ontario ont déterminé une hausse des taux d'intérêt nuisibles à la reprise dans les provinces de l'Atlantique (Boothe, 1992B : 41).

Dans l'ensemble, les mécanismes d'ajustement ou de réglage de l'économie sont nombreux : politique fiscale, mobilité des capitaux, migration de la main-d'œuvre, mesures protectionnistes, changements des prix et des salaires, chômage, paiements de stabilisation et d'ajustements structurels en région. Dans un Québec souverain, toutefois, certains de ces mécanismes n'existeraient plus, d'autres seraient interdits par divers accords commerciaux et quelques-uns seraient exclus par n'importe quel gouvernement. Il est concevable que le Québec soit séduit par les possibilités de régulation économique offertes par l'utilisation d'une monnaie distincte¹. Ce pourrait être le cas sans égard à l'impact réel d'une politique monétaire sur des facteurs autres que l'inflation, car tout indique que les citoyens croient généralement aux vertus d'une telle politique.

La politique monétaire est également liée à la politique fiscale. Les déficits augmentent les perspectives d'inflation, car ils accroissent la tentation des gouvernements de gonfler la masse monétaire de manière à rembourser la dette publique grâce à l'augmentation inflationniste des revenus. La confiance des prêteurs diminue d'autant, ce qui entraîne une hausse des taux d'intérêt. Parallèlement, le coût des emprunts de l'État est affecté par la politique monétaire,

1. Sur la conception, par les souverainistes, de la politique monétaire comme outil de réglage économique, voir Leslie (1979 : 17-23).

laquelle peut être déterminée par des facteurs associés au taux de change. Pour ces raisons, tout espace monétaire devrait idéalement comporter une harmonisation des politiques fiscale et monétaire, y compris de la politique fiscale des États ou des provinces. (Certains pensent qu'une telle discipline pourrait être imposée, quant aux emprunts publics, par les seules lois du marché ; mais nous estimons que la coordination est plus sûre et plus rapide.)

Dernier élément : politique monétaire et devise sont étroitement liées au fonctionnement des institutions financières. Si les marchés des capitaux sont bien intégrés dans l'espace économique, les institutions financières assurent des mouvements de fonds qui facilitent les rajustements imposés par la politique monétaire (Banque Royale, 1992 : 42-43). De même, ce sont ces institutions qui enregistrent les frais de transaction et d'administration afférents à une monnaie distincte. Tout disfonctionnement institutionnel peut entraîner une perte de confiance dans la monnaie et mener à une dévaluation ou à une hausse des taux d'intérêt ; inversement, une grave perte de confiance peut causer un mouvement massif de retraits bancaires. En de telles circonstances, la banque centrale peut soutenir le système en agissant comme prêteur de dernier recours ; et en cas de fuite sérieuse des capitaux, le gouvernement ne pourra instituer de contrôle des changes qu'en usant de son pouvoir sur les institutions financières.

Cela étant, quatre possibilités s'offrent au Canada et au Québec. Le Québec pourrait 1) adopter une monnaie distincte et un taux de change flottant ; 2) adopter une monnaie et en lier le taux au dollar canadien ou au dollar américain ; 3) utiliser le dollar canadien, avec ou sans participation à la politique monétaire ; 4) utiliser le dollar américain (Fortin, 1991A).

Nanti d'une monnaie distincte et crédible, un Québec souverain serait libre d'instaurer sa propre politique et ses propres régulations économiques. Mais à long terme, il subirait des pertes dues aux coûts de conversion associés aux transactions financières et commerciales. On a pu estimer ces coûts dans une fourchette de 500 millions à un milliard de dollars par année (Fortin, 1991A : 288 ; Laidler et Robson, 1991 : 40-41). Par contre, la banque centrale du Québec retirerait annuellement jusqu'à 500 millions en « seigniorage » : il s'agit des bénéfices associés à l'émission d'une monnaie et proviennent du fait que le gouvernement ne paie aucun intérêt sur le passif que représente la monnaie en circulation (Laidler et Robson, 1991 : 41-45). Un tel avantage serait cependant minuscule par rapport aux coûts associés, à court terme, à l'absence de crédibilité de cette nouvelle monnaie. L'incertitude et la possibilité de déclin économique en inciteraient plusieurs, entreprises et individus, à transformer leurs actifs en devises plus solides et les investisseurs internationaux exigeraient des taux d'intérêt élevés. Tout cela interviendrait probablement au moment où le choc de la souveraineté aurait réduit l'assiette fiscale, où les paiements de péréquation auraient pris fin et où le Québec aurait entrepris

d'assumer sa part de la dette fédérale. Non seulement il serait alors plus difficile pour le Québec d'emprunter, mais les institutions financières pourraient faire face à des retraits massifs, de la part des épargnants, dus à la panique. Le Québec ne parviendrait qu'à grand-peine à défendre son système financier, même en possession de sa part des réserves de 9 milliards de dollars en devises étrangères remises par la Banque du Canada. En bref, l'adoption d'une monnaie distincte comporterait des avantages à long terme mais serait fort coûteuse à court terme (Rousseau, 1979 : 139-141).

Le Canada en subirait également les conséquences : hausse des frais des transactions transfrontalières et perte d'environ un quart du « seignoriage » de la Banque du Canada. Jusqu'à ce que soit établie la crédibilité de la nouvelle devise, des pressions s'exerceraient sur le dollar canadien, ce qui entraînerait ainsi la hausse des taux d'intérêt.

Le Québec pourrait également instaurer sa propre devise, mais en la liant au dollar canadien. Les coûts à court et à long terme seraient à peu près les mêmes que précédemment, moins les avantages de l'autonomie. Sa devise étant fixée, le Québec devrait se plier à la politique monétaire canadienne et au taux de change international qui s'ensuivrait, ce qui compliquerait la détermination du taux de change initial et nuirait au maintien de sa crédibilité. À moins que la nouvelle monnaie ne soit intégralement soutenue par le dollar canadien, la spéculation sur l'une ou l'autre devise pourrait imposer une réévaluation. Certains ont émis l'hypothèse que le Québec pourrait, sa monnaie étant soutenue, procéder à une dévaluation interne qui accroîtrait la compétitivité de l'État sur les marchés de l'exportation (Courchene, 1991B : 64-65). Mais une telle réduction des salaires et des actifs réels suppose l'existence d'un soutien populaire dont ne disposerait peut-être pas le gouvernement d'un pays récemment souverain. Si le Québec liait sa nouvelle devise au dollar canadien, des pressions spéculatives s'exerceraient également sur le Canada, et pour plusieurs raisons : le Québec persévérerait-il dans cette configuration ou évoluerait-il vers une devise flottante ? Quelles en seraient alors les conséquences sur le dollar canadien, sur le remboursement par le Québec de sa part de la dette et sur la stabilité du système financier au Canada ?

Le rattachement de la nouvelle devise au dollar américain est généralement considéré comme une option encore moins avantageuse pour le Québec. Les coûts en seraient aussi élevés à court terme et les frais de transaction plus lourds, compte tenu du volume relatif des échanges entre les deux pays. En outre, cette mesure créerait un nouvel obstacle à l'intégration du système financier Canada-Québec. Le Québec, pourtant, pourrait en bénéficier. Comme ses problèmes de dette auraient probablement préséance, dans sa problématique d'ensemble, sur ses facilités de commerce, il pourrait trouver avantageux de se lier à une devise plus utilisée que le dollar canadien sur les marchés financiers. Si, en outre, l'union économique s'affaiblissait à la suite de la sécession, les

échanges avec le Canada seraient de plus en plus détournés vers le Sud ; le rattachement à la devise américaine symboliserait l'engagement du Québec à un avenir nord-américain. Une telle mesure serait coûteuse pour le Canada. Les frais de transaction avec le Québec en seraient augmentés. Plus important encore, l'incertitude naîtrait quant aux perspectives de flottement du dollar canadien. Certains économistes soutiennent que, si le Québec rattachait sa devise au dollar américain, le Canada pourrait être forcé d'en faire autant (Courchene, 1991B : 61, 65 ; Lucas, 1991 : 437). Telle pourrait en effet être le résultat d'une fragmentation ou d'une décentralisation radicale du pays ; les provinces ou les régions deviendraient des « preneuses » de la politique monétaire américaine. Quoiqu'il en soit, le rattachement du dollar canadien à la devise américaine conduirait à une perte d'autonomie et de flexibilité, ainsi qu'à des pressions spéculatives sur cette configuration.

La plupart des économistes estiment que la meilleure solution consiste à conserver l'union monétaire Canada-Québec. Le système financier ne serait pas bouleversé, les frais de transactions transfrontaliers ne varieraient pas et le Québec éviterait les coûts associés à l'instauration d'une nouvelle crédibilité monétaire. Cette solution se prête à deux variantes. Selon la première, les deux pays collaboreraient l'un avec l'autre. Le Québec se donnerait une Banque centrale et la gestion de la politique monétaire serait confiée à la Banque du Canada — avec représentation de son homologue québécoise — ou à une nouvelle instance conjointe et supranationale. Le Québec aurait droit à une partie du « seigniorage ». Mais cette coopération comprend des désavantages pour le Québec. Si son influence sur la politique monétaire était proportionnelle à sa population, ses représentants seraient en perpétuelle minorité et la politique serait toujours celle du Canada, de sorte que ses propres régulations économiques seraient fonction des conditions prévalant au Canada. D'autre part, le Canada serait peu susceptible d'accepter le principe de la parité nationale. Le principe de proportionnalité serait vu avec suspicion par les provinces périphériques qui revivraient leurs craintes traditionnelles d'une alliance du centre contre les régions². En outre, le Canada ne pourrait exercer aucun contrôle sur les déficits fiscaux du Québec, pas plus qu'il n'aurait d'influence sur les mesures prises par le Québec pour équilibrer sa balance des paiements avec les États-Unis. Les problèmes fiscaux et commerciaux du Québec pourraient ainsi entraîner une baisse des réserves canadiennes sur le marché des changes ou porter à la hausse les taux d'intérêt au Canada ou les deux à la fois. Des

2. La représentation des pays au conseil d'administration de la Banque serait, présumément, sans grande importance. Le gouverneur prendrait les décisions importantes et rien ne l'empêcherait, en principe, d'être au service de deux pays, à moins que leurs approches du problème de l'inflation ne soient radicalement divergentes. Mais la nomination du gouverneur aurait, dans les deux pays, des résonances symboliques importantes.

interrogations pourraient également surgir quant à la stabilité d'une telle union et quant à l'obligation, pour le Québec, de créer tôt ou tard sa propre monnaie (Banque Royale, 1992 : 34-37). De telles spéculations créeraient des pressions sur le dollar canadien, pourraient entraîner une panique bancaire au Québec et forcer ce pays à stabiliser la situation en instaurant sa propre devise (Laidler et Robson, 1991 : 34-37).

Selon la seconde variante, aucune autorité supranationale ne serait créée ; le Québec ne serait pas représenté à la Banque du Canada, utiliserait le dollar canadien et se conformerait intégralement aux politiques monétaires canadiennes. Généralement évoquée comme solution de dernier recours en cas d'échec des négociations sur un contrôle commun de la politique monétaire, cette variante demeure possible, car le Canada ne pourrait empêcher le Québec d'adopter la monnaie canadienne, à moins d'employer des mesures extrêmement coûteuses. Une telle configuration serait certes gratifiante pour le Canada, mais probablement fort inconfortable pour le gouvernement québécois. Le gouverneur de la Banque du Canada ne devrait rendre compte qu'au ministre des Finances canadien, lequel n'aurait plus grand intérêt à prendre en considération les intérêts du Québec, à moins que ces derniers n'aient quelque incidence sur l'économie canadienne. Le Québec serait alors forcé par sa propre population de se retirer de l'union et de créer sa propre monnaie. Cela étant, les détenteurs d'actifs réalisables en dollars canadiens seraient davantage enclins à exiger des taux d'intérêt élevés et à spéculer contre la nouvelle devise.

Le Québec dispose d'une dernière option : adopter, tout simplement, la devise américaine. Peu d'analystes se sont penchés sur cette possibilité³. Les coûts de transaction en seraient augmentés, mais certes moins que dans l'hypothèse d'un rattachement de la devise québécoise à la monnaie américaine. Le problème de la crédibilité disparaîtrait, car le Québec s'engagerait à accepter le taux d'inflation américain et à procéder à ses régulations économiques par d'autres moyens. Individus et entreprises accepteraient beaucoup mieux la conversion de leurs actifs dans une monnaie universellement acceptée. Il serait évidemment nécessaire de constituer une réserve de dollars, mais il suffirait d'une coopération minimale de la part des États-Unis. Le Québec affirmerait ainsi son détachement du Canada et son engagement à une économie continentale :

Toutefois, l'utilisation de la monnaie américaine par un Québec souverain pourrait être envisagée compte tenu de la tendance à la hausse des échanges commerciaux et financiers entre le Québec et les États-Unis. En plus, l'utilisation de la monnaie américaine éviterait des problèmes conflictuels avec le Canada (Québec, 1992A : 6).

En bref, l'option américaine serait viable et intéressante pour le Québec.

3. Par exemple, Donner et Lazar (1992) ne la considèrent pas.

Elle serait cependant, à l'inverse, coûteuse et difficile pour le Canada. Les échanges avec le Québec seraient plus onéreux et le pays perdrait le quart de son « seigniorage » sur la monnaie. La crédibilité du dollar lui-même serait remise en question. Pourrait-il fonctionner encore comme devise distincte et flottante ? Les risques seraient grands de pressions spéculatives, d'une hausse des primes de risque et peut-être même d'une crise de liquidités⁴. Une telle occurrence forcerait la Banque du Canada à « aligner » le dollar canadien sur le dollar américain ou, à long terme, à accorder à la devise américaine cours légal (et peut-être même seul cours légal) au pays. Le cas échéant, le Canada perdrait les bénéfices du « seigniorage », du recours à la Banque du Canada comme prêteur de dernier recours et du mécanisme de rajustement économique que représente une devise flottante ; il devrait également accepter le taux d'inflation américain. Une telle union monétaire avec les États-Unis comporterait, certes, quelques compensations : prix plus stables et réduction des frais de transactions (Lucas et Reid, 1991). Mais le Canada perdrait une bonne part de son autonomie à un moment où son avenir serait déjà incertain.

4. Si la valeur du dollar canadien chutait brutalement à la suite de la décision du Québec, les actifs des Canadiens et des Québécois diminueraient, car un certain temps s'écoulerait avant que ne soient convertis leurs avoirs détenus en dollars canadiens. Si la devise canadienne se maintenait, les Canadiens retrouveraient ensuite leurs actifs inchangés. Ceux des Québécois auraient définitivement perdu leur valeur d'origine.

Les relations politiques entre le Canada et le Québec

Même si elle était conforme à la constitution et acceptée par le reste du Canada, la sécession du Québec bouleverserait profondément notre univers politique. Les analystes estiment pourtant que de nouvelles institutions seraient créées entre les deux nouveaux pays. Les options sont ici aussi diverses qu'elles le sont sur le plan économique et, comme elles, se démarquent les unes des autres par leur degré plus ou moins élevé d'intégration. Au niveau le plus élevé, les deux pays seraient hautement intégrés politiquement et donneraient naissance à des superstructures conjointes. On pourrait y trouver, à la limite et comme dans l'actuelle fédération, des institutions législatives, exécutives et judiciaires communes, nanties de vastes pouvoirs. Un affaiblissement de l'intégration se caractériserait par la disparition successive des instances législatives, puis des corps exécutifs et, enfin, des organismes d'arbitrage conjoints. Dans un état de non-intégration absolue, les relations seraient conduites selon les règles juridiques et diplomatiques usuelles et par le biais de traités auxquels adhéreraient les deux pays (tel le GATT).

Trois facteurs, entre autres, détermineront la nature de ces relations post-sécession. Le premier est la configuration du Canada, c'est-à-dire la forme nouvelle qu'il aura adoptée. Paradoxalement, un Canada décentralisé ou confédéral pourrait être plus susceptible d'accepter une intégration politique avec le Québec que ne le serait un pays centralisé. Le second facteur est le niveau d'intégration économique atteint par les deux pays. Et le troisième est le mode adopté par le Québec pour effectuer le passage à la souveraineté. Non seulement ce processus établira des précédents quant aux relations inter-États, mais il s'accompagnera de décisions sur la configuration même du Canada et sur les institutions supranationales établies, le cas échéant, entre le Canada et le

Québec. (Des facteurs socio-économiques plus lourds joueront certes, à terme, sur la nature de ces relations, mais ils ne pourront s'exercer que dans un cadre institutionnel déjà en place.

Au niveau d'intégration le plus élevé, il y aurait création d'une autorité centrale dotée de pouvoirs étendus (de responsabilités étendues, de vastes compétences). Ceux-ci seraient énoncés dans une constitution distincte qui prendrait la forme d'un traité entre les deux États. Les champs de juridiction les plus souvent mentionnés à ce propos sont la défense, la monnaie et la politique monétaire, la politique commerciale et tarifaire, l'environnement, les relations internationales et certaines sociétés d'État ; il est également suggéré, quelquefois, d'octroyer une citoyenneté unique aux citoyens des deux pays. Une telle entente exigerait la présence d'institutions conjointes aux niveaux législatif, exécutif et judiciaire. L'« union Canada-Québec » prendrait ainsi la forme, comme le propose Philip Resnick, d'une sorte de « condominium » dans lequel habiteraient les deux peuples (1991 : 77-89). La législature conjointe serait composée de sénateurs canadiens, élus selon un mode de pondération par province, et de députés québécois élus au suffrage universel. La représentation québécoise serait proportionnelle à la population. Les ministres proviendraient du Parlement ou de l'Assemblée nationale. Le premier ministre « conjoint » serait celui du Canada ou celui du Québec ; le chef de l'État serait alternativement choisi par le Parlement canadien et par l'Assemblée nationale (et par les députés québécois à la législature commune). Le gouvernement d'« union » disposerait de certains pouvoirs de taxation ; un tribunal constitutionnel serait établi ; les constitutions des deux pays reconnaîtraient les droits des minorités ; les instances centrales fonctionneraient dans les deux langues. Tels sont, pour l'essentiel, les traits caractéristiques d'une souveraineté-association maintes fois proposée¹.

De telles ententes offrent plusieurs avantages, dont celui de ne pas trop bouleverser la configuration existante. Un gouvernement d'Union serait, notamment, apte à gérer un espace économique intégré. De sérieux conflits pourraient être évités, par exemple à propos de la dette ou de la citoyenneté. En même temps, chaque pays conserverait le loisir de déterminer et de suivre ses orientations nationales propres.

Mais les inconvénients ne manquent pas. Le premier tient à la complexité même de cette configuration. Si le Canada conservait, après la séparation, un gouvernement central analogue à celui qu'il possède déjà, l'addition d'une nouvelle instance imposerait aux citoyens d'être gouvernés par quatre niveaux

1. Voir Bergeron (1977) et Turp (1991), notamment les pages 1083-1115. Turp propose l'existence d'une conférence parlementaire conjointe (de représentation paritaire), d'un conseil des ministres, d'un secrétariat, d'un tribunal et d'une banque centrale conjointe. Il y ajoute un projet de traité créant l'union économique Canada-Québec.

de gouvernement, et parfois par cinq. En outre, la création de nouvelles institutions ne pourrait qu'ébranler davantage un contexte politique déjà troublé. N'oublions pas que l'Union européenne, souvent citée comme exemple, n'a atteint son état actuel qu'après plusieurs décennies. De même, la dévolution des compétences poserait de multiples problèmes, car il est impossible de répartir les juridictions avec une netteté absolue. Les champs de réglementation et de compétence empiètent toujours les uns sur les autres ; ainsi la réglementation environnementale sur les bassins hydrographiques touche-t-elle aux pêcheries et au flottage du bois. On pourrait, de même, confier clairement aux instances de l'Union le soin de conclure des accords commerciaux, mais ces accords entraîneraient des répercussions sur les politiques agricoles, sur les investissements et même sur les relations de travail. C'est là un problème inhérent à toutes les fédérations, et chacune a développé, pour le régler, un ensemble particulier d'ententes administratives et de précédents. Une union Canada-Québec devrait repartir à zéro, ce qui entraînerait frictions, retards et incertitude juridique.

Les propositions d'Union comportent d'autres problèmes plus immédiats. Comment, par exemple, seraient mises en vigueur les politiques adoptées ? Ou bien l'État central disposerait d'une imposante bureaucratie, ou bien, ce qui est plus probable, confierait aux gouvernements du Canada et du Québec le soin d'appliquer lois et règlements. Le risque existerait alors de voir certaines politiques plus ou moins populaires, ou trop coûteuses, appliquées sans conviction ou carrément « oubliées ». De même, l'obligation de rendre compte serait problématique, les responsabilités décisionnelles n'étant pas clairement dévolues. Les guerres partisans pourraient également paralyser le gouvernement central et dresser ses représentants les uns contre les autres. On songe, par exemple, à un Canada gouverné par un parti de droite et un gouvernement d'Union dominé par une coalition de gauche articulée sur le Québec. Toute fédération vit des problèmes analogues ; le problème est que, dans notre régime de souveraineté-association, les rancœurs seraient d'abord dirigées vers la nation partenaire.

Mais ce partenaire serait-il vraiment « national » ? Certaines propositions d'Union demeurent extrêmement imprécises quant au siège de la souveraineté. Or, le choix est simple : ou bien le gouvernement central, ou bien les entités participantes, disposent de la souveraineté. Dans le premier cas, les Québécois ne bénéficieraient ni des attributs de l'indépendance, telle la citoyenneté, ni d'une présence distincte à l'étranger, et seraient éternellement minoritaires dans le nouvel État. Dans le second cas, le gouvernement central perdrait ses assises ; en cas de conflit irréductible entre les participants, des députés se retireraient, les rentrées fiscales seraient taries, le paiement de la dette stoppé et les traités rompus.

Quel serait le mode d'établissement d'une telle union ? Resnick propose la tenue d'une assemblée constituante formée exclusivement de représentants du reste du Canada, avec l'accord du gouvernement fédéral et d'au moins six provinces sur neuf. Cette instance se pencherait sur la constitution du Canada et, de concert avec ses homologues québécois, sur les termes d'une Union. La ratification serait obtenue par référendum. C'est là ne tenir aucun compte des mécanismes prévus par la constitution actuelle qui exige, pour tout amendement, un vote du Parlement et de la plupart des législatures provinciales. Resnick présume, en outre, que la sécession laisserait intacts la souveraineté et le statut constitutionnel du Canada. Autant dire que la sécession n'aurait pas eu lieu, ce qui est recourir à une échappatoire. Ou bien un gouvernement d'Union est créé par amendement constitutionnel, ou bien le Québec devient un pays souverain (et le Canada le demeure). Dans le premier cas, nous nous trouvons avec un régime fédéral hautement asymétrique, la constitution demeure la loi suprême (Resnick, 1991 : 100) et il n'est nul besoin d'un « texte de base » agréé par le Québec et le reste du Canada. Dans le second cas, la configuration des institutions politiques résulterait de négociations entre le Québec et le reste du Canada, avant ou après la séparation. Cette entente serait ensuite enchâssée dans un traité entre États souverains, après que le « Canada » actuel eut cessé d'exister. L'histoire nous apprend que toute sécession brise la communauté politique qui la précédait et que les relations ultérieures sont conduites selon les coutumes internationales, même si des institutions nouvelles ont été créées par traité².

Dans l'hypothèse d'une union hautement intégrée, un problème fondamental se pose : comment répartir les pouvoirs dans les institutions communes ? Il n'existe que deux solutions de principe, dont aucune n'est susceptible de donner satisfaction et d'assurer permanence. La première repose sur le principe démocratique de « représentation par population » ou, si l'on préfère, de l'adage « une personne, un vote ». En un tel cas, les députés québécois seraient condamnés au statut de minorité perpétuelle, ce qui amènerait tôt ou tard le Québec à remettre le régime en question. La seconde solution est celle de la parité nationale ou d'égalité entre les deux nations participantes. En un tel cas, une opposition du Québec pourrait toujours paralyser le Canada, même sur des questions d'intérêt vital, ce qui serait intolérable pour les Canadiens (Smiley, 1980). En bref, la proportionnalité serait inacceptable au Québec et la parité intolérable au Canada. (Il n'est qu'à songer au refus opposé par le reste du Canada, lors de Charlottetown, à la proposition plutôt modeste d'accorder au Québec 25 p. cent des sièges aux Communes³.)

2. Voir, au chapitre 11, le compte rendu des négociations menées par les Tchèques et les Slovaques à propos d'un « traité d'État(s) ».
3. Johnston *et al.* (1993 : 24) ; Gallup (1992). L'un évalue cette opposition à 78 p. cent, l'autre à 72 p. cent.

À un degré moins élevé d'intégration politique, les deux pays souverains pourraient confier à des instances législatives et exécutives conjointes certaines prérogatives dans des domaines limités. Le modèle en est celui des délégations parlementaires ou ministérielles. Le East African Common Services Organization, par exemple, était constitué d'un organisme législatif élu par les députés des législatures du Kenya, de l'Ouganda et du Tanganyika, et d'un conseil exécutif composé des premiers ministres et de quelques ministres de chaque pays. La coopération était acquise en certains domaines : postes, chemins de fer, institut consacré à la malaria, etc. La législature commune adoptait des lois qui avaient, auprès des parlements, simple valeur de recommandation (Franck, 1968A : 18-19).

Entre 1867 et 1917, l'Autriche et la Hongrie ont également eu recours à ce système de délégations parlementaires. Le parlement de chaque État déléguait soixante représentants aux sessions annuelles tenues alternativement dans chaque capitale. Si les délégations adoptaient un budget commun, il devenait exécutoire pour les parlements nationaux. Délégations et parlements négociaient des ententes sur les tarifs, la banque centrale et la monnaie, la répartition des dépenses et le système ferroviaire commun. Chaque parlement devait ensuite entériner ces accords. Les affaires étrangères, l'armée et les finances communes étaient chacune dirigées par un ministre « commun » choisi par l'empereur d'Autriche qui était également roi de Hongrie (May, 1951 : 38-41).

Des modèles analogues ont été proposés pour le Canada et un Québec souverain. Ainsi Roma Dauphin et Stanislas Slosar (1992 : 161-172) ont esquissé un traité d'union économique coiffé d'un conseil des ministres des deux pays. Astreint au principe de parité, ce conseil rédigerait des lois soumises aux parlements nationaux. Une gestion commune serait assurée dans certains domaines comme les communications, les pêcheries et la commercialisation des produits agricoles ; une commission d'arbitrage conjointe serait également créée, dont les décisions ne seraient pas exécutoires.

Le modèle de fonctionnement par délégations comporterait certains avantages, notamment le contrôle conjoint des fonctions communes susceptibles d'économies d'échelle et des fonctions grevées de fortes externalités. Et comme ces diverses mesures seraient le fait de représentants élus, elles seraient empreintes d'une certaine légitimité, fût-elle indirecte. Mais un tel système est de nature essentiellement confédérale et en subit les inconvénients. Nous l'avons vu, ses champs de juridiction empiètent forcément sur les domaines réservés aux gouvernements nationaux qui contrôlent ainsi la mise en œuvre des mesures adoptées par l'instance centrale. Cette instance, du reste, ne dispose d'aucune assiette fiscale ; elle dépend des transferts consentis par les États souverains. Si, par ailleurs, les décisions des délégations étaient exécutoires, la

responsabilité gouvernementale disparaîtrait, ce qui est antidémocratique⁴. Si elles ne le sont pas, en revanche, obstructions et retards sont toujours possibles. L'accord entre l'Autriche et la Hongrie fut ainsi paralysé par d'interminables conflits à propos de tarifs, de devise, de conscription militaire et de la langue d'usage dans les forces armées. L'instabilité des accords confédéraux tient, essentiellement, au fait que l'instance centrale ne dispose d'aucune assise politique qui lui soit propre.

Les accords confédéraux bipartites sont particulièrement fragiles. Fondés sur le principe de l'égalité des nations, leur mode de représentation exige de l'entité la plus importante qu'elle concède un droit de veto à sa partenaire, ce qu'acceptent fort mal les démocraties (Soberman, 1991 : 202-203). Le même problème se pose quant au financement des activités communes : la parité politique devrait s'accompagner d'une parité des contributions (Courchene, 1991B : 53). Cette fois, c'est l'entité la plus petite qui proteste, invoquant le fait que sa partenaire profite des accords communs en proportion de sa taille. De tels problèmes revêtent une acuité particulière au sein de confédérations bipartites, car coalitions et compromis y sont plus difficilement réalisables. Plus sont nombreux les membres d'une confédération, plus sont nombreuses les possibilités d'ententes et plus dilués les conflits d'intérêts. On peut, dès lors, prétendre qu'une confédération qui unirait un Québec souverain et des provinces souveraines serait plus stable qu'une association Canada-Québec, mais une telle configuration laisserait intacts les problèmes de fond : veto accordé à tous les États, perte d'autonomie politique des diverses entités, résistance de l'instance centrale aux pressions des membres souverains. Pour toutes ces raisons, les confédérations ne vivent jamais très vieilles.

Des pouvoirs délégués par des États souverains à des instances nanties d'une autorité administrative ou réglementaire : tel est le degré d'intégration suivant. De telles instances, ou agences, peuvent être spécialisées et disposer d'un mandat limité (par exemple, la gestion du trafic ferroviaire ou aérien entre plusieurs pays (Spiro, 1968 : 78)), ou posséder des prérogatives très vastes dans un ensemble de domaines (telle était la Commission européenne avant que ne soit instituée la monnaie unique). Leur composition peut être fort diverse : politiciens, délégués des gouvernements nationaux, membres choisis pour leur neutralité ; quant à leur représentation, elle peut être équilibrée ou pondérée. Leur trait commun est le pouvoir, délégué conjointement par tous les États membres, de réglementer ou de gérer des organismes de service public.

Un tel instrument est particulièrement souple. Ces agences peuvent assurer des services communs et instaurer, par leurs directives, une politique commune

4. Monahan et Covello (1992 : p. 108) : « En démocratie, tout pouvoir commun doit provenir d'une volonté électorale commune. Il s'ensuit que seule sera légitime une instance législative directement élue par les citoyens du Québec et ceux du reste du Canada. »

dans certains domaines. Libres de leurs actes et tenues à la seule efficacité, elles sont dégagées des contraintes partisans et des pressions nationales. Les activités de réglementation n'étant pas particulièrement coûteuses, ces instances peuvent être financièrement autonomes, ce qui évite les frais considérables associés à la gestion de programmes supranationaux.

Mais elles ne sont pas sans inconvénients et sans limitations. D'une part, l'application des règlements relève ultimement, en vertu du principe de souveraineté, des bureaucraties nationales. Si un pays passe outre à des directives communes, ou refuse de les appliquer, il n'existe d'autre recours que les sanctions dont dispose tout État, c'est-à-dire l'emploi de mesures de représailles ou l'abrogation de l'entente. D'autre part, l'éternel problème de représentation n'est pas résolu. Les agences doivent fonctionner selon un mode décisionnel qui ne peut être, comme toujours, que la proportionnalité ou la parité. (On peut certes songer à des membres « neutres », mais les gouvernements hésitent généralement à déléguer des fonctions importantes à des personnes qui n'ont pas à leur rendre compte.)

L'absence de responsabilité politique des agences constitue une difficulté supplémentaire. Créatures de l'État (ou des États), elles ne peuvent être dépolitisées. Comme elles rendent, par ailleurs, des décisions susceptibles d'impliquer des conséquences importantes sur la vie des individus et des entreprises, toute contestation se manifestera dans l'arène politique nationale. C'est ainsi qu'en Europe les vastes pouvoirs de la Commission ont entraîné ce qu'on a qualifié de « déficit démocratique », c'est-à-dire l'écart entre les décisions réglementaires et le degré de contrôle populaire. Le mécontentement des citoyens à l'endroit des agences supranationales est fonction des attentes démocratiques, ainsi que de l'ampleur et de la profondeur des interventions réglementaires. Lorsque les fonctions supranationales sont limitées, de faible portée, et que les directives n'engagent pas les États nationaux, le déficit démocratique est faible et les occasions de conflit sont rares. Mais cela laisse présager une sévère limitation des fonctions dévolues aux agences communes dans une alliance Canada-Québec. Tolérées dans des domaines techniques comme les poids et mesures ou dans des services spécialisés comme la gestion des brise-glaces, elles ne seraient certes pas autorisées à assumer les diverses réglementations d'un marché commun ou de l'environnement, pour ne rien dire de la défense ou des affaires étrangères.

À une intégration plus faible encore, les États se contentent d'établir des organismes d'arbitrage judiciaires ou quasi judiciaires. Ils s'engagent, par traité, à porter certains différends devant une instance supranationale qui tient des audiences et rend des décisions qui peuvent être exécutoires ou non. Un tel mécanisme est essentiellement passif ; ces institutions judiciaires n'ont pas pour fonction de créer des obligations nouvelles, mais de déterminer si les obligations existantes ont bien été remplies. Elles soustraient ainsi les conflits

des aléas de la politique, fût-ce provisoirement, ce qui atténue les risques de représailles et d'escalade entre États. Contrairement aux agences, qui jouent un rôle actif, les instances judiciaires jouissent d'une réputation de « neutralité » qui a pour effet de réduire le déficit démocratique évoqué précédemment. Au Canada, par exemple, les citoyens acceptent volontiers les décisions de la Cour suprême, même lorsqu'elles imposent d'importantes modifications aux lois ; de même, la nomination des juges est accueillie avec une indifférence qui contraste violemment avec les passions que soulèvent les négociations constitutionnelles ou un quelconque référendum.

Un tel ensemble de mécanismes d'arbitrage pose cependant plus de problèmes qu'il n'en résout. Une première décision s'impose d'entrée de jeu : ces instances seront-elles permanentes, comme le Tribunal international, ou seront-elles instituées ponctuellement, au fur et à mesure des différends ? Il importe ensuite de convenir des règles de procédure quant à la preuve, aux pouvoirs de *subpoena* et au mécanisme d'appel. Les domaines de juridiction de ces organismes doivent également être déterminés, ce qui suppose que les deux pays ont déjà convenu par traité de leurs droits et obligations. Les gouvernements sont généralement réticents à aliéner leurs pouvoirs en matière de défense, de maintien de l'ordre, de culture, de droits des minorités et de recherche et développement, de sorte que les mécanismes d'arbitrage supranationaux ne portent, le plus souvent, que sur les différends d'ordre économique. Plus grande encore est la réticence à abandonner leur souveraineté en accordant à des tribunaux supranationaux un pouvoir de décision exécutoire. Il s'ensuit que les appels doivent être interjetés devant des tribunaux nationaux. Et comme la souveraineté ne peut être aliénée de façon permanente, les parties peuvent, si les enjeux sont suffisamment importants, ne tenir aucun cas de décisions exécutoires. Ne reste alors, à la partie lésée, que le recours à des mesures de représailles.

Les organismes quasi judiciaires adoptent en général un mode de représentation paritaire, moins problématique ici que pour les agences spécialisées ou les instances législatives ou exécutives. Leur fonction étant de statuer juridiquement sur des obligations déjà définies, leur fonctionnement repose sur la présentation de plaidoiries et leurs énoncés sont techniques et jurisprudentiels. Ils ont à déterminer ce qui est équitable, non ce qui est opportun. Néanmoins, la parité peut provoquer une certaine opposition chez les citoyens des États les plus peuplés, particulièrement lorsque sont rendues des décisions exécutoires. La même réserve s'applique au déficit démocratique : les décisions judiciaires sont d'autant mieux reçues que le tribunal a réputation d'équité et est reconnu comme une institution nationale. Mais une telle réputation ne s'acquiert pas du jour au lendemain et une instance conjointe Canada-Québec n'aurait ni caractère national ni réputation établie.

Pour toutes ces raisons, le recours à des institutions judiciaires et quasi judiciaires ne serait pas particulièrement pertinent à la suite d'une sécession du

Québec. Des mécanismes d'arbitrage ne pourraient être établis que pour régir des secteurs à propos desquels les deux parties auraient préalablement conclu un accord. Leurs décisions ne seraient probablement pas exécutoires, leur légitimité resterait fragile et ils seraient vraisemblablement limités au domaine de l'économie. Et si le Québec était admis à l'Accord de libre-échange et à l'ALENA, qui possèdent tous deux leur propre mécanisme d'arbitrage, de tels tribunaux deviendraient sans doute inutiles.

Plus ténue encore est une intégration politique qui se limite à la création de mécanismes de consultation. Dotées de pouvoirs d'enquête et de recommandation, de telles instances conjointes offrent l'avantage de représenter une source d'information relativement neutre. Elles peuvent être complexes et permanentes, telle la Commission conjointe internationale Canada/États-Unis, ou simplement ponctuelles et épisodiques. Leurs recommandations ne sont pas exécutoires, mais peuvent avoir une grande crédibilité lorsqu'appuyées sur des recherches sérieuses, une forte participation publique, une analyse compétente et une connaissance précise des fonctionnements de l'État.

De tels organismes présentent peu d'inconvénients. La force de l'analyse et la pression morale sont leurs seuls outils, de sorte que leur véritable influence ne s'exerce que sur le long terme. Ils sont également susceptibles d'embarrasser les gouvernements en soulignant leurs erreurs et leurs échecs. Finalement, le problème demeure de répartir les coûts afférents à leur fonctionnement : parité ou proportionnalité ? Malgré ces quelques inconvénients, il est possible que le Canada et le Québec se dotent, faute de mieux et à condition d'en avoir préalablement admis la nécessité, de quelques organismes consultatifs dans certains domaines comme la réglementation des valeurs et l'environnement.

L'avant-dernier degré de l'intégration politique est atteint lorsque les gouvernements ne se reconnaissent d'autre obligation mutuelle que celle de se consulter à intervalles réguliers. Ces consultations peuvent intervenir entre ministres, entre législatures, entre instances réglementaires et même entre organismes judiciaires. Elles peuvent être déterminées par traité ou réglées par des organismes officiels ou paragouvernementaux. Outre qu'elles amènent les preneurs de décisions à comparer leur calendrier, elles sont susceptibles de susciter compréhension mutuelle et coopération. Mais elles ne sont la garantie d'aucune action conjointe ou coordonnée.

Si le Canada et le Québec se limitaient, après la sécession, aux relations internationales convenues entre deux États, nous aurions alors atteint le degré zéro de l'intégration politique. En l'absence totale d'instances bilatérales, leurs relations d'État à État seraient gouvernées par « les usages du droit international et de la diplomatie » (Smiley, 1977 : 6). Chacun adhérerait aux Nations Unies, au Fonds monétaire international et à divers autres organismes, ce qui imposerait quelques règles à leurs relations bilatérales. Mais d'intégration

politique, point. Leurs négociations pourraient aboutir à des accords précis et limités ou à des traités définissant certains droits et obligations. Mais aucune règle décisionnelle ne leur serait commune et leur coopération ne s'exercerait qu'en cas de bénéfices réciproques. Une telle situation offre un avantage : l'autonomie politique de chacun demeure entière. L'inconvénient en est l'absence de tout mécanisme susceptible d'imposer des décisions collectives dans des domaines d'intérêt commun.

À quel degré d'intégration arriveraient, à long terme, le Canada et le Québec ? Tout dépend de la force relative de deux dynamiques structurelles, l'une centralisatrice et l'autre décentralisatrice, ainsi que de la configuration interne qu'adoptera le Canada. Une intégration politique au niveau des délégations parlementaires ou des agences de réglementation serait improbable si la sécession était suivie d'une confrontation Canada-Québec sur la question des règles décisionnelles communes (parité ou proportionnalité). Le mode de transition sera également crucial. Non seulement il créera des précédents en matière de relations politiques, mais le niveau d'antagonisme des populations déterminera le degré d'intégration possible à leurs dirigeants. La raison est simple : de part et d'autre, les citoyens refuseraient de céder la moindre parcelle de leur autonomie à seule fin d'aboutir à un compromis avec l'autre partie :

Le seul fait d'accorder une quelconque mesure d'indépendance aux instances communes serait interprété par plusieurs Québécois comme la cession au Canada anglais d'un droit de veto ou, tout au moins, d'un droit d'intervention dans des domaines essentiels à l'avenir de la nation. De nombreux Canadiens anglais, de leur côté, estimerait intolérable d'ajouter, à une sécession déjà difficile à accepter, un niveau supplémentaire de bureaucratie grâce auquel les Québécois pourraient intervenir, fût-ce indirectement, dans leurs affaires (Pentland, 1977 : 240).

Par contre, tout degré d'intégration politique, quel qu'il soit, comporterait des avantages fort concrets, à la condition d'être associé à une intégration économique. Même si les populations s'opposaient à l'intégration politique, il se pourrait que les avantages immédiats d'une intégration économique soient liés à l'existence de superstructures politiques communes, auquel cas les pressions au désengagement s'atténueraient. De même, inversement, les superstructures politiques post-sécession pourraient être faibles, ou inexistantes, ce qui aurait pour effet de freiner l'intégration économique et d'accroître les coûts de la séparation. Cette problématique vaut d'être analysée plus avant.

L'intégration économique exige-t-elle l'association politique ?

Nous avons dressé la liste, dans les chapitres précédents, des différents niveaux d'intégration politique et économique possibles entre deux États. Existe-t-il, entre ces deux types d'intégration, un rapport ou une corrélation ? Question abstraite, certes, mais dont les conséquences sont éminemment pratiques. Selon plusieurs souverainistes, la séparation serait suivie d'une intégration Canada-Québec à hauteur d'un marché commun ou d'une union économique, de sorte que les perturbations à l'ordre existant seraient négligeables. Plusieurs institutions conjointes seraient ainsi créées pour gérer l'espace économique commun, institutions qui n'exigeraient qu'un faible degré d'intégration politique : organismes quasi judiciaires, agences spécialisées ou conseils ministériels.

La plupart des analystes canadiens-anglais conviennent volontiers que le choc de la rupture limiterait sérieusement le degré d'intégration politique des deux pays, réticents tous deux à confier des pouvoirs à des organismes communs. Mais ils ont tendance à postuler l'existence d'un rapport étroit entre les intégrations politique et économique, ce qui les amène à estimer que l'absence d'institutions conjointes limiterait considérablement le degré d'intégration économique possible entre le Canada et le Québec. La souveraineté entraînerait ainsi, par rapport à l'union économique actuelle, des pertes importantes. C'est là un argument antisouveraineté fort sérieux et, comme le montrent les citations suivantes, très répandu :

Union douanière, marché commun ou union économique, pour ne rien dire d'une union monétaire, sont des hypothèses irréalistes car elles exigent toutes un degré important d'intégration politique (Monahan et Covello, 1992 : 10).

Il existe cependant un certain rapport entre l'intégration économique et l'intégration politique ; le passage d'un accord de libre-échange à une union douanière, puis à un marché commun et enfin à une union économique, exige une évolution

parallèle de l'intégration politique. Un accord de libre-échange, par exemple, ne requiert qu'un mécanisme d'arbitrage, un marché commun demande une certaine coordination politique, alors qu'une union économique exige une coordination encore plus étroite (surtout si elle s'accompagne d'une union monétaire) de même que l'existence d'un gouvernement central assez puissant pour faire respecter les droits des citoyens. Cette relation entre les unions politique et économique limite ainsi les options ouvertes par la souveraineté-association, laquelle prétend, de façon erronée, que le degré d'intégration politique (la souveraineté) peut être déterminé indépendamment de celui de l'intégration économique (l'association) (Boadway, Purvis et Wen, 1991 : 18).

Le maintien d'une union douanière exige, en raison des divergences économiques régionales, un degré minimum d'union politique. Inversement, la rupture de l'union politique canadienne mènerait, presque inévitablement, au démantèlement de l'union douanière canadienne (Murray Smith, 1991 : 481).

Des liens étroits unissent choix politiques et choix économiques. Les institutions politiques doivent être compatibles avec le degré d'interdépendance choisi (Maxwell et Pestieau, 1980 : 29).

L'évolution récente de l'Europe nous enseigne une grande vérité : l'union économique ne peut être réalisée sans que l'union politique ne soit à un niveau élevé, passant même du type confédéral au type fédéral. Il est parfaitement irréaliste de croire que les objectifs de l'« association économique » Québec-Reste du Canada, et qui sont plus ambitieux encore, puissent être atteints au moment où on brise l'union politique actuelle (Leslie, 1991 : 137).

Comme on le verra plus loin, chaque fois que l'on progresse d'un degré dans l'intégration, une part croissante de pouvoirs économiques des États-Nations doit être déléguée à des institutions communautaires supranationales (Canada, 1978B : 1).

Au fil des années, l'union douanière canadienne a évolué en fonction des équilibres économiques régionaux et sectoriels, ainsi que des forces politiques. Si le Canada et le Québec se séparaient, il serait absurde d'en attendre la survie, car cette dernière exige la présence d'une autorité fédérale pour arbitrer les différends. Il ne peut y avoir d'union économique sans union politique (Grady, 1991 : 144).

Dans le même ordre d'idées, Courchene reconnaît qu'une union économique exige des institutions centrales assez fortes pour s'imposer aux États membres en certains domaines ; puis il s'interroge : « Pourquoi le Québec jouerait-il son avenir économique sur l'indépendance s'il doit, immédiatement après, rendre à une superstructure confédérale une grande partie de sa "souveraineté" et, en certains domaines, davantage encore ? » Ici encore, on présume qu'une union monétaire et économique exigerait la dévolution de pouvoirs

importants à une « superstructure judiciaire et administrative¹ ». De telles hypothèses sont, il va sans dire, rejetées par les souverainistes. « En accédant à la souveraineté, écrit le Parti québécois, le Québec coupera bien entendu le lien politique avec le régime fédéral, mais dans l'intérêt du Québec et du Canada, de nombreux liens à caractère économique seront maintenus (Parti québécois, 1990 : 36). »

L'hypothèse d'une corrélation entre les deux types d'intégration repose sur plusieurs postulats, dont quatre nous semblent déterminants : 1) L'intégration négative — c'est-à-dire l'interdiction d'élever des barrières à la circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux — ne rapporte que des bénéfices économiques limités ; il importe, pour aller plus avant, de passer à une intégration économique positive — c'est-à-dire à une réglementation normalisée et à des mesures dynamisantes des agents économiques et de leur efficacité. 2) Les dirigeants politiques d'États séparés étant modérément incités à conclure des accords de coopération, une autorité centrale est mieux à même d'assurer cette intégration positive. 3) Les citoyens d'un État démocratique répugnent à se plier à des lois et à des règlements émanant d'autorités étrangères ou qui échappent au contrôle populaire. 4) Il est politiquement impossible d'assurer une péréquation hors des frontières d'une « communauté de partage » (*sharing community*).

On invoque souvent, pour démontrer l'existence d'un lien entre les deux types d'intégration, le fait que l'intégration économique d'un certain niveau — zone de libre-échange ou marché commun, par exemple — suppose l'abolition de toutes les barrières, tarifaires et non tarifaires. Concurrence à armes égales et efficacité ne pourraient ainsi exister que dans un espace économique homogène. Plusieurs barrières non-tarifaires sont assez raffinées : subventions aux entreprises nationales, politique d'achats publics discriminatoire, réglementation dans divers domaines comme les investissements ou les normes de fabrication, de même qu'instauration de cadres réglementaires dans les secteurs du transport, des communications et des activités bancaires. Leur abolition exigerait, ainsi va l'argument, la présence d'un mécanisme d'arbitrage qui trancherait péremptoirement les litiges relatifs à la concurrence déloyale et déterminerait l'acceptabilité des politiques nationales. Ce qui, il va sans dire, requiert un accord-cadre. Plus efficace serait sans doute une autorité centrale, telle la Commission européenne, capable de normaliser la réglemen-

1. Courchene (1991B : p. 40, 35). Ce rapport entre les deux types d'intégration est parfois perçu comme si étroit que les deux dimensions (économique et politique) en sont confondues. C'est ainsi, par exemple, qu'en dépit d'une analyse raffinée de cette thématique, il écrit qu'advenant une rupture des fédérations « une solution de rechange consiste à établir, à titre de substitut à la fédération, une union ou une confédération économique ».

tation et les codes de conduite de manière à uniformiser le comportement économique des États membres.

Mais une telle normalisation économique est possible sans une intégration politique aussi poussée. Si les gouvernements participants appliquent des politiques globales semblables, ils peuvent, par « reconnaissance réciproque », les traiter comme équivalentes. En vertu de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, par exemple, chaque pays convient d'accepter les méthodes d'examen et les organismes de vérification de son partenaire (Canada, art. 605). Lorsque les méthodes sont divergentes, un des partenaires peut opter pour l'harmonisation, s'il y trouve son compte. De même il est possible de convenir, par traité, de la création d'un mécanisme d'arbitrage qui se pencherait sur les barrières non tarifaires ; et tels sont bien les termes, applicables en divers domaines, de l'Accord de libre-échange et de l'ALENA. De telles méthodes sont cependant lentes et liées par les précédents ; en outre, chacune des décisions ainsi obtenues donne toujours tort, par définition, à l'un des partenaires. Elles imposent des contraintes juridiques et administratives inflexibles (Courchene, 1991B : 35), ce qui restreint les occasions de compromis qu'autorise un régime d'intégration politique. De tels compromis, par contre, peuvent être proposés par de simples instances consultatives ou acceptés après consultation des responsables politiques. Tout dépend, dès lors, de l'intérêt des politiciens à consentir à ces compromis.

Un autre argument a trait à la politique commerciale. Tout degré d'intégration économique plus avancé que celui d'une zone de libre-échange exige l'existence d'une politique commerciale commune. Les États doivent accepter une échelle tarifaire commune et des quotas communs dans certains secteurs, par exemple l'agriculture, les textiles ou la chaussure. Ils doivent également pouvoir agir en commun lors de différends avec des tiers et négocier d'une seule voix des accords multilatéraux fort complexes. Or, comme toute politique commerciale déborde désormais les questions de tarifs et de quotas et englobe des secteurs comme l'investissement, les subventions, la propriété intellectuelle et l'environnement, les accords commerciaux entraînent des conséquences beaucoup plus grandes que jadis sur les pays signataires et sur leur vie politique.

Une autorité centrale commune, dotée de pouvoirs d'exécution et peut-être même de législation, assumerait la politique commerciale commune plus efficacement et à moindre coût. Il n'y aurait pas dédoublement du lourd appareil consultatif associé à toute négociation. Les décisions seraient plus rapides. La vaste portée des politiques commerciales modernes entraîne, sur le plan intérieur, des équilibres régionaux fort complexes, ce qui plaide en faveur d'une autorité unique. Mais tout dépend, il va sans dire, de la disparité d'intérêts des États constituants, car tout accord international implique profits et pertes souvent répartis régionalement. Deux États pourraient certes convenir sans

réserves d'une politique commerciale commune, à la condition que leurs économies soient identiques ; mais elles ne le sont jamais parfaitement. Une autorité unique a le pouvoir, dès lors, de mettre en œuvre des mesures compensatoires pour les « perdants » d'un accord commercial : fonds régionaux d'assistance financière, programmes de formation, subventions d'ajustement structurel. Ainsi, les bénéficiaires de la politique commerciale subventionnent, en retour, ceux qui y perdent.

Ces arguments ne sont cependant pas inattaquables. La politique commerciale d'une union douanière peut être établie par des délégations parlementaires conjointes ou résulter de rencontres ministérielles. Plus lents et plus complexes, de tels pourparlers peuvent pourtant aboutir à des positions communes ; leur démarche laborieuse peut même, en certains cas, renforcer la position commune lors de négociations avec des tiers (Putnam, 1988). La règle décisionnelle est ici de première importance. En l'absence d'une autorité centrale, elle doit reposer sur la parité ou la proportionnalité, ce qui, on l'a vu, ne satisfait personne lorsque les États sont de taille inégale ; le plus grand rejette la première, le plus petit la seconde. Les équilibres interrégionaux ne peuvent pas être déterminés par simple règle décisionnelle, mais les intérêts des États membres d'une union douanière, qui est également zone de libre-échange, sont toujours interdépendants. La solution de rechange consiste donc à ne pas établir de règle décisionnelle et à poursuivre les négociations jusqu'à ce qu'intervienne un accord. Processus long et complexe, certes, mais qui aurait cependant pour effet d'atténuer les rancœurs politiques ; les « perdants », en effet, ne pourraient jeter le blâme sur aucune instance précise.

Selon une autre thèse, un très haut degré d'harmonisation est nécessaire à toute intégration réalisée à hauteur d'un marché commun ou d'une union économique. Certains règlements sont purement d'usage interne ; d'autres, comme la politique de concurrence, concernent l'ensemble de l'Union. La législation commerciale doit être normalisée, ou des accords doivent intervenir qui contournent les failles juridiques et les incompatibilités. La structure de taxation doit être identique partout, particulièrement en ce qui touche les entreprises. Finalement, une intégration positive exige que soient adoptées des dispositions concernant l'efficacité des infrastructures. Tout cela va mieux sous une autorité centrale.

Mais des États peu intégrés politiquement peuvent-ils arriver aux mêmes résultats ? De toute évidence, le cadre de la réglementation commerciale peut être normalisé volontairement, ce qui n'exige aucun contact entre les États. Il suffit que l'État qui module sa propre réglementation soit dirigé par un gouvernement assez fort pour résister aux pressions internes de ceux qui préféreraient des mesures moins contraignantes.

Lorsque les économies sont interdépendantes, les gouvernements ont intérêt à déterminer conjointement les modifications juridiques et réglementaires

requis. C'est là, cependant, un processus de conciliation assez long, qui peut se révéler coûteux en période de changements rapides. Mais la même remarque s'applique aux autorités centrales. Plus sérieux est l'argument selon lequel de tels accords se limiteraient, le cas échéant, au plus bas dénominateur commun. Un tel argument pro-intégration démarque les tenants de deux thèses : ceux qui croient que des États souverains peuvent en arriver à établir avec leurs homologues des politiques communes mutuellement avantageuses, et ceux qui n'y croient pas. Les premiers présument que la coopération entre États résulte des pressions exercées par les individus et les entreprises qui entendent réaliser des bénéfices interdits par la disparité des diverses politiques. C'est ainsi qu'un observateur a pu décrire la législation commerciale du Canada comme « l'expression d'un ordre spontané, créé par les impératifs du commerce et les besoins des agents économiques » ; et, ajoute-t-il, « cet ordre existe, que le Québec demeure ou non dans la fédération (Loungnarath, 1992 : 65). Mais l'Histoire nous enseigne que les institutions mutuellement profitables ne naissent pas spontanément, à preuve le GATT qui s'est développé graduellement et ne s'est établi qu'au terme d'une longue période de politiques commerciales ruineuses. Une des raisons théoriques du faible niveau de coopération internationale est le fait que les États sont moins motivés par les bénéfices absolus que par les bénéfices relatifs ; même si deux partenaires tirent profit d'une entente de coopération, celui qui en profitera le moins hésitera à s'y engager².

De manière plus générale, on peut attribuer la sous-optimisation des résultats aux incitatifs des gouvernements en situation de concurrence intergouvernementale. Cette concurrence peut être horizontale, c'est-à-dire se dérouler entre États, ou verticale, soit entre les États et l'autorité centrale. Selon certains, la concurrence intergouvernementale est féconde, car elle stimule l'innovation et l'efficacité ; horizontalement, elle force les gouvernements à réagir rapidement lorsque les agents économiques mobiles menacent de s'installer ailleurs. D'autres la voient comme potentiellement destructrice, car les gouvernements peuvent adopter des mesures nuisibles aux autres États et, parce qu'ils n'ont à répondre que devant leurs commettants, refuser de conclure des accords d'abord profitables à l'ensemble de l'Union. Si, par exemple, un changement dans la réglementation des achats publics ou des transports profitait à 80 p. cent de la population d'un État et à seulement 40 p. cent de celle d'un autre, le second État en bloquerait l'adoption. Mais sous une autorité centrale soumise à la règle de la proportionnalité, la mesure serait adoptée. En outre, ajoutent les tenants de cette thèse, les gouvernements ont tendance à réagir plus rapidement aux exigences des groupes menacés par le changement qu'à celles de ceux à qui il profite, car les premiers sont davantage motivés à s'organiser en groupes

2. Grieco (1998). Ces théories sont appliquées aux relations post-sécession Canada-Québec, dans Martin (1993 : 16-23).

de pression³. Ainsi, une mesure pourrait avantager 80 p. cent des citoyens d'un État et être préjudiciable à 60 p. cent des membres d'un autre État ; si les perdants étaient mieux organisés que les gagnants, la mesure pourrait ne pas être adoptée. Mais si existaient des institutions supranationales, l'ensemble des « gagnants » prévaudrait sur l'ensemble des « perdants ». Dans cette perspective, l'efficacité économique ne peut être maximisée sans la présence d'un tel « contrôleur » central (Breton, 1985 : 495-498).

Mais il est d'autres contrôleurs qu'un gouvernement central. Ainsi, les politiques fiscales des provinces canadiennes sont relativement mal coordonnées et on peut aisément prétendre que le contrôle y est exercé par les marchés financiers. En outre, une autorité centrale n'est jamais sans effets négatifs sur l'efficacité et l'innovation. Plus important encore, rien ne garantit qu'elle saura proposer et mettre en œuvre des politiques économiques efficaces. Au Canada, les lois et les politiques du gouvernement central ont souvent entraîné des distorsions dans la structure interrégionale des prix et concours, de la sorte, à la fragmentation de l'union économique⁴. En somme, une autorité centrale doit, elle aussi, répondre aux exigences des régions.

En l'absence d'une autorité centrale, cependant, les États se livreront parfois à une concurrence néfaste et échoueront à conclure des accords avantageux. Mais une telle autorité peut exister sans une intégration politique à hauteur d'institutions législatives ou exécutives communes. On songe, par exemple, à un organisme consultatif doté de vastes pouvoirs d'enquête et de recommandation, à un mécanisme d'arbitrage ou à un tribunal de commerce et de réglementation. Dans ce dernier cas, divers obstacles demeurent : 1) L'organisme devra gagner progressivement la confiance des partenaires et des agents économiques. 2) Pour que l'intégration soit maintenue à un niveau acceptable, il devra pouvoir exercer dans un champ de juridiction très vaste, défini par traités entre les États ; ces traités devront, pour être efficaces en matière d'intégration positive, avoir défini des objectifs communs sujets à interprétation juridique. 3) Les organismes judiciaires ne pourront se substituer aux États lorsque ceux-ci omettront de remplir leurs obligations ou de se conformer aux objectifs communs (Monahan, 1992 : 39-43). Mais ils pourront se prononcer sur l'opportunité de tel programme ou sur la nécessité de le modifier. Mais ils doivent alors exercer une grande discrétion, car toute intervention de leur part

3. Harris et Purvis (1991 : 205-207). Ajoutons que les politiciens ont des perspectives de court terme et ne sont guère disposés à adopter des mesures dont les bénéfices sont à long terme et les coûts immédiats.

4. Whalley (1983). Comme l'a noté sèchement Peter Leslie (1987 : 144), l'union politique se justifie économiquement par l'hypothèse « qu'un État interventionniste, gouverné par des gens aussi peu brillants que ceux que nous élisons habituellement, est capable de réaliser des bénéfices publics mieux que ne le ferait la seule intégration des marchés ».

sera susceptible d'accroître considérablement le « déficit démocratique », danger qui guette, du reste, tout organisme supranational.

Il est particulièrement difficile aux États indépendants de réaliser certains aspects de l'intégration positive. D'abord parce qu'une infrastructure conjointe appelle une action commune, par exemple la réglementation de services communs et l'allocation de moyens qui augmentent efficacité et intégration. De tels pouvoirs, même délégués à des agences spécialisées, ne peuvent être détachés du domaine politique. Tout dépend alors du degré de tolérance des populations à l'endroit de centres de décisions qu'elles ne contrôlent pas.

Le cadre juridique du commerce représente un autre de ces domaines qui ne peuvent être abandonnés aux seuls aléas de l'harmonisation. Dans des secteurs comme ceux des faillites, des lois sur la concurrence et de l'application des ordonnances judiciaires, il ne suffit pas que deux États affichent des pratiques semblables ; il y faut une instance dotée de pouvoirs exécutoires extra-territoriaux. C'est ainsi que deux États peuvent disposer de lois identiques concernant les faillites, mais si une entreprise dépose son bilan dans un État, il est impossible, en l'absence d'un traité spécifique, de toucher à ses actifs dans l'État voisin. La même remarque vaut dans le domaine des titres et des valeurs. Des législations identiques n'assurent pas nécessairement la coopération entre États : les problèmes de traités et d'extraterritorialité demeurent les mêmes.

Notons, en terminant, que la question de l'intégration positive perd de son acuité lorsque les gouvernements sont moins interventionnistes :

L'intégration économique n'est pas fonction des seuls accords internationaux. Elle résulte tout naturellement des mécanismes d'un marché libre d'obstacles à la circulation des biens, des personnes, des capitaux et des entreprises. Mais lorsque les gouvernements s'ingèrent dans cette mécanique, il devient nécessaire de coordonner les politiques nationales afin qu'elles n'aient pas un effet perturbateur sur les économies ainsi touchées (Dehem, 1978 : 2).

Plus on abandonne l'espace économique aux seules lois du marché, moins nécessaire est la coopération ; les mesures d'intégration négative peuvent alors suffire. Lorsque deux gouvernements ont, là-dessus, des positions idéologiques différentes, l'intégration en souffre ; le moins interventionniste des deux s'opposera toujours aux distorsions introduites par son partenaire dans l'espace économique commun.

Un autre argument en faveur de l'existence d'un rapport étroit entre l'intégration économique et l'intégration politique concerne la politique sociale. Cet argument est double. D'une part, affirment ses tenants, les traités internationaux et l'impuissance fiscale des États se sont conjugués pour limiter considérablement l'importance des instruments classiques de gestion économique — tarifs, subventions, réglementation et initiatives publiques. Il s'ensuit que la croissance repose désormais sur la formation du capital humain et sur l'aptitude

des économies à réagir rapidement au changement, ce qui exige la mise au point de politiques sociales bien conçues et bien intégrées (Courchene, 1991C). Si les États sont séparés, il est impossible de réaliser des économies d'échelle dans les secteurs des services sociaux et de l'éducation, et si la libre circulation est grande le risque existe de voir des États développer moins certains secteurs comme la formation de la main-d'œuvre. Une autorité centrale s'impose donc pour régir ces domaines. D'autre part, des politiques sociales différentes peuvent engendrer, dans l'espace économique commun, une concurrence déloyale. Si un État limite ses programmes sociaux, par exemple, ou légifère médiocrement sur la sécurité au travail ou sur le droit à la syndicalisation, ses entreprises peuvent produire à moindre coût, ce qui est injuste. De plus, de telles disparités (de politiques sociales) inter-États sont inefficaces, car les entreprises ont alors tendance à déménager dans des régions moins productives afin de profiter des bas salaires et d'une main-d'œuvre moins bien protégée, tandis que la population est incitée à se déplacer par l'attrait de taxes moins élevées et de meilleurs bénéfices fiscaux, plutôt que par des salaires établis par le marché (Norrie, Boadway et Osberg, 1991 : 247-248).

Certains de ces arguments plaident, ultimement, en faveur d'un État hautement centralisé ou même unitaire. Mais la disparité des politiques sociales peut comporter, en matière d'efficience et d'innovation, des avantages qui compensent pour les distorsions qu'elle impose au marché. De même, l'harmonisation en ce domaine peut être réalisée sans que n'intervienne une autorité centrale. Des normes minimales peuvent être établies par traité ou par l'adoption d'une Charte des droits sociaux analogue à celle qu'a adoptée l'Europe (Institute of Intergovernmental Relations, 1991 ; Monahan, 1992 : 19-29). Un mécanisme d'arbitrage est alors suffisant.

Il demeure, malgré tout, deux ordres de politiques socio-économiques dont la cohésion ne peut être assurée, dans une union économique, sans un haut degré d'intégration politique : la libre circulation des personnes et la péréquation ou redistribution. Le thème de la mobilité touche d'abord l'immigration. Les gouvernements nationaux gardent avec un soin jaloux leurs prérogatives en cette matière. Il est certes possible à deux États d'harmoniser par traité leurs exigences et leurs procédures d'admission ; mais il s'agit là, en démocratie, d'un domaine difficile à gérer sans l'accord et le contrôle de l'opinion publique. Les migrations internes sont également de traitement délicat. La libre circulation des personnes maximise l'efficacité d'une union économique, mais elle exige de conférer à chacun le statut de « citoyen du pays » — droit au travail, aux bénéfices sociaux et aux protections garanties par la constitution. Théoriquement, un tel statut pourrait être garanti par traité, mais à la condition que les bénéfices qui en découlent soient équivalents de part et d'autre. Mais il s'agit là des droits du citoyen, fondement même de la collectivité, et on imagine mal qu'ils soient accordés à ceux d'un autre État en l'absence d'institutions identitaires communes, notamment une législature élective.

La péréquation exige, elle aussi, un fort degré d'intégration politique. Dans les économies intégrées, les transferts interrégionaux sont essentiels à l'efficacité, car ils permettent aux États d'offrir à tous les citoyens des mesures socio-économiques équivalentes, tout en réduisant les mouvements migratoires inefficients. Ils facilitent également les ajustements structurels nécessités par la conjoncture ou par l'adaptation à des politiques communes. La péréquation évite à l'État d'employer des mesures structurelles pour régler des perturbations économiques de nature temporaire (par exemple, une guerre des prix des céréales). Elle agit, au sein de l'Union, comme une police d'assurance mutuelle. Lorsque de nouvelles politiques communes induisent, ou menacent d'induire, des inégalités dans l'espace économique, elle permet de surmonter les oppositions régionales en répartissant les bénéfices, ce qui augmente l'efficacité économique de l'Union.

Un tel partage exige-t-il des institutions politiques communes ? Il semble bien que oui. Personne n'accepte d'idée de taxer les contribuables d'un pays afin d'aider un gouvernement voisin. L'aide internationale elle-même, qui va aux pays les plus pauvres de la planète, ne va pas sans certaines récriminations. Entre États partenaires, une péréquation efficace ne va pas sans communauté politique commune et sans un gouvernement élu par les citoyens des deux pays. Tout problème de redistribution des richesses est de nature essentiellement politique et ne peut être abordé que par les représentants politiques sous peine d'atteinte grave à la démocratie.

Cela étant, il reste à évaluer la véritable portée économique de ces transferts interrégionaux. Ils sont généralement consentis selon de leur efficacité politique, ce qui ne répond pas toujours aux critères d'efficacité économique. En fait, on a pu affirmer qu'une redistribution interrégionale exagérée a porté préjudice à l'économie canadienne. Les transferts ont empêché de procéder aux calibrages nécessaires, ont alourdi le fardeau fiscal et ont réduit la compétitivité (Courchene, 1991A : 60-62). Quoiqu'il en soit, si la péréquation peut véritablement renforcer l'union économique et si des institutions politiques communes sont nécessaires à son exercice, alors le degré d'intégration possible se trouve limité par leur absence.

Dernière remarque au sujet de la politique monétaire et de la monnaie. Certains prétendent, sur la foi de l'évolution de l'Union européenne, qu'une autorité monétaire commune ne peut s'exercer durablement sans un approfondissement parallèle de l'intégration politique. Mais cette thèse est contredite par la pratique des Autorités monétaires et par l'utilisation du dollar américain dans certains pays. Plusieurs économistes estiment même qu'une politique monétaire n'a d'effet, à terme, que sur l'inflation et en déduisent que les banques centrales doivent être indépendantes du pouvoir politique. Rien ne s'oppose à ce que, dans une union économique, un des partenaires accepte de se plier à la politique monétaire de l'autre, si les inconvénients qu'il en subit

sont moindres que les avantages économiques qu'il retire de l'Union et que les bénéfices politiques qu'il voit à la souveraineté.

Nous devons donc en conclure que le lien est faible entre intégration économique et intégration politique. Divers degrés d'intégration économique peuvent être atteints dans une multitude de cadres institutionnels : harmonisation volontaire, organismes consultatifs, négociations internationales normales et traités subséquents, tribunaux d'arbitrage, agences spécialisées et organismes administratifs, délégations conjointes, et jusqu'à des instances législatives et exécutives conjointes. Sans oublier les mécanismes officieux, tels l'Union interparlementaire scandinave ou le Uniform Law Movement aux États-Unis.

Il est possible de classifier ces divers organismes en tenant compte de l'intégration économique. Les organismes judiciaires ou quasi judiciaires offrent l'avantage d'une certaine indépendance vis-à-vis des instances politiques et se prêtent à une représentation paritaire. Ils peuvent réaliser l'intégration négative en interdisant la discrimination et promouvoir l'intégration positive en déclarant invalides les mesures non coordonnées ou contraires à l'esprit des traités. Les organismes spécialisés et réglementaires peuvent mettre en œuvre des mesures positives, mais leur présence trop accentuée risque de provoquer un déficit démocratique. Les mesures de redistribution ne peuvent être adoptées que par une institution politique centrale et élective, expression de la « communauté de partage » sous-jacente à l'union économique. Sans de telles institutions centrales, on ne peut atteindre le degré le plus élevé d'intégration économique.

En principe, donc, l'institution centrale élective comporte, à un niveau élevé d'intégration économique, plus d'avantages que les initiatives séparées des États membres, qu'elles soient coordonnées ou non. Mais ces avantages ne sont pas automatiques ; des conflits internes ou des intérêts politiques divergents peuvent produire un état de paralysie ou des initiatives inefficaces. Il n'est pas inconcevable que l'harmonisation volontaire permette d'atteindre une forte intégration économique si le gouvernement est capable de résister aux pressions contraires. De même, l'action conjointe des États membres peut arriver au même résultat, encore qu'il faille alors la perspective de bénéfices mutuels évidents et la dévolution de certaines fonctions à des organismes réglementaires ou quasi judiciaires. En général, les États qui ne disposent pas d'une législature commune n'ont d'incitatifs politiques que nationaux, de sorte que le calcul des coûts et bénéfices est nécessairement partiel. La coopération inter-États est ainsi restreinte, sauf pour les secteurs interdépendants.

Qu'arrive-t-il lorsque l'intégration politique diminue soudainement d'un cran ? Il se produit, en premier lieu, une baisse de l'intégration économique causée par l'interruption de la mobilité transfrontalière et des mesures de redistribution. De même pour l'intégration positive assurée par une législature commune financièrement active sur l'ensemble de l'espace économique. Les pertes

ainsi occasionnées seront fonction de ce qu'auront été préalablement la portée économique de la mobilité et l'efficacité des mesures de transfert.

Au-delà de ces effets, rien n'est certain. La plupart des analyses s'attachent surtout au processus d'intégration économique croissante, perçu comme le but à atteindre ; dans cette perspective, la non-intégration politique est un obstacle, dans la mesure où les gouvernements résistent à certaines mesures ou refusent de céder une partie de leur autorité. Mais la réduction de l'intégration politique ne constitue pas l'inverse symétrique de son augmentation⁵. Ainsi, si deux gouvernements décident provisoirement de changements réglementaires qui rendraient l'espace économique commun plus efficace, mais seraient aussi préjudiciables à l'un des deux, les changements n'auront pas lieu et provoqueront, peut-être bien, une résistance à des impératifs venus « de l'extérieur ». Mais si les règlements existent déjà, un équilibre politique et économique s'est instauré ; entreprises et individus s'y sont habitués et le maintien du règlement ne créera pas de « perdants ». On pourra éventuellement l'abroger, pour diverses raisons internes, et l'État partenaire réagira en conséquence. Mais il s'agit là d'une démarche bien différente de celle selon laquelle des gouvernements hésitent à abandonner le *statu quo* et à s'engager dans un nouveau processus d'intégration.

À long terme, des États séparés, soumis à leurs propres groupes d'intérêts et à des pressions extérieures différentes, auront tendance à se donner des politiques distinctes ; l'intégration économique en sera d'autant diminuée. Tout dépendra de leur interdépendance économique, laquelle diminuera au rythme du relâchement de leur intégration politique, ce qui éliminera des incitatifs à la coopération, et ainsi de suite. Mais les institutions déjà existantes auront une grande importance. Nous avons déjà noté le rôle important que peuvent jouer les institutions politiques centrales dans le maintien d'un espace économique intégré. Exception faite de la mobilité et de la redistribution, une législature et un exécutif communs ne sont pas, théoriquement, essentiels au maintien d'un haut degré d'intégration économique. Mais leur rôle, alors, doit être rempli par d'autres institutions : mécanismes d'arbitrage de la réglementation, instances consultatives sur l'union économique, agences créées pour gérer les infrastructures communes et dotées de pouvoirs judiciaires extraterritoriaux. Seraient également conclus des traités sur la reconnaissance réciproque des réglementations, les objectifs de l'Union et les droits sociaux.

Un tel cadre pourrait, théoriquement, maintenir l'intégration économique à un haut niveau. Tout dépendrait, à long terme, de la disposition des citoyens à accepter des lois sur lesquelles ils ne pourraient exercer aucun contrôle démocratique (ou, inversement, de l'aptitude des politiciens à en faire valoir la

5. Une telle asymétrie fonde toutes les analyses de Rousseau (1979) sur les unions monétaires.

nécessité). La question préalable est, il va sans dire, de savoir si un tel cadre peut être créé. Tout repose, dès lors, sur l'état d'esprit des citoyens et sur les motivations des gouvernements au moment où les changements surviennent.

Il est donc nécessaire, pour en revenir au Canada et au Québec, d'analyser avec précision et minutie le processus d'accession à la souveraineté. Le climat politique et les décisions prises auront, le cas échéant, des conséquences à long terme. Le processus même de sécession déterminera largement le degré d'intégration politique du Canada et du Québec et, indirectement, leur degré d'intégration économique. Ce qui, en retour, déterminera partiellement les coûts de la séparation.

Auparavant, cependant, il importe d'analyser brièvement les facteurs structurels susceptibles de mener, au sein d'un régime politique, à la centralisation ou à la décentralisation. Ces facteurs auraient une influence déterminante sur le degré d'intégration qu'atteindraient le Québec et le reste du Canada, ainsi que sur la configuration de ce dernier.

Facteurs de centralisation et facteurs de décentralisation

Si le Québec faisait sécession, le Canada pourrait se reconstituer sous diverses formes constitutionnelles, depuis la centralisation complète (l'État unitaire) jusqu'à la décentralisation absolue (la fragmentation). Les solutions, on l'a vu précédemment, sont claires. Notre analyse portera ici sur les facteurs qui contribuent à fixer une entité politique sur ce continuum constitutionnel. Nous postulons que les caractéristiques d'une société constituent le premier élément de formation des institutions¹. Théoriquement, les constitutions devraient correspondre aux caractéristiques socio-économiques du corps social ; en pratique, leur création est soumise aux mouvements d'opinion et aux forces politiques induits par la structure même de la société. Ces facteurs structurels jouent un rôle non seulement dans le régime constitutionnel canadien, mais également dans la détermination du degré d'intégration politique du Canada et d'un Québec indépendant. Si, par exemple, le reste du Canada était culturellement plus homogène que ne l'est le Canada actuel, ce serait là un facteur qui, toutes choses égales par ailleurs, favoriserait l'adoption d'une constitution plus centralisée. De même, les institutions des deux pays seraient moins intégrées les unes aux autres si, après la sécession, le Canada et le Québec avaient des intérêts économiques et commerciaux sensiblement différents.

Les facteurs structurels modèlent les constitutions de deux manières. Ils agissent d'abord au moment même de leur création, d'une part, parce qu'ils ont été à l'origine des forces politiques en jeu et, d'autre part, parce que les auteurs des constitutions en tiennent compte dans leur rédaction. Deuxièmement, ces facteurs sont eux-mêmes en constante évolution, ce qui entraîne, à terme, des

1. Pour les fédérations, l'analyse classique est celle de Livingston (1967). Voir aussi Stein (1968).

pressions internes qui mènent à des changements constitutionnels. Nous nous limiterons ici à l'analyse du premier phénomène (laissant de côté les perspectives d'évolution sur le long terme). Les conditions qui prédomineront au moment même de la séparation seront, en effet, les facteurs les plus déterminants dans la configuration constitutionnelle du reste du Canada et dans le degré d'intégration Canada-Québec. Quant au long terme, aucun accord n'existe sur l'évolution des événements. Selon certains, la globalisation et les changements technologiques induiront une rupture des liens est-ouest et un rattachement culturel et économique des régions canadiennes aux États-Unis (Courchene et McDougall, 1991 ; Courchene, 1995 : 2-7), ce qui serait un facteur de décentralisation. D'autres s'attachent plutôt à la cohésion culturelle, économique et idéologique du Canada ainsi reconstitué². Au moment de la séparation, les acteurs politiques évolueront « dans une perspective d'avenir » — pour reprendre un vieux cliché ; il importe donc, avant tout, de déterminer comment les facteurs structurels agissent, durant la sécession, sur la configuration des institutions³.

Notre analyse sera brève. Les paramètres ne manquent pourtant pas. Afin de rendre compte de la création et de l'évolution des constitutions, les spécialistes ont évoqué une multitude de facteurs géographiques, sociaux, économiques, institutionnels et politiques. Qui plus est, ces facteurs sont tous interreliés. Comme l'a écrit, non sans un certain désespoir, un analyste, « il y a interaction réciproque de toutes les variables (Lemco, 1991 : 17). » Les théories de la centralisation et de la décentralisation ne diffèrent que sur l'accent mis sur certaines variables et sur la nature de leur interaction. Appuyé sur des analyses plus globales (Watts, 1966 ; Hicks, 1978 ; Lemco, 1991), notre propos démontrera que les caractéristiques structurelles ne seraient pas strictement déterminantes quant à la nouvelle constitution du Canada et aux relations Canada-Québec. Tout indique que le reste du Canada ne subit de pressions sérieuses ni centralisatrices ni décentralisatrices et que celles qui s'exercent sont contradictoires. Cela dit, l'analyse démontre, comme on le verra, que la formation des institutions répond à des facteurs tant structurels que

2. Whitaker (1992). Voir aussi les observations de Ian Stewart, dans Simeon et Janigan (1991 : 160-162) : l'ex-secrétaire du Conseil privé y décrit une « mythologie normative » selon laquelle on trouverait une fédération plus centralisée qu'on ne l'estime généralement.
3. Voir, là-dessus, Gibbins (1993). Selon Courchene (1995 : 2), il s'agit de déterminer « Comment l'absence agit sur l'ensemble » (*Staatsnation vs Kulturnation* », 2).
NdT : L'expression de Courchene est « the impact of the hole on the parts », jeu de mots sur les assonances identiques de « whole » — le tout — et de « hole » — le trou, c'est-à-dire l'absence du Québec. La version française se prête à un double sens que n'a certes pas voulu l'auteur !

Tableau 3
Facteurs propices à la centralisation et à la décentralisation

I UNION		Canada sans le Québec	Canada-Québec
C ¹	1. Désir d'indépendance/menace extérieure	XX ²	OO ³
	2. Bénéfices économiques :		
	(i) échelle et complémentarité	X	X
	(ii) intégration économique positive	X	- ⁴
C	(iii) associations unifiées	X	O
	3. Efficacité administrative	X	-
	4. Relations extérieures :		
	(i) défense	X	X
	(ii) diplomatie	X	O
	(iii) commerce	-	-
	5. Homogénéité ethnique et culturelle	X	O
	6. Contiguïté géographique	OO	X
	7. Histoire politique	X	X
	8. Similitude des institutions politiques et sociales	X	-
C	9. Leadership politique	X	OO
	10. Modèles de fédéralisme réussis	X	O
C	11. Politique internationale/américaine	X	X
	12. Sentiment d'appartenance	X	OO
II AUTONOMIE			
C	1. Crainte d'être dominé après l'indépendance	OO	OO
	2. Intérêts économiques différents :		
	(i) spécialisation régionale	X	-
	(ii) inégalité	O	-
	3. Commodité administrative :		
	(i) homogénéité régionale	-	O
	(ii) efficacité	O	O
	4. Relations extérieures conflictuelles :		
	(i) défense	X	X
	(ii) diplomatie	X	O
	(iii) commerce	O	-
	5. Diversité ethnique et culturelle	X	O
	6. Dispersion géographique	O	-
	7. Identité	-	O
	8. Différences :		
	(i) institutions sociales et politiques	X	-
	(ii) idéologies	O	O
C	9. Leadership politique régional	O	OO
	10. Modèles d'autonomie	O	O
C	11. Politique internationale/américaine	X	X
	12. Sentiment d'appartenance régionale	O	OO

Note : 1. Facteurs conjoncturels, dont la portée et l'influence sont fonction des événements.
 2. X indique une tendance à la centralisation. 3. O indique une tendance à la décentralisation
 4. Un tiret indique un état neutre.

conjoncturels. En cas de sécession du Québec, les premiers seront plutôt neutres et les seconds décisifs.

Comment se déterminent les structures d'une fédération ? La réponse la plus complète nous est fournie par l'analyse qu'a consacrée Ronald Watts (1966 : 41-92 ; 1971) aux facteurs qui interviennent lors de la création d'une constitution et à ceux qui déterminent son évolution et sa permanence. Le premier ensemble de facteurs fait l'objet du tableau 3. La partie supérieure décrit ceux qui conduisent à une Union centralisée, la partie inférieure ceux qui mènent à l'autonomie des régions. La force relative de chaque facteur est également notée. La plupart d'entre eux sont d'ordre structurel, et donc relativement stables, mais certains (précédés d'un « C ») sont conjoncturels, ce qui veut dire que leur portée et leur influence sont fonction des événements. Chacun est mis en regard de deux situations post-sécession : le Canada sans le Québec et l'intégration Canada-Québec. On aura profit à compléter cette analyse qualitative en se référant aux données des tableaux A-1 et A-2, ainsi qu'à la recension, faite au chapitre 1, des traits caractéristiques du Reste du Canada.

Abordons d'abord les facteurs structurels. Les bénéfices économiques sont parmi les plus importants et pèseront lourd dans la décision de conserver ou non la fédération canadienne, une fois le Québec devenu indépendant. L'union économique canadienne, en l'état actuel, permet des échanges commerciaux intenses, une considérable intégration des entreprises et une assez grande mobilité de la main-d'œuvre. Elle autorise également le gouvernement central à assurer une intégration positive par le biais du système judiciaire, de la réglementation, des dépenses d'infrastructure et de la péréquation. Tous ces facteurs tendraient au maintien de l'union économique au sein du Canada et à la présence d'un gouvernement central apte à en assurer la gestion.

En revanche, les intérêts économiques des régions sont fort divers, ce qui inciterait plutôt à la décentralisation. Pourtant, en dépit de liens commerciaux plutôt distendus avec le reste du Canada, les provinces de l'Atlantique ont un intérêt direct au maintien, chez elles, des transferts et des dépenses du fédéral. En 1990, ces transferts représentaient respectivement 20 et 36 p. cent du produit intérieur brut du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse (Leslie, 1993 : tableau 7). Plus sérieuses sembleraient être les divergences économiques entre l'Ouest et l'Ontario. Malgré le fait que leurs économies soient largement complémentaires, l'une articulée sur les ressources naturelles et l'autre sur le secteur manufacturier, l'histoire enseigne que le Canada central s'est toujours employé à dominer l'Ouest, soit par l'établissement de tarifs protectionnistes favorables aux industries ontariennes et québécoises, soit par l'instauration de mesures d'intégration « positive » telles que le Programme national de l'énergie. Il est généralement admis, néanmoins, que l'union économique procure à l'Ouest des bénéfices importants sous forme d'assurance collective, de programmes de stabilisation et de la libre circulation des personnes ; sans de

telles mesures, cette économie primaire serait à la merci des moindres fluctuations des cours mondiaux. Le poids du Canada dans les négociations internationales est également un facteur important ; livré à lui-même, l'Ouest n'aurait pas connu le même succès que le Canada dans le conflit canado-américain sur la potasse et le bois d'œuvre (Chambers et Percy, 1992B : 21-44, 69-72).

Mais les arguments ne manquent pas à l'appui de la décentralisation. Il est certain que le départ du Québec ne laisserait pas le reste du Canada sans disparités régionales ; au contraire, l'absence du Québec les rendrait encore plus criantes. En un tel cas, les revendications autonomistes ne proviendraient pas de provinces pauvres qui craindraient d'être exploitées, mais de provinces riches qui refuseraient de subventionner les régions démunies.

Le facteur suivant est l'efficacité administrative. Il est certes avantageux, surtout pour les petites provinces, de confier au gouvernement fédéral de vastes pouvoirs en matière de défense, de relations extérieures, de taxation, de justice, de normes et de divers autres services. Mais la plupart des provinces réalisent des économies d'échelle dans la gestion de leur système scolaire primaire et secondaire, et pourraient aisément assumer plusieurs autres fonctions. Plus proches de leur clientèle et de décision plus rapide, elles se font concurrence pour ce qui est des programmes et des services, ce qui favorise innovation et efficacité.

Diplomatie et affaires étrangères relèvent nettement d'un gouvernement fédéral. Aucune région du pays ne s'oppose au rôle du Canada dans la défense continentale, à sa présence au sein de l'OTAN ou à sa participation aux forces de maintien de la paix. Il en va tout autrement du commerce. Même si les divergences interprovinciales au sujet de l'Accord de libre-échange et de l'ALENA ont été aplanies, bien des sujets de querelle demeurent encore à propos de l'orientation des échanges. La Colombie-Britannique regarde vers les pays du Pacifique et vers le nord-ouest des États-Unis ; l'Alberta et l'Ontario échangent avec les États-Unis ; quant aux provinces de l'Atlantique, leur économie repose presque entièrement sur les marchés étrangers. En fait, chacune des régions vend plus à l'étranger qu'elle ne vend au reste du Canada. Il en résulte des politiques commerciales différentes, à preuve la césure, survenue entre l'Est et l'Ouest lors des négociations du GATT, à propos de la gestion de l'offre dans le domaine agricole. Dans l'ensemble, cependant, ces problèmes ont été réglés et les provinces gardent un intérêt structurel à conserver un gouvernement fédéral capable de protéger leur commerce, surtout si chacune reste libre de conclure des ententes avec d'autres pays.

Il est certain que le Canada sans le Québec serait un pays plus homogène sur le plan ethnique et culturel, comme en font foi les données linguistiques du tableau A-1. Selon Charles Taylor, le reste du Canada partagerait plusieurs éléments d'une commune identité : le fait que les Canadiens anglais se perçoivent comme différents des Américains et moins violents qu'eux ; un enga-

gement à assumer collectivement les services publics et à assurer l'égalité des régions ; un soutien sans faille à la Charte des droits et libertés⁴. Toutes ces valeurs ne sont pas également partagées par le Québec ; l'égalité régionale, le multiculturalisme et l'attachement à la Charte, notamment, ne font pas bon ménage avec l'aspiration du Québec à l'autonomie et à sa survie culturelle. La disparition de cette divergence favoriserait, au Canada, l'adoption d'une constitution plus centralisée.

Le Canada, cependant, s'étendrait alors sur un territoire discontinu, ce qui est normalement un facteur important de décentralisation. Mais les effets de cette césure pourraient bien n'être que psychologiques. Comme l'a noté Watts, les services de transport et de communications ont plus d'importance que la simple géographie. En outre, les provinces de l'Atlantique sont dans un état de grande dépendance économique et, partant, préfèrent un gouvernement central capable de redistribuer chez elles la richesse nationale⁵. La sécession du Québec augmenterait la coopération interrégionale dans ces provinces, mais n'altérerait pas leur attachement au Canada (Bickerton, 1991 : 16-21). On peut en conclure que la discontinuité géographique n'amènerait aucune autre province à prôner la décentralisation, mais que, par ailleurs, la dispersion d'une population demeure toujours un facteur anticentralisation.

Les provinces canadiennes traitent depuis fort longtemps avec la fédération actuelle. Cette longue histoire constitue une force d'inertie qui jouerait en faveur du maintien de l'unité, d'autant mieux que serait disparue la province la plus contestatrice et la plus revendicatrice de changements constitutionnels. Par contre, la constitution en provinces des territoires de l'Ouest est relativement récente et ces provinces demeurent marquées par un statut néo-colonial qu'Ottawa a ressuscité par ses politiques énergétiques au cours des années soixante-dix et quatre-vingt. Même apaisés par les amendements constitutionnels de 1982 et par une approche fédérale moins interventionniste depuis 1984, ces griefs historiques ne peuvent être ignorés.

Les provinces canadiennes ont également développé des institutions politiques et sociales fort semblables. Systèmes judiciaires et structures administratives n'offrent, de l'une à l'autre, que des différences mineures. Les partis politiques provinciaux y sont fondamentalement les mêmes et le système tripartite fédéral y joue un rôle intégrant. En revanche, l'Ouest s'est démarqué de l'Est par le recours au populisme et à la croyance en une démocratie directe, dont le Reform Party est la plus récente incarnation. Cette idéologie exprime une forte méfiance envers le gouvernement central et, dans la mesure où elle

4. Taylor (1991 : 54-58). Voir également McRoberts (1991 : 53).

5. May et Rowlands (1991 : 16-34, 43-46). Les auteurs développent l'hypothèse d'un arrêt des paiements de transfert à Terre-Neuve : le PIB net baisserait de 40 p. cent dès l'an 2000 ; chômage et émigration seraient massifs.

est un phénomène d'abord régional, doit compter comme une force décentralisatrice.

Le régime constitutionnel actuel satisfait la plupart des Canadiens. Compte tenu de quelques variations dans l'opinion, on ne trouve pas au Canada le degré d'insatisfaction éprouvé au Québec à l'endroit du régime fédéral⁶. Il existe pourtant, particulièrement dans l'Ouest, de fortes tendances à l'autonomie provinciale et à la décentralisation. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, ont soutenu le Québec dans ces exigences, et le sénat triple-E demeure au cœur des revendications de l'Ouest. La répartition des pouvoirs demeurerait donc une source latente de conflits. Selon certains, l'Ontario elle-même, partisane traditionnelle du pouvoir central, pourrait adopter une position plus autonomiste au vu des restrictions fiscales, de la réorientation des échanges commerciaux et de son impuissance à infléchir en sa faveur les politiques du gouvernement fédéral (Courchene, 1992B).

Reste la question du sentiment d'appartenance, étudiée par Hicks (1978 : 14) et quelques autres (Franck, 1968B : 173-174). Il est incontestable que la population s'identifie largement au Canada, mais également à sa région ou à sa province. Quel attachement est le plus fort ? Donna Dasko a analysé les résultats de sondages Environics effectués entre 1980 et 1991. Il en ressort que la proportion de ceux et celles qui accordent priorité au Canada sur leur province est passée, au cours de ces dix ans, de 62 à 53 p. cent — la plus forte baisse étant survenue au Québec. Cette proportion était, en 1991, de 69 p. cent en Ontario, de 57 p. cent dans l'Ouest et de 49 p. cent dans les provinces de l'Atlantique⁷. Une telle confusion des sentiments est typique des fédérations politiques, où le pouvoir est réparti entre les régions (Vernon, 1988). Le sentiment d'appartenance, tout solide soit-il, évolue selon les événements, ce qui en fait un facteur partiellement conjoncturel. Et sans doute il le deviendrait absolument si le Québec faisait sécession, car la question, dès lors, ne porterait plus sur le Canada tel qu'il existe maintenant, mais sur le Canada sans le Québec. Comment réagiraient les citoyens ? Toute prévision est vaine. Ainsi, certains Canadiens anglais tirent grande fierté de la dualité culturelle de leur pays ; le caractère distinct du Québec renforce leur sentiment d'appartenance au Canada. La sécession leur retirerait un motif d'appartenance au pays. Par contre, d'autres estiment irritant ce caractère distinct et tireraient de la sécession la conclusion inverse : ils pourraient mieux s'identifier au Canada. Quel groupe est le plus nombreux ? Nul ne le sait, mais si le sentiment anti-Québec

6. Voir l'astucieuse analyse que fait McRoberts (1993 : 250-252) de l'entente constitutionnelle conclue le 7 juillet 1992, avant que le gouvernement du Québec n'intervienne dans les négociations.

7. Dasko (1992 : 8). Les questions sur le sentiment d'appartenance sont indiscretes et la forme qu'elles prennent influence beaucoup la réponse donnée. Voir les données mentionnées au chapitre 12.

était surtout présent dans l'Ouest, on pourrait en conclure que la sécession renforcerait dans cette région le sentiment d'identification au Canada.

Au-delà de ces considérations, un fait demeure : le sentiment d'appartenance est directement fonction du moment historique. La solidarité nationale, chacun le sait, grandit en temps de guerre. Il s'ensuit que le déroulement même de la sécession aurait une influence immédiate sur ce phénomène. Comme l'a écrit Robert Gibbins (1993 : 270) :

Si le Québec demeure dans le Canada, l'évolution constitutionnelle conduira vraisemblablement à la concentration des instruments du pouvoir au Québec et à leur fragmentation en dehors du Québec. Mais s'il fait sécession, les Canadiens seront fortement incités à se donner un gouvernement national efficace. Cela étant, la dynamique de la reconstruction pourrait mener à la formation d'un État fédéral dans lequel Ottawa, plutôt que les provinces, dominerait le nouveau calendrier politique. [...] S'ensuivrait alors, à tout le moins, une période de nationalisme vigoureux, les Canadiens mettant tous leurs efforts à redéfinir leur pays et leur collectivité nationale ; la traditionnelle recherche d'une identité nationale referait violemment surface.

Si cette recherche échouait, les solutions décentralisatrices et sécessionnistes en seraient plus attrayantes. Peut-être même s'imposeraient-elles plus rapidement encore. Selon Gordon Gibson (1994 : 1977-1978), tout confier à Ottawa serait répondre au chant des sirènes. Si les Canadiens anglais formaient une assemblée constituante et agissaient selon leurs véritables intérêts, il pourrait bien en résulter « une autorité centrale largement émondée, qui ne serait guère plus qu'un symbole de continuité et une simple agence au service des provinces⁸ ».

Ce qui nous amène aux facteurs conjoncturels notés au tableau 3. Historiquement, le désir d'indépendance et l'appréhension de menaces extérieures ont souvent été des facteurs décisifs dans la formation des fédérations et dans la détermination des pouvoirs accordés à leur gouvernement central. La centralisation est alors la réponse aux menaces venues de l'extérieur ; l'exemple en est l'Acte constitutionnel de 1867, largement dû à la crainte éprouvée à l'endroit des États-Unis. Bien que l'anti-américanisme ait considérablement décliné depuis vingt ans au Canada, l'opinion publique souhaite toujours que le pays demeure indépendant de notre voisin, d'où la crainte d'une fragmentation qui rendrait plus vulnérables et plus sujets à l'annexion. Comme l'a noté Léon Dion (1991 : 277), fin observateur des Canadiens, le Canada anglais s'est toujours refusé à la décentralisation en raison de « la peur de son propre éclate-

8. Voir aussi, p. 204 : « Un parlement central doté de vrais pouvoirs constitue un instrument efficace entre les mains d'une population désireuse d'agir collectivement, c'est-à-dire qui s'est donnée un calendrier, une vision et des objectifs communs, ce qui exige un pouvoir central plus puissant que ses parties constituantes. Si, par contre, tous ces objectifs peuvent être réalisés dans nos propres provinces, simplement assistées par une instance centrale, alors s'impose une structure d'un tout autre ordre. »

ment ». Mais la menace la plus immédiate viendrait du Québec, dont la sécession entraînerait pertes économiques et incertitude, et qui pourrait être perçu comme un pays étranger et hostile. Il en résulterait une tendance à la centralisation du nouveau Canada. Inversement, la crainte de voir une fédération déséquilibrée et dominée par l'Ontario pourrait susciter des tendances à la décentralisation, particulièrement dans l'Ouest. Quelle tendance l'emporterait ? Tout dépendrait, entre autres facteurs conjoncturels, de l'intensité du sentiment d'urgence provoqué par la sécession.

Les organisations publiques jouent un rôle important dans l'élaboration des constitutions. Plusieurs d'entre elles proposeraient certaines modifications à la constitution mais, dans l'ensemble, insisteraient surtout sur les bénéfices d'une union économique et sur la nécessité d'un pouvoir central. Plusieurs associations syndicales et entrepreneuriales ont une structure fédérative, mais la plupart des organisations publiques ont une direction unique (Coleman, 1988 : 240-248). Certaines des plus importantes associations de gens d'affaires sont d'abord canadiennes et n'entretiennent, avec leurs homologues québécoises, que des relations lointaines. La même chose s'applique aux organismes syndicaux, pour qui le pouvoir central et l'union économique seraient d'autant plus importants qu'ils sont désormais concentrés dans les secteurs public et parapublic et que se distendent leurs liens avec les syndicats américains.

Le leadership politique serait un facteur conjoncturel décisif. Des études (menées par Watts et d'autres auteurs) sur la naissance des fédérations, il ressort que les leaders politiques disposent d'une grande latitude dans la formulation des ensembles institutionnels. Cette latitude est particulièrement importante dans la mesure où le discours politique constitue, en soi, une interprétation des facteurs structurels et peut donc en déterminer l'importance dans des domaines comme la vocation économique régionale, l'homogénéité ethnique et même la contiguïté géographique. Thomas Berger (1991 : 318) offre un excellent exemple de cette « coloration » que peuvent donner des leaders intelligents à de tels facteurs structurels :

Le Québec étant parti, le Canada deviendra-t-il un Pakistan de l'Amérique du Nord, les Maritimes imitant inévitablement le Bangladesh ? La comparaison est futile. Mieux vaut se tourner vers les États-Unis, qui sont un Pakistan nord-américain : quarante-huit États contigus, plus l'Alaska qui en est séparé par toute la masse continentale du Canada (sans parler d'Hawaii). Or l'Alaska n'a aucune envie, au nom de la distance qui l'en sépare, de quitter les quarante-huit États du Sud. J'ai habité l'Alaska durant deux ans, vers le milieu des années. Comme les Canadiens, ses habitants estiment avoir d'excellentes raisons pour ne changer ni de lieu ni de statut politique.

Il va de soi que les partis politiques nationaux ont un intérêt direct au maintien du gouvernement central et que leurs leaders plaideraient en ce sens. Mais il existe également des leaders politiques influents, notamment dans

l'Ouest, qui plaideraient la décentralisation et peut-être même la sécession. De même les leaders ontariens voudront défendre d'abord les intérêts de leur province, qu'ils l'inclinent vers un fédéralisme plus ou moins centralisé ou vers une entente séparée avec le Québec. Il est impossible de prédire, dans l'abs-trait, l'influence réelle des leaders politiques ; mais ils joueront certainement, en période de profonde incertitude, un rôle décisif dans la constitution d'un nouveau Canada.

Dernière question : l'attitude des pays étrangers, dont celle du plus important d'entre eux, les États-Unis. On peut compter sur les États-Unis pour soutenir un Canada uni. Ils en feraient autant pour un Canada nouveau qui présenterait les mêmes caractéristiques constitutionnelles, imités en cela par les autres États et par les organisations internationales. La raison est simple :

En cas de sécession, les gouvernements étrangers font face à deux inconnues : d'une part, le nouveau gouvernement sécessionniste et, d'autre part, un vieux régime affaibli ou un imprévisible gouvernement de rechange. Tout cela est porteur de désordre et d'instabilité dans les relations internationales et conforte les gouvernements étrangers dans leur propension à soutenir les régimes centralisés (Wood, 1981 : 132).

Tels sont donc les facteurs de centralisation et de décentralisation qui influeraient sur la constitution d'un Canada post-sécession. Le tableau 3 indique également la portée et le sens des facteurs conjoncturels et structurels de centralisation — ou, pour utiliser notre terminologie antérieure, d'intégration politique — entre le Canada et le Québec. Nous ne les évoquerons pas tous, mais il apparaît clairement qu'ils sont beaucoup moins nombreux que ceux qui agissent dans le reste du Canada. Au nombre des facteurs structurels, on relèvera : des occasions moins nombreuses d'intégration économique positive, des politiques étrangères différentes, l'absence d'homogénéité politique et sociale, ainsi que de possibles différences idéologiques et institutionnelles. Le sentiment d'appartenance à son pays serait également très développé de part et d'autre et l'on connaît peu d'exemples d'intégration politique réussie entre deux États souverains. Les facteurs conjoncturels sont encore moins favorables à l'intégration. Chaque pays verrait dans l'autre une menace : à son autonomie pour le Québec ; à son intégrité pour le reste du Canada ; à la prospérité économique pour l'un et l'autre. Tout sentiment d'appartenance commun serait, par définition, aboli par la séparation. Les leaders politiques préféreraient peut-être le maintien de l'intégration, mais le contexte politique leur imposerait d'abord la sauvegarde des intérêts de leur nouvel État. La conjoncture elle-même — c'est-à-dire le passage à la souveraineté — appelle à une étude plus serrée, mais il est clair que les facteurs structurels ne favorisent guère une forte intégration politique entre le Canada et un Québec indépendant.

Nos conclusions seront simples. Les traits structurels du Canada sans le Québec sont plus propices à l'instauration d'un régime centralisé que ne le sont

celles du Canada actuel. L'isolement géographique des provinces de l'Atlantique serait certes un problème majeur. Plus grave serait cependant la méfiance qui se développe entre l'Ouest — en particulier l'Alberta et la Colombie-Britannique — et une Ontario assez puissante pour dominer la fédération. À cette césure se superposent d'autres clivages idéologiques, géographiques, politiques et économiques. Il n'est pas absolument certain, par contre, que l'Ontario serait favorable à une quelconque fédération centralisée. En somme, la plupart des facteurs structurels mènent à la centralisation, mais à chacun d'eux s'oppose une tendance à l'autonomie régionale. Ainsi neutralisés, ils tiendraient ainsi un rôle tout à fait secondaire dans l'instauration des relations institutionnelles post-sécession. Il s'ensuit que les facteurs conjoncturels seront, eux, décisifs : comment se comportera le leadership politique ? Dans quelle mesure la sécession serait-elle perçue comme une menace que seul peut contrer un pouvoir central ?

Tout indique donc que la configuration interne du Canada et les relations Canada-Québec seraient d'abord fonction du déroulement même de l'accession à la souveraineté. Les caractéristiques structurelles des deux pays — géographiques, économiques, sociales et culturelles — auraient infiniment moins d'importance que les événements et les décisions qui marqueraient la période de transition.

La transition

Pour les raisons évoquées précédemment, toute prédiction sur l'avenir du Canada et des relations Canada-Québec exige la compréhension préalable du processus de la séparation. Nous expliquons pourquoi dans le premier chapitre de cette seconde partie. Nous passons ensuite en revue les études déjà consacrées à la sécession du Québec, afin d'esquisser quelques hypothèses provisoires sur son déroulement. Ces études sont cependant contradictoires et peu concluantes, de sorte que nous recourons à une analyse comparative d'autres cas de sécession, nous limitant presque exclusivement à des sécessions pacifiques. Nous tirons, des rares cas pertinents, quelques généralisations sur le processus de la séparation ; tout indique, en effet, qu'il se conforme toujours au même modèle. Précisons cependant que ce modèle n'est formé que de généralisations empiriques qui se limitent strictement à décrire le déroulement de sécessions pacifiques déjà accomplies, et rien de plus. Nous ne prétendons pas qu'il constitue une théorie de la sécession pacifique, que certaines généralisations sont plus importantes que d'autres, que l'une ou l'autre d'entre elles est une condition nécessaire ou suffisante à une sécession pacifique ou que le modèle s'appliquera à d'éventuelles sécessions. Mais sa récurrence est frappante. Nous utiliserons donc ces généralisations, dans la troisième partie de cet ouvrage, comme cadre conceptuel de l'analyse du cas Canada-Québec. Auparavant, cependant, nous nous pencherons sur la séparation de la Slovaquie et de la République tchèque, particulièrement pertinente à la situation canadienne. Le cas tchécoslovaque, auquel est consacré le dernier chapitre de cette deuxième partie, confirme pour l'essentiel les généralisations dérivées de l'analyse comparative, mais propose également quelques variantes intéressantes que nous analysons en détail. Toute cette deuxième partie représente les préliminaires nécessaires à une évaluation minutieuse du processus de transition du Québec à la souveraineté. Mais pourquoi est-ce là si important ?

Importance de la période de transition

Cet ouvrage poursuit un double objectif : prévoir la configuration du reste du Canada après la sécession du Québec ; prédire la nature des relations politiques et économiques qui s'instaureraient alors entre les deux pays. Dans les deux cas, les possibilités sont multiples et chacune comporte ses avantages et ses inconvénients, ses adversaires et ses partisans. La raison en est simple : personne ne sait ce qui se produirait. Et personne ne peut le savoir à moins de comprendre le processus même d'un tel événement. Bien des raisons nous incitent à penser, en effet, que le mode de transition à la souveraineté déterminerait largement, à lui seul, la suite des événements.

Pour la plupart des spécialistes, tout pays possède des caractéristiques structurelles qui déterminent le degré de centralisation de sa constitution. Mais il n'en irait pas ainsi à la suite d'une séparation du Québec, car les caractéristiques structurelles du Canada induisent des effets contradictoires : la géographie, par exemple, favoriserait la décentralisation, alors que l'homogénéité sociale et culturelle tendrait à l'inverse. Il s'ensuit que ces forces, s'annulant les unes les autres, ne déterminent aucune option précise.

Contradictoires ou non, cependant, de tels facteurs ne sont jamais absolument contraignants, mais créent plutôt un cadre général à l'intérieur duquel demeurent possibles un grand nombre de solutions institutionnelles, fussent-elles les plus extrêmes. La raison en est qu'ils sont toujours sujets à interprétation. La segmentation géographique du Canada, par exemple, serait pour les uns non viable et pour les autres sans réelle importance. De même, la nature intrinsèque de ces facteurs est également sujette à débat. Ainsi, selon une théorie en cours, les relations Canada-Québec seraient essentiellement fonction de l'ampleur de la différence culturelle entre les deux États. Mais certains soutiennent que la différence n'est que linguistique, alors que d'autres voient les deux entités comme des « sociétés globales », chacune porteuse d'une

problématique culturelle spécifique¹. Si l'on ajoute que tous les citoyens sont, de part et d'autre, devenus des « analystes », il est clair que nous sommes en présence d'un débat essentiellement politique et dont la conclusion n'est pas prédéterminée.

D'autant moins déterminée, du reste, que de nombreux facteurs sont conjoncturels. La géographie n'offre pas grand mystère, certes, mais d'autres facteurs demeurent parfaitement imprévisibles : attitude des collectivités l'une envers l'autre, position des organisations publiques, réaction des pays étrangers. Il en va ainsi du déroulement des événements. On a ainsi posé l'hypothèse qu'un Canada post-sécession modifierait les frontières provinciales afin de constituer des entités régionales ou plusieurs provinces plus petites. Les forces (sociales et politiques) qui conduiraient à de telles solutions peuvent être identifiées, mais, comme l'a noté Maureen Covell (1992 : 8), tout dépendrait du mode même de la transition : « Si les provinces participent aux négociations, le scénario de leur disparition a évidemment moins de chances de se réaliser. » Il est donc nécessaire, pour comprendre les suites de la séparation, de comprendre d'abord la forme que revêtiront ces facteurs conjoncturels et leur mode de transformation au fil des événements.

Les sécessions ouvrent de vastes perspectives au débat politique et à l'exercice du leadership. On sait depuis longtemps que les leaders et les gouvernements disposent, même dans les démocraties, d'une certaine latitude par rapport aux forces socio-économiques ambiantes. Moins ces forces sont coordonnées, plus grande est la latitude des gouvernants (Nordlinger, 1981 : 74-97). Par-delà ce phénomène, cependant, les sécessions ne sont pas des événements politiques ordinaires. Le régime politique se modifie profondément, l'incertitude est généralisée, la relation habituelle entre substrat socio-économique et expression politique est bouleversée, parfois même oblitérée. À court terme tout au moins, ce contexte exceptionnel ouvre le débat et favorise l'exercice d'un leadership vigoureux.

Dans toute société, la sécession est un événement historique, car elle n'offre pas de précédent. Elle serait, au Canada, extraordinaire à un double titre, car aucune ne s'est jamais produite dans une démocratie avancée, industrielle et capitaliste (S. Dion, 1993). L'événement historique, par définition, exclut le recours au passé, laisse l'avenir incertain et comporte des décisions de lourdes et lointaines conséquences. Économie, société et corps politique sont entraînés indistinctement dans le tourbillon que cet événement provoque. Ainsi, l'incertitude économique a des conséquences politiques ; l'agitation sociale ou la création de nouvelles institutions se répercutent sur l'économie. Il importe donc d'étudier minutieusement la transition à la souveraineté et d'appréhender dans leur spécificité historique les forces en jeu et leurs rapports

1. Comparez l'article de Stéphane Dion (1993 : 10-11) et l'ouvrage de Léon Dion (1975).

mutuels. Comme l'a écrit Wood, la sécession « doit s'entendre moins comme condition que comme processus (1981 : 109).

La configuration lointaine du Canada et les relations Canada-Québec sont donc fonction du processus même de la transition. Passée la période d'incertitude et d'instabilité, un nouvel équilibre s'instaurera, qui résultera des choix faits durant la période de transition. (Bookman, 1993 : 37-41), choix qui détermineront notamment la structure des institutions. Une fois constituées, ces structures exercent un effet permanent sur les relations individuelles, déterminent les attentes de la société et en incarnent, plus ou moins bien, les valeurs (M. Atkinson, 1993). Elles agissent donc, par leur seule existence, sur l'élaboration des politiques, sur l'évolution du régime et sur les impératifs politiques², d'où l'importance du processus qui leur donne naissance.

Ainsi, les péripéties d'une sécession et les conditions dans lesquelles elle s'accomplit déterminent le climat dans lequel des décisions y seront prises. Ces décisions mettent en branle, à leur tour, des événements parfois déterminants et donnent naissance à des institutions qui influencent, elles aussi, le cours des événements. On atteint de la sorte un nouvel état d'équilibre dont l'évolution dépend marginalement de facteurs structurels tels l'homogénéité sociale et la géographie. Cet équilibre, cependant, n'est jamais qu'un des multiples états possibles au moment de la sécession. C'est pourquoi il importe d'analyser avec soin la période de transition en recourant aux intuitions d'autres analystes et à l'expérience vécue dans d'autres pays.

2. Pour une application de ces analyses au cas du Canada, voir Cairns (1977) ; dans une perspective plus générale, voir Young (1991).

Quelques études sur le passage à la souveraineté

Cet ouvrage repose sur l'hypothèse d'une sécession pacifique. L'État n'emploierait l'armée ni contre les citoyens ni contre d'autres États, et s'en servirait tout au plus pour assurer l'ordre en cas de manifestations violentes. Il n'y aurait ni répression ni guerre civile. Nous invalidons ainsi toute comparaison avec des conflits sécessionnistes survenus en Irlande, au Katanga, au Biafra, au Bangladesh, au Sri Lanka, en Suisse ou aux États-Unis. Nous postulons une expression démocratique de l'électorat québécois en faveur de la souveraineté et son acceptation par le Canada. Il serait donc inutile, pourrait-on croire, d'aborder directement certains problèmes afférents à la naissance de nouveaux États, tels la légitimité de la revendication sécessionniste et la question de la reconnaissance internationale advenant contestation de la souveraineté (Buchanan, 1991). De même nous devrions exclure les hypothèses, évoquées par d'autres commentateurs, d'un conflit militaire Ottawa-Québec, de tentatives canadiennes pour récupérer les territoires ajoutés au Québec en 1898 et en 1912, ou d'assistance portée par Ottawa à des mouvements antisécessionnistes (McNaught, 1991 ; Morton, 1991 : 69-75 ; Bercuson et Cooper, 1991 : 148-156 ; Reid, 1992). Aussi extrêmes soient-elles, ces hypothèses doivent pourtant être prises en compte, ne serait-ce que parce qu'elles ont été formulées dans certains des travaux consacrés à la séparation. Loin d'invalider nos postulats, cependant, nous verrons qu'elles les rendent plus plausibles du seul fait qu'elles existent. Il importe seulement de garder à l'esprit les conditions de vérité.

Le processus de sécession du Québec a donné lieu à quatre types d'analyse prospective. Les études les plus nombreuses ont été consacrées aux coûts et bénéfices de l'indépendance. Certaines d'entre elles tentent bien de tenir compte du climat politique dans lequel l'indépendance se déroulerait, mais les outils de l'analyse économique se prêtent mal à une telle entreprise ; les coûts

économiques seraient néanmoins fonction des péripéties politiques. Un second groupe d'études porte sur les questions juridiques afférentes à la sécession. On y explore certaines avenues, on y évalue les forces en présence et on y souligne quelques problèmes particulièrement difficiles. En dépit de sa complexité juridique, cependant, la sécession demeure un phénomène essentiellement politique, ce à quoi s'attache une troisième série de travaux qui développent divers scénarios possibles, mettant en relief certaines variables critiques. Il existe, finalement, des travaux de prospective qui analysent en détail les divers processus politiques menant à la sécession et les configurations institutionnelles auxquelles ils pourraient donner lieu. Tout ce corpus d'études servira à mieux asseoir d'éventuelles prévisions.

Les études économiques

La plupart des études économiques établissent une distinction très nette entre les perspectives à long terme d'un Québec souverain et les conséquences immédiates de la transition à la souveraineté. Le débat sur le long terme porte moins sur les ressources intrinsèques du Québec que sur son insertion dans l'économie mondiale (y compris ses relations avec le Canada), et sur l'aptitude du nouvel État à mieux assurer la croissance et la gestion de l'économie que ne le fait le régime fédéral. Les optimistes voient un Québec souple et cohérent, doté d'une classe d'entrepreneurs loyaux, créateur de politiques bien adaptées à ses propres besoins, tourné vers les marchés extérieurs et devenu partie prenante aux accords commerciaux internationaux ; un tel Québec y gagnerait à devenir indépendant (Latouche, 1993 ; Fortin, 1991B ; Proulx, 1991 ; Young, 1992C : 121-134). Les pessimistes prévoient l'inverse pour l'une ou l'autre de trois raisons : le Québec échouerait à se tailler une place sur les marchés internationaux ; il ne serait pas socioculturellement apte à assurer son développement économique ; les effets immédiats de la transition à la souveraineté l'empêcheraient de réaliser ses projets à long terme.

À quelques mois des derniers pourparlers constitutionnels, le Conseil économique du Canada a proposé une analyse de cinq options possibles : le *statu quo*, une décentralisation modérée, une vaste décentralisation, une confédération de régions et, finalement, la souveraineté-association. Cette dernière comprenait une union économique et la coordination du commerce extérieur, des transports, des communications et de la politique monétaire. Il était entendu que l'on aurait mis fin aux paiements de péréquation, ainsi qu'à toute autre forme de paiements de transfert directs ou indirects (tels les subventions à l'habitation). Le Québec assumerait 22 p. cent de la dette fédérale. Utilisant un modèle informatisé de l'économie interrégionale, le Conseil en vint à la conclusion que la souveraineté-association entraînerait, au Québec, une chute

du PIB de 1,4 à 3,5 p. cent (Conseil économique, 1991 : 123-126). Les auteurs de l'analyse reconnaissent cependant n'avoir pu inclure dans leur modèle certains bénéfices qui, de leur propre aveu, pourraient découler de la souveraineté, tel un « meilleur climat politique et financier » et un nouveau contrat entre les partenaires sociaux (*ibid.* : 97). De même le Conseil décrit un ensemble de frais associés à la période de transition, mais se dit incapable de les quantifier : les résultats, note l'étude, « ne tiennent pas compte des modalités d'adaptation, ni des coûts de transition que peut entraîner le passage d'une situation à une autre (*ibid.* : 98) ».

Les économistes sont unanimes cependant sur un point : la sécession serait, à court terme, coûteuse pour les deux pays. Les coûts de la transition sont de trois ordres : coûts d'exploitation, coûts fiscaux et pertes associées à l'incertitude. Les coûts d'exploitation, comprennent les ressources gouvernementales consacrées à la négociation de nouveaux accords et au transfert des programmes, des sources de revenus et des fonctionnaires, de même que les frais considérables engagés par les citoyens et les entreprises pour apprendre les nouvelles règles du jeu et s'adapter à la nouvelle situation. Ces coûts ne seraient pas tous comptabilisés comme pertes dans le calcul du PIB. Selon Grady (1991 : tableau 37, 160), la « restructuration institutionnelle » entraînerait, au Canada et au Québec, des coûts « élevés » (de l'ordre de 1 p. cent du produit intérieur brut, soit plus de 1,5 milliard au Québec et 5 milliards au Canada). En revanche, Fortin (1992 : 452-453) estime les frais de réorganisation de l'État québécois à 600 millions de dollars sur deux ans.

Les coûts fiscaux décrivent la hausse des taxes qui serait nécessaire pour assurer aux Québécois les services qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral (moins les taxes actuellement payées à Ottawa). De nombreuses études ont été consacrées aux finances publiques en période de transition. Peut-être faut-il voir là des séquelles aux travaux de la commission Bélanger-Campeau (1991F : 393-356). Ou peut-être les finances publiques sont-elles de calcul plus facile que ne l'est l'économie en général, puisque le Québec assumerait une part aisément mesurable de la dette canadienne. Quoiqu'il en soit, le Conseil économique estime que la hausse du fardeau fiscal des Québécois atteindrait 3,3 p. cent du PIB en cas de souveraineté-association (ce qui le porterait à 41,8 p. cent) (1991 : 90-92). John McCallum (1992 : app. 39-42) a dressé, de ces différentes estimations, une liste selon laquelle le déficit d'un Québec souverain se situerait dans une fourchette de 10 à 22 milliards de dollars ; il remet également à jour l'évaluation de Pierre Fortin, qu'il porte de 13 à 17 milliards pour 1992-1993. Même si l'on ne tient pas compte d'autres emprunts d'Hydro-Québec et même si l'on soustrait une part de la dette canadienne assumée par Québec, un tel déficit équivaldrait à 10 p. cent du PIB et exigerait, dès l'accession à la souveraineté, la mise en œuvre d'un très dur programme

d'austérité¹. Côté (1992 : 28-33, 35) estime que les dépenses devraient être réduites de 8 milliards de dollars, ce qui, ajouté à l'incertitude des marchés financiers, provoquerait une « implosion » économique sans précédent dans les pays industrialisés. Pierre Fortin², dont les hypothèses sont beaucoup plus optimistes, prévoit tout de même que les dépenses devront être réduites de 3 milliards à seule fin de normaliser le rapport déficit/PIB.

L'incertitude serait également cause de pertes importantes. Lorsque les conditions se modifient, l'avenir paraît moins rose à tous les intervenants économiques, des individus aux entreprises, qui ont alors tendance à restreindre leurs activités. Le Conseil économique (1991 : 85-86) s'est ainsi attaché aux marchés financiers et estime que les emprunteurs subiraient des taux plus élevés durant la transition, car les prêteurs seraient préoccupés par 1) les risques politiques, 2) la solvabilité des nouveaux États, susceptible d'entraîner des défauts de paiement, 3) l'incertitude associée aux taux de change de la monnaie. Gouvernements, entreprises et individus devraient ainsi assumer des primes de risque. Mais les conséquences de l'incertitude pourraient être plus vastes encore et toucher les migrations, la tendance à l'épargne, les décisions d'affaires sur les approvisionnements et les marchés, ainsi que les investissements.

Il est difficile d'évaluer tous ces coûts, comme l'ont découvert les économistes de la Banque Royale, pour qui « les facteurs non quantifiables auront la plus forte influence sur les conséquences économiques de la séparation³ ». Les conséquences de l'incertitude ont été évaluées de façon fragmentaire. André Raynauld (1990 : 44-47) a fait état de quelques données sur l'émigration et la relocalisation des raisons sociales ; tout indique que le référendum de 1980 en fut largement à l'origine et qu'une sécession aurait un impact encore plus sévère. Intéressés aux effets de la transition, McCallum et Green (1991 : app. A, 69) font l'hypothèse que, sur une période de cinq ans, le chômage excéderait son pourcentage de base de 1 %, 2 %, 2 %, 1,5 % et 1 %, ce qui entraînerait des chutes correspondantes de 1,5 %, 3 %, 3 %, 2,3 % et 1,5 % du PIB. En outre, l'émigration de 2,7 % de la population pourrait réduire l'assiette fiscale de 3,5 %. Les auteurs (tableau A-2, 70) ajoutent que le remboursement de la dette

1. Un tel programme pourrait comprendre une hausse de 15 p. cent de toutes les taxes ainsi que des réductions de 10 p. cent de tous les paiements de transfert, de 15 p. cent des salaires dans les secteurs public et parapublic et de 5 p. cent du nombre des employés de l'État. McCallum et Green (1991 : 45-49).
2. Pierre Fortin (1992 : 458). Il s'ensuit que « le "party de l'indépendance" devrait être limité à une seule nuit et il faudrait avoir, au préalable, envoyé en détention préventive les politiciens patriotards portés sur la dépense somptuaire ».
3. Banque Royale (1992 : 23). Cette étude contient un tableau fort utile qui indique les facteurs pris en compte par d'autres analystes (tableau 8).

de l'État serait assujéti à une surprime de 0,8 à 1,6 p. cent durant la même période. Si elles étaient étendues à l'ensemble de l'économie, ces surprimes, à elles seules, réduiraient de 1,2 à 2,4 p. cent le PIB du Québec⁴.

Un des éléments clés de l'étude de la Banque Royale (1991 : 23) est « la détérioration du climat économique qui accompagnerait la fragmentation du Canada ». Selon cette hypothèse, les deux années suivant la sécession (en 1993) seraient marquées par une chute de 15 p. cent des investissements. Si la croissance annuelle, dans ce secteur, se maintenait ensuite à 2,5 p. cent, la hausse réelle du PIB canadien ne serait que de 1 p. cent par an pour la décennie 1990-2000, contre 3 p. cent dans un Canada uni. En l'an 2000, le revenu per capita serait de 22 200 \$ plutôt que de 26 100 \$, le PIB serait de 17,8 p. cent moindre que ce qu'il aurait dû être, et le taux de chômage se situerait dans la fourchette 10-15 p. cent plutôt que de 7-11 p. cent (*ibid.* : tableau 6). Le différentiel des revenus entre le Canada et les États-Unis augmenterait considérablement et le taux d'émigration croîtrait, ce qui entraîne des effets permanents. L'étude ne quantifie pas certains paramètres tels que la rupture de l'union monétaire, la répartition de la dette et ses conséquences, mais tout indique qu'elle s'appuie sur l'hypothèse d'une dislocation de la devise, d'un bouleversement des accords commerciaux et de l'existence d'un Canada fragmenté, de politiques fiscales non coordonnées et de paiements de péréquation réduits sinon interrompus. Ce sont là des hypothèses extrêmes mais qui, si elles se réalisaient, entraîneraient incertitude et chute radicale des investissements. La Banque Royale (*ibid.* : 28) « choisit délibérément de ne pas tenir compte » de la distribution régionale des coûts, mais prévient que « le danger d'une catastrophe économique est bien réel, car il serait illusoire de penser qu'un pays puisse être démantelé sans rancœur, ni hostilité ».

On doit à Patrick Grady (1991 : tableau 37, 160) l'évaluation la plus complète des conséquences de la transition sur le PIB. Exclusion faite des ententes politiques auxquelles la sécession donnerait lieu, le Québec subirait des pertes, à court terme, équivalentes à 7,4 p. cent de son PIB : perte des paiements de transferts, surprime sur le paiement de sa dette, émigration nette, « diminution de la production causée par la perte de confiance » et restructuration institutionnelle. Pour les mêmes raisons, le Canada verrait son PIB chuter de 1,9 p. cent. En vertu de certaines hypothèses sur le commerce, ces chiffres pourraient être respectivement de 10 et 5 p. cent, ce qui a fait sourire les économistes sympathiques à la souveraineté⁵. Mais la seule véritable objection à ces données est que la raison prédominerait et que tout se passerait dans l'ordre. Les chiffres de Grady correspondent à ceux, moins précis, de Marcel Côté (1992) qui se livre à une analyse de même nature.

4. Les auteurs utilisent les estimations du Conseil économique (1991 : 92-93).

5. Fortin (1991E : 87). Grady propose un « scénario d'apocalypse ».

La plupart des analyses se rejoignent sur un point : la transition sera fort coûteuse, et ces coûts pourront induire des effets sur le long terme. McCallum et Green (1991 : 50-55, app. B) décrivent ainsi, à partir de ce principe des réactions en chaîne, comment le Québec pourrait retrouver son équilibre économique à un niveau de beaucoup inférieur à celui qu'il connaissait avant la sécession. Investissements réduits et taxes augmentées entraînent chômage et émigration, ce qui réduit l'assiette fiscale, fait chuter les investissements, augmente le chômage, et ainsi de suite. De même l'étude de la Banque Royale évoque une baisse des investissements, l'obsolescence des infrastructures, la perte des savoir-faire et, finalement, de la compétitivité. À de tels arguments on oppose l'hypothèse que la sécession donnerait naissance à un Québec plus dynamique, plus solide et mieux adapté⁶. La réalité seule pourrait vérifier ces hypothèses. Mais si la seconde était la bonne, alors les Québécois auraient tout à fait raison d'assumer des pertes à court terme qui entraîneraient des gains à long terme.

Supposons que le Québec, devenu souverain en 1996, réussissait, en moins de trois ans, à accroître son PIB de 1 p. cent de plus par année qu'il ne le ferait en restant au Canada. Il aurait alors récupéré toutes ses pertes en 2008, même en supposant que les trois années de transition aient fait baisser son PIB de 8 p. cent, et continuerait de croître par la suite. Logiquement, les Québécois auraient eu raison de choisir la souveraineté. Mais s'il fallait six ans pour récupérer une chute de 20 p. cent du PIB, alors la croissance réelle ne reprendrait qu'en 2023. Accepter des pertes immédiates si lourdes pour obtenir des gains si lointains suppose que les Québécois accorderaient une valeur énorme à la souveraineté.

Plus longue et plus coûteuse est la transition, moins attrayante est la souveraineté, même compte tenu de la permanence des « atouts » du Québec (Courchene, 1991B : 58 ; Bouchard, 1993 : 77-83). La même remarque s'applique au Canada. Selon deux économistes albertains (Mansell et Schlenker, 1992 : 249) :

instabilité et incertitude sont les ennemis des investisseurs. Fortement capitaliste, l'économie albertaine est tributaire du capital étranger et hautement sensible aux fluctuations des taux d'intérêt. Elle serait donc fortement affectée par la hausse des taux et le tarissement des investissements qui suivraient inévitablement la sécession du Québec.

Qui plus est, ces phénomènes transitoires seraient susceptibles d'effets structurels permanents (Banque Royale, 1992 : 28).

La période de transition est donc cruciale et ses coûts économiques importants et de longue durée. Mais une infime proportion de ces coûts est

6. Voir les commentaires de Polèse, Fortin, Vaillancourt et Proulx, dans McCallum et Green (1991).

déterminée et donc inévitable ; l'essentiel en est *variable*, c'est-à-dire relève directement du processus de la transition et de la réaction politique des protagonistes.

Les coûts inévitables incluent des frais minimaux de transaction, de négociations, de restructuration des appareils d'État et d'adaptation des individus et des entreprises à leur nouvel environnement. Pour le Québec, il faut y ajouter sa portion de la dette nationale et la prise en charge de nouveaux programmes. Mais la plupart des coûts sont variables et essentiellement fonction des décisions politiques arrêtées par les deux parties, et notamment des ententes conclues sur la gestion de la sécession et sur ses suites. Imaginons seulement ce qu'il en coûterait au Québec pour instaurer un programme d'assurance-chômage si le Canada refusait de lui fournir ses données informatisées sur les bénéficiaires. De même, les ententes conclues sur les finances publiques auraient des conséquences sur les coûts fiscaux qu'aurait à assumer le Québec. Mais la nature et la durée des tractations politiques produiraient, d'abord et avant tout, un effet direct sur le climat d'incertitude. Si les deux parties refusaient de résoudre, ensemble et rapidement, les problèmes de citoyenneté, de répartition de la dette, de devise et de politique monétaire, de taxation et de traités commerciaux, alors les taux d'intérêt grimperaient afin de stopper la fuite des capitaux, les marchés boursiers fléchiraient, le dollar subirait des pressions énormes et les investissements chuteraient. Dans le cas contraire, l'incertitude prendrait fin et les agents économiques s'adaptent aux conditions nouvelles. Si les négociations se trouvaient dans un cul-de-sac ou échouaient, les coûts de transition atteindraient des sommets et, nonobstant l'optimisme des souverainistes, les hypothèses pessimistes de Grady pourraient se réaliser. Les enjeux économiques sont ici fort élevés (Association des économistes québécois, 1991 : 17-20). Mais tout repose sur le déroulement politique de la période de transition.

Les aspects juridiques de la sécession

La transition à la souveraineté pourrait être rapide ou lente, survenir à la suite d'un référendum ou de l'adoption d'une résolution de l'Assemblée nationale. Quelle qu'en soit la manière, elle signifierait l'atteinte d'un point de non-retour. Les Québécois ne seraient plus les concitoyens des autres Canadiens et ces derniers, s'ils acceptaient la décision, se concentreraient dès lors sur leurs propres intérêts⁷. Mais il faut bien garder à l'esprit que le Québec, entre-temps,

7. Whitaker, « Quebec's Right to National Self-Determination », communication au Community Membership Seminar, 12 septembre 1991, p. 10-13, résumé dans Monahan et Covello (1992 : 90-91).

demeure constitutionnellement une province canadienne astreinte aux lois en vigueur au Canada.

En matière de droit constitutionnel, un référendum en faveur de la souveraineté, aussi massif en soit le résultat, n'aurait pas d'effet exécutoire. Le prononcé officiel devrait provenir de l'Assemblée nationale⁸. Deux voies s'offrent à elle pour réaliser la sécession : la voie constitutionnelle et la voie inconstitutionnelle⁹. Cette distinction est absolument fondamentale. Le parcours constitutionnel s'amorcerait par l'adoption d'une résolution affirmant l'intention du Québec de faire sécession, vraisemblablement selon un calendrier déterminé. Des amendements seraient alors apportés à la constitution du Canada (voir le chapitre 14), ratifiés par les législatures provinciales et proclamés par le gouverneur général. Alors seulement le Québec deviendrait un État souverain. Il adopterait sa constitution et les lois canadiennes ne s'appliqueraient plus au Québec. La sécession serait constitutionnelle.

Une sécession inconstitutionnelle, par contre, s'amorcerait par une déclaration unilatérale d'indépendance adoptée par l'Assemblée nationale. Cette déclaration affirmerait que la loi du Québec est la seule reconnue sur le territoire québécois. Les lois constitutionnelles n'étant pas encore amendées au Canada, un conflit juridique suivrait et le Québec, par sa déclaration, « sortirait » du régime constitutionnel en vigueur. Pour certains analystes, une déclaration unilatérale d'indépendance aurait, en droit canadien, le même statut juridique qu'un amendement à la constitution et serait ainsi soumise aux procédures de révision prévues à l'article 5 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Finkelstein et Vegh, 1992 : 36). Mais, en fait, une déclaration unilatérale d'indépendance serait beaucoup plus sérieuse. Comme le note Peter Leslie¹⁰, elle signifierait un désaveu absolu de la constitution canadienne et créerait une discontinuité juridique « aux conséquences inconnues, mais probablement énormes, tumultueuses et économiquement dévastatrices ». En un tel cas, en effet, « règlements et procédures ne s'appliquent plus », ce qui rend si

8. Pour Turp (1992B : 107), qui tient la position contraire, un référendum pourrait « de lui-même être un mécanisme d'amendement de la constitution ». On peut présumer que la question serait directe, du genre : « Voulez-vous que le Québec devienne un État souverain le 24 juin 1996 ? » Mais quelle que soit la question, la réponse ne saurait être exécutoire que si la Cour suprême admettait que la Constitution puisse être amendée par des moyens inconstitutionnels, ce qui est peu probable.

9. Ces deux voies sont esquissées dans Québec (1992A).

10. Leslie (1991 : 312). Selon lui, les autorités fédérales ne pourraient plus gouverner, la constitution deviendrait tôt ou tard inopérante et les diverses options (souveraineté-association, confédération ou reconfédération) se révéleraient impossibles à réaliser. Cette analyse, toutefois, télescope le processus de transition et traite comme équivalentes une déclaration unilatérale d'indépendance et une déclaration d'intention de sécession — qui sont deux choses bien différentes.

périlleuse une déclaration unilatérale qui reporte le problème au niveau du droit international. Il vaut la peine, à ce propos, de jeter un regard sur ce droit international, notamment en ce qui touche au « droit » du Québec à la sécession, qu'elle soit constitutionnelle ou non.

De nombreuses analyses ont été consacrées au droit du Québec à l'auto-détermination et à la sécession, ainsi qu'à la réaction de la communauté internationale face à une déclaration unilatérale d'indépendance (Finkelstein et Vegh, 1992 : 33-66 ; Williams, 1992 ; Beaudoin et Vallée, 1992 ; Turp, 1991 ; Woehrling, 1991 ; Bernier, 1991). Une conclusion en ressort : personne ne s'entend sur la nature des principes juridiques ainsi mis en cause, ni sur leur mode d'application, le cas échéant, au cas du Québec. Pour Daniel Turp, un résultat référendaire positif constituerait un facteur déterminant (du droit) puisqu'il exprimerait directement la volonté du peuple de se définir comme québécois et souverain. La position opposée est tenue par ceux qui rejettent fermement une conception aussi subjective de la nation et de l'État et qui en soutiennent, comme Stephen Scott (1992 : 156), qu'une sécession non constitutionnelle représenterait une atteinte aux lois du Canada et un acte révolutionnaire susceptible de répression, car « il est du devoir du Parlement et du gouvernement du Canada d'appliquer la constitution et les lois du pays — y compris dans son intégrité territoriale — et de les défendre contre tous ses ennemis, intérieurs ou étrangers ». Chacune de ces opinions contient sa part de vérité juridique : le droit international donne raison à l'une et à l'autre et ne résout donc rien quant à la sécession du Québec.

Les tenants de la légalité d'une sécession unilatérale tentent de valider trois propositions : les Québécois forment un peuple ; ils ont le droit, en tant que peuple, de s'autodéterminer ; ce droit sous-entend la souveraineté politique, par sécession si nécessaire. Aucun n'accord n'existe sur la première proposition, car il n'existe aucun consensus juridique sur ce qui constitue un « peuple ». Certains cernent la question par une série de définitions objectives fondées sur la langue, la race, l'ethnie, la religion ou toute autre singularité. Brossard (1976 : 182-183), par exemple, estime que les Canadiens français forment un peuple et transfère ensuite au « peuple québécois » les droits du « peuple canadien-français ». Mais lorsque la définition d'un peuple repose sur de tels paramètres descriptifs, un problème surgit : sa population n'est pas coextensive aux limites géographiques de son habitat. Si les Québécois forment un peuple doté de droits collectifs, ces droits doivent être étendus aux autres peuples habitant le territoire du Québec, tels les autochtones.

Une autre approche consiste à recourir à des définitions subjectives au terme desquelles le peuple se définit par sa volonté collective. Turp (1992A : 55), entre autres, estime que les Québécois se définissent au-delà de leur appartenance spécifique à une langue, à une culture ou à une religion : « Le vouloir-vivre collectif contribue davantage encore à l'affirmation de cette qualité de

peuple. » Une telle définition étend la qualité de peuple à tous les habitants d'un territoire donné, ce qui élude le problème d'une sécession par des minorités. Mais le problème demeure entier : des minorités peuvent exister, au Québec, qui ne partagent pas le « vouloir-vivre collectif ».

Admettons néanmoins que les Québécois forment un peuple. Ont-ils alors le droit de s'autodéterminer ? Là-dessus encore, les opinions sont multiples. On peut invoquer, à l'appui d'une réponse affirmative, les déclarations de l'Assemblée générale des Nations Unies, reprises dans les pactes internationaux sur les droits de l'Homme, selon qui « tous les peuples ont droit à leur autodétermination » (Turp, 1992B : 108-109). On peut également citer le référendum de 1980, qui constituait un précédent, de même que de multiples résolutions adoptées par l'Assemblée nationale, tel le préambule de la loi 150 (Assemblée nationale, 1991 : 3) qui affirmait, en vue du référendum prévu en 1992, que « les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel ». En fait, ce droit avait été implicitement reconnu par la commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne et explicitement par le Parti progressiste-conservateur du Canada¹¹. La situation, pourtant, n'est pas si claire en matière de droit international. Tout indique que le droit à l'autodétermination n'a généralement été reconnu qu'à des peuples habitant un État déjà constitué ou à des peuples colonisés habitant des régions « non métropolitaines » ; ainsi « l'existence du Québec comme sujet de droit à l'autodétermination est sans fondement en droit international » (Williams, 1992 : 20).

Mais même si les Québécois disposaient de ce droit, le pas suivant, qui est le droit à la sécession, est également fortement contesté. Certains pactes internationaux sur les droits humains affirment que les peuples ont le droit de « déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel¹² ». Les grands États, par contre, n'ont jamais vu d'un très bon œil les résultats anarchiques que pourrait entraîner un passage immédiat du droit à l'autodétermination à celui de sécession. Exception faite des pays colonisés en lutte pour leur indépendance, les États fondent leur attitude sur une déclaration de principe de droit international concernant l'amitié et la coopération entre les États qui s'inscrivent à la Charte des Nations Unies, selon laquelle « aucune des dispositions précédentes n'autorise ou n'encourage de porter atteinte, en tout ou en partie, à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'États souverains agissant conformément au principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et qui, de ce fait, disposent d'un

11. Parti progressiste-conservateur, (1991 : 59, rés. 244). Cette résolution, cependant, faisait référence au droit à l'autodétermination des hommes et des femmes du Québec, non à celui du « Québec ».

12. Turp (1992B : 102). Le préambule de la loi 150 emploie les mêmes termes.

gouvernement représentant l'ensemble de leur population de son territoire, sans égard à sa race, sa religion ou sa couleur ». (Williams, 1992 : 16-17 ; Turp, 1992B : 112-113)

Tout est donc de savoir si le « peuple » en question est victime d'une répression telle que le « principe of equal rights and self détermination of peoples » lui est nié dans les faits. Si un gouvernement est répressif, les peuples ont le droit de faire sécession. Les souverainistes, sur ce point, prétendent que les Québécois sont colonisés. Brossard (1976 : 225-226) reconnaît que cette thèse serait difficile à défendre juridiquement, mais il tente d'en démontrer la véracité « par-delà le décor juridique » des droits égaux, de la démocratie parlementaire, et ainsi de suite. Le droit à l'autodétermination, estime-t-il, a été violé au Canada par l'imposition de la Loi constitutionnelle de 1982 et par le rejet de l'Accord du lac Meech. Il s'ensuit, ajoute-t-il dans une stupéfiante tautologie, que le refus de reconnaître la légitimité d'une déclaration unilatérale d'indépendance constituerait une oppression du droit à l'autodétermination, ce qui justifierait alors le recours à la sécession par déclaration unilatérale :

Qui plus est, le refus de donner effet à la convention constitutionnelle autorisant l'accession du Québec à la souveraineté s'avérerait une atteinte grave au principe démocratique et permettrait de conclure que l'État canadien ne se conduit dès lors pas en conformité avec le droit à l'autodétermination de Québec et que le peuple québécois dispose dès lors d'un droit à l'autodétermination sur le plan international, y compris le droit de sécession, et ce en conformité avec la Charte des Nations Unies telle qu'interprétée par la Déclaration sur les relations amicales (Turp, 1992A : 58).

D'autres juristes, par contre, s'en tiennent à la stricte légalité : un peuple non colonisé n'a aucun droit irréfutable à l'autodétermination réalisée sous forme de sécession. Comme l'écrit Williams (1992 : 9) : « Le droit international, ne semble comporter aucune règle qui frappe la sécession d'illégalité, mais il n'en comporte aucune qui la justifie dans le contexte d'un État. »

Ce flou juridique a ici une grande importance. Si le Québec ne dispose pas, en droit international ou canadien, d'un droit reconnu de sécession, il s'ensuit qu'une déclaration unilatérale d'indépendance ne pourrait s'appuyer sur aucun droit fondamental « doté de préséance sur toute autre réclamation ou droit acquis » (Monahan et Costello, 1992 : 98). Ses fondements juridiques seraient, par définition, contestables, de sorte que l'existence du nouveau pays deviendrait fonction de deux critères : sa reconnaissance par les autres États souverains et sa capacité de faire respecter ses lois sur son territoire. Ces deux critères valent d'être analysés brièvement. Nous omettrons, pour l'instant, le troisième élément, et le plus déterminant, c'est-à-dire la position du Canada lui-même. Il est évident que s'il reconnaissait le nouvel État, bien que rien ne l'y oblige en droit, les problèmes juridiques seraient pour la plupart réglés.

La reconnaissance de la souveraineté d'un État sécessionniste pose plusieurs problèmes juridiques internationaux et nationaux. Sur le plan interne, il est clair que seul le Canada est autorisé à agir en ce domaine. Il procède alors par une décision de l'exécutif que les tribunaux reconnaissent ensuite comme irrévocable¹³. La reconnaissance d'un État est donc d'abord un acte politique qui a pour conséquence l'inadmissibilité, devant les tribunaux canadiens, de toute action exécutée par un État non reconnu.

Cette dimension juridique internationale deviendrait cruciale si le Québec procédait par déclaration unilatérale. Un État sera reconnu *de jure* par les autres s'il répond à certaines exigences relativement simples : population permanente, territoire bien délimité, gouvernement en fonction, etc. En pratique, cependant, cette reconnaissance relève de facteurs politiques nombreux. Les chances d'être reconnu sont plus grandes lorsque : 1) l'État sécessionniste coïncide territorialement avec celui qu'il remplace, comme l'était l'Est du Pakistan (devenu le Bangladesh) ; 2) le territoire est bien délimité et habité par une population présentant une certaine homogénéité, par exemple sur le plan linguistique ; 3) la sécession répond à une volonté populaire forte et démocratique ; 4) les sécessionnistes ont d'abord tenté d'agir pacifiquement et à l'intérieur du régime établi ; 5) il existait un état d'oppression, de violation flagrante des droits et d'insécurité physique pour les habitants ; 6) la sécession n'entraîne pas de conséquences sérieuses pour le reste du pays (Islam, 1985). Selon Buchheit (1978 : 216-245 et app. 2), ces facteurs se réduisent à deux : la valeur intrinsèque des revendications (unité, oppression, etc.) et l'ampleur du bouleversement international causé par la sécession.

Les juristes eux-mêmes admettent que le processus de reconnaissance est coloré par les intérêts politiques nationaux. C'est pourquoi Morton (1992 : 97) a pu définir la doctrine des Nations Unies sur le droit à l'autodétermination comme « un opportunisme politique assaisonné de commode indignation morale ». Tout est donc, en cette matière, affaire de pouvoir et de *realpolitik* plus que de droit. Pour le Québec, les réactions les plus importantes seraient celles des États-Unis, de la France et de l'Union européenne. Cette dernière serait peu encline, après l'expérience yougoslave, à lui accorder reconnaissance. Quant à la France, les souverainistes ont placé en elle de grands espoirs.

13. Williams (1992 : 5-6). Finkelstein et Vegh (1992 : 43-45). Remarquons cependant que si la reconnaissance des nouveaux États est une prérogative exclusive du gouvernement canadien, l'application de traités ou d'ententes exige l'approbation des législatures provinciales lorsque ces traités mettent en cause des domaines de juridiction provinciale. On peut également soutenir que la reconnaissance du Québec par Ottawa violerait la règle de Common law selon laquelle le gouvernement ne peut passer outre à la Constitution. Or, la reconnaissance du Québec changerait son statut constitutionnel. Le gouvernement fédéral pourrait contourner la difficulté en accordant une reconnaissance provisoire.

Louise Beaudoin (1992 : 198) écrit : « Par ailleurs, la France, leader historique du monde francophone et membre permanent du Conseil de sécurité, est l'État qui, plus qu'aucun autre, aura la légitimité et le poids nécessaire pour enclencher, le moment venu, le processus même de la reconnaissance internationale du Québec et l'aider à devenir progressivement irréversible. » Ce sont là des propos optimistes, car la France est aux prises avec ses propres mouvements sécessionnistes et possède des intérêts importants au Canada ; en outre, la segmentation du pays aurait pour conséquence un accroissement de la puissance relative des États-Unis, perspective qui n'a jamais réjoui les gouvernements français (Toy et Léger, 1992).

L'influence internationale la plus grande viendrait des États-Unis. Les Américains ont toujours tenu, sur la séparation du Québec, une position de stricte non-intervention accompagnée d'une préférence marquée pour le maintien de l'unité canadienne ; ils n'encourageraient aucune tendance susceptible de conduire à la balkanisation du Canada (Lemco, 1992 : 13-15). Les Québécois optant pour la séparation, les États-Unis préféreraient que s'instaure une coopération entre le Québec et le Canada et, inévitablement, des négociations seraient ouvertes entre les trois pays. Mais quel que soit le mode de sécession du Québec et l'issue des négociations qui s'ensuivraient, les Américains n'agiraient pas de manière précipitée. Leur politique est « très conservatrice quant à une reconnaissance fondée sur le contrôle d'un territoire national » (Jockel, 1991 : 144).

Les autres pays, dans l'ensemble, ont investi davantage au Canada qu'au Québec et n'auraient donc aucun intérêt à aller à l'encontre de la position canadienne. Si le Canada reconnaissait le Québec, fût-ce en principe, ils emboîteraient le pas, et peut-être avant même que le Québec n'ait acquis les pleins pouvoirs (Williams, 1992 : 45-46). Le même processus jouerait quant à l'obtention d'un siège aux Nations Unies. Sans l'assentiment du Canada, le Québec pourrait devoir attendre longtemps.

Tout repose donc sur la position qu'adopterait le Canada et c'est pourquoi Beaudoin et Vallée le qualifient de « seul adversaire déterminant » (1992 : 181). Sans son accord, le Québec finirait certes par devenir membre de la communauté internationale, mais non sans devoir satisfaire à l'autre critère : le contrôle de son territoire.

Ce contrôle se mesure à l'aptitude du nouvel État à vaincre ses adversaires. Le Canada étant le seul prétendant à ce titre sur le territoire québécois, il s'agirait de savoir lequel des deux États remplit effectivement cette fonction (Finkelstein et Vegh, 1992 : 43).

Une déclaration unilatérale d'indépendance nous renverrait donc, quelles que soient les arguties juridiques avancées, à la brutale vérité énoncée par le

professeur Scott¹⁴. Une sécession refusée mène à un face à face national qui pourrait dégénérer en violence. Les arguments juridiques cèdent devant la force et la volonté. « Devant le désir de liberté des peuples, le Droit n'a jamais constitué un obstacle décisif », écrit Turp (1992A : 59). La commission Bélanger-Campeau a évoqué cette solution avec une grande sobriété :

En l'absence d'un tel accord, la démarche du Québec vers la souveraineté relèverait d'un processus de sécession unilatérale qui devrait se fonder sur une volonté populaire incontestable et clairement exprimée. La réussite du processus repose-rait sur la capacité des institutions politiques québécoises d'instaurer et de maintenir, à titre exclusif, l'autorité publique sur le territoire du Québec. Elle requerrait également, conformément au droit international, que d'autres États reconnaissent le Québec comme État souverain (1991A : 60).

Une déclaration unilatérale conduirait donc, par-delà la loi, à un simple rapport de forces (McNaught, 1991). C'est pourquoi les États tendent à négocier les sécessions et à les réaliser constitutionnellement ; répression et guerre civile sont des perspectives trop horribles à contempler. Mais les étapes intermédiaires ne le sont pas moins. Si le Canada et le Québec ne conviennent pas d'une sécession pacifique, une déclaration unilatérale suivie d'un refus conduirait au conflit ; de même, un refus canadien d'accepter le résultat référendaire pourrait mener à une déclaration unilatérale et, derechef, à un conflit dont on voit mal l'issue. Si le Canada, par contre, acceptait les prétentions du Québec, l'essentiel des problèmes juridiques, des incertitudes économiques et des désaccords politiques serait résolu. L'Histoire offre peu d'exemples d'un tel geste qui, le cas échéant, serait bénéfique au nouvel État.

Les problèmes juridiques n'en disparaîtraient pas tous pour autant. Le plus difficile demeure celui des autochtones du Québec, qui se disent des peuples dotés des mêmes droits à l'autodétermination et à la souveraineté sur leur territoire. Ils pourraient, eux aussi, prétendre à la reconnaissance internationale. Ainsi le Grand Conseil des Cris a affirmé à plusieurs reprises qu'il s'opposerait à la souveraineté du Québec au nom même d'une souveraineté concurrente, celle du peuple cri sur son propre territoire¹⁵. Les premières nations du Québec

14. Le jugement de valeur auquel le mène son raisonnement — que la « révolution » québécoise devrait être supprimée — est une tout autre histoire.

15. Voir, par exemple, Coon-Come (1992 : 11-12), *The Globe and Mail*, 31 juillet 1991 ; également le reportage que le même quotidien consacrait, le 12 février 1992, à la comparaison d'Ovide Mercredi, grand chef de l'Assemblée des premières nations, devant le comité de l'Assemblée nationale sur l'accession à la souveraineté. Au cours d'un discours à Washington, Coon-Come déclara : « Nous, les Cris, entendons faire nos propres choix et faire état d'un droit d'autodétermination au moins égal à celui du Québec. L'accession à l'indépendance, telle que l'entend le Québec, entraînera des violations de nos droits et de nos libertés fondamentales : déni de notre nationalité, déni de nos droits à l'auto détermination en tant que peuple, abrogation unilatérale des droits acquis par traités et imposition d'une nouvelle frontière entre nous et nos frères du reste du Canada. » (*London Free Press*, 1^{er} octobre 1994.)

ont affirmé avoir le droit de se séparer du Québec pour demeurer au sein du Canada (*The Globe and Mail*, 15 octobre 1994). Ces peuples autochtones pourraient, à leur tour, recourir à des référendums afin d'affirmer leurs droits à l'autodétermination et à la sécession. Il y a également le cas très particulier des Cris de la Baie James, signataires avec les Naskapi et les Inuit de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Outre leurs prétentions à l'autodétermination, les Cris estiment que la sécession du Québec abrogerait cette entente par laquelle le Québec s'est engagé « à maintenir à perpétuité sous garantie constitutionnelle, une relation de type fédérale avec les Cris et avec le Canada, relativement aux droits et au territoire des Cris. » (Coon-Come, 1992 : 11).

Quelle que soit la sympathie que ces appels provoquent au Canada, le gouvernement canadien ne serait pas juridiquement tenu d'y répondre, pas plus qu'il ne serait forcé de tenir compte des autochtones s'il décidait d'amender sa constitution pour transférer au Québec les pouvoirs qu'il détient sur eux. (Politiquement, cependant, la manœuvre n'irait pas sans problèmes.) Quant aux prétendus droits à l'autodétermination et à la sécession des autochtones, Finkelstein et Vegh les tiennent pour peu. Une règle de droit international, qui provient du cas de la Rhodésie du Sud, empêche certes la création d'États où la répression de minorités (ou de majorités) violerait le principe d'autodétermination. Il serait cependant difficile, et présumément impossible, de démontrer que les peuples autochtones du Québec subissent une répression semblable à celle que vivaient les Noirs en Rhodésie (Morse, 1992). En second lieu, les Cris ne peuvent pas plus prétendre à une souveraineté concurrente à celle du Québec qu'ils ne le peuvent vis-à-vis du Canada. Et, troisièmement, le droit international ne prévoit aucun droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones (Finkelstein et Vegh, 1992 : 60-64).

Mais peut-être est-ce là aller trop rapidement en affaires. Buchanan (1992 : 2-4) prétend que la sécession aurait des conséquences sur les ententes du Nord québécois. Seraient-elles annulées ? On n'en sait rien. Mais si elles l'étaient, les droits territoriaux qu'elles avaient éteints pourraient redevenir en vigueur. Quoiqu'il en soit, Ottawa pourrait faire de la solution de ce problème une des conditions d'une sécession à l'amiable (voir aussi Turpel, 1992 : 94).

Les revendications autochtones pourraient servir à contester la souveraineté du Québec sur les territoires nordiques qui lui ont été ajoutés en 1898 et en 1912. C'est là une question complexe et extrêmement délicate. Certains prétendent que ces territoires furent ajoutés au Québec dans la mesure où il était une province, et qu'ils redeviendraient alors possession canadienne (Bercuson et Cooper, 1991 : 147-156). Mais l'opinion juridique internationale est d'avis qu'un Québec sécessionniste conserverait intactes ses frontières et qu'aucune minorité n'aurait le droit de faire sécession à son tour (Franck *et al.*, 1992 : 444-445). Opinion contestable, il va sans dire (Monahan, 1994 : 23-33).

Mais les revendications autochtones apportent une dimension nouvelle à la question des frontières nordiques. Kent McNeil (1992 : 109, 115, 260) a émis l'hypothèse que les frontières actuelles prêtent à contestation, car la Compagnie de la Baie d'Hudson n'a jamais eu souveraineté sur les autochtones et ne pouvait donc, en droit, céder leur territoire au Canada. Si cette thèse était acceptée, elle s'appliquerait à tous les territoires jadis cédés par la Baie d'Hudson. Le dilemme canadien est clair : accepter les droits des autochtones au Québec, c'est aussi les accepter ailleurs au Canada, y compris autodétermination et sécession.

Turp (1992B : 116-121, sp. 120) reconnaît pourtant aux autochtones les mêmes droits qu'aux Québécois et laisse entendre que la solution de leurs revendications territoriales pourrait requérir un arbitrage international. Il est devenu évident, en outre, que les revendications autochtones se sont acquies une forte sympathie internationale et que la loi, en ce domaine, est susceptible d'évolution rapide, d'où la proposition de Beaudoin et Vallée : le statut des autochtones devrait faire l'objet d'un accord tripartite applicable partout au Canada et dans un Québec souverain. Solution certes possible, et d'abord politique.

D'autres droits sont également en cause. Certaines communautés anglophones pourraient revendiquer un droit de sécession afin de conserver leur citoyenneté canadienne et les droits afférents (Reid, 1992). Mais un tel droit n'existe pas sur le plan international. Les droits linguistiques portés dans la constitution québécoise auraient là-dessus une grande importance. Ils pourraient même être plus généreux qu'ils ne le sont actuellement sous l'empire des lois du Québec (Woehrling, 1992 : 144)¹⁶.

La citoyenneté, prérogative exclusive de chaque État, pose également un problème juridique ardu. Un Québec souverain pourrait conférer la citoyenneté à tous ses résidents, y compris les immigrants reçus et les personnes nées au Québec et qui habitent ailleurs (Emanuelli, 1992 : 110-113). Il pourrait également accorder la double citoyenneté à ceux qui veulent demeurer citoyens canadiens. Le Canada pourrait en faire autant ou imposer l'abandon de la citoyenneté québécoise à ceux qui veulent demeurer Canadiens (Williams, 1992 : 26-29)¹⁷. Il pourrait même, à la limite, amender la constitution et la Loi de la citoyenneté de manière à obliger ces derniers à quitter le territoire québécois pour prix de ce statut. La loi se prête ici à toutes les combinaisons et fait de la citoyenneté une question délicate et potentiellement explosive.

Par contre, la loi semble très claire quant à la répartition des actifs et du passif. État séparé, le Québec devient propriétaire de tous les avoirs publics.

16. Mais ils pourraient aussi ne pas l'être, voir Parti québécois (1991 : 163-166).

17. Notons que, selon l'article 6 de la Charte des droits et libertés, les citoyens non résidents peuvent entrer au Canada, y habiter et le quitter, de même qu'y résider et y gagner leur vie dans n'importe quelle province.

situés sur son territoire ; le Canada en fait autant de tous les actifs sur son territoire, de même que de ceux qu'il contrôle (essentiellement des actifs financiers et des banques de données) (*ibid.* : 42-43). La question de la dette nationale se complique du fait de la Convention de Vienne sur la succession des États relativement à la propriété publique, aux archives et aux dettes, conclue en 1983, qui imposerait au Québec d'assumer, en l'absence de toute autre entente, une « proportion équitable » de cette dette. Aucun État n'a cependant ratifié cette convention qui ne correspond pas à l'usage international, lequel rend la dette nationale imputable au seul État existant avant la sécession, en ce cas le Canada (*ibid.* : 44-48 ; Finkelstein et Vegh, 1992 : 64-66).

Le dernier problème juridique délicat touche au droit du Québec d'être partie (ou de refuser d'être partie) aux traités auxquels a adhéré le Canada. Il en existe des centaines de nature multilatérale et plus d'un millier de nature bilatérale, dont deux cents avec les seuls États-Unis ; ils touchent tous les domaines, depuis le commerce jusqu'à l'extradition et à la défense nord-américaine. Selon la coutume internationale, les droits et obligations consécutifs au traité conclu par un État ne s'étendent pas, sauf quelques exceptions, à l'État qui fait sécession (Williams, 1992 : 33). L'accord sur la Voie maritime du Saint-Laurent compterait parmi ces exceptions et le Québec serait tenu d'accorder des droits de navigation à ses voisins.

Les accords commerciaux seraient particulièrement importants pour un Québec souverain. Il pourrait devenir membre du GATT en vertu de l'article 33, mais la procédure est longue et fort coûteuse (Bernier, 1991 : 2-3). Le Canada, par contre, pourrait le parrainer en vertu de l'article 26 (5) c, ce qui simplifierait les choses. Dans une brève analyse livrée à la commission Bélanger-Campeau, Ivan Bernier (*ibid.* : 4) soutient qu'un tel parrainage est désormais superflu, mais reconnaît que si le Canada contestait la sécession, l'incertitude juridique rendrait les partenaires réticents à admettre rapidement le Québec (Williams, 1992 : 41-42). Notons que le Canada conserverait le droit, même si le Québec devenait membre du GATT, d'imposer les marchandises en provenance du nouvel État et de continger ses produits agricoles. Chaque État devrait accorder à l'autre le statut de la nation la plus favorisée, mais les occasions de discrimination demeurerait nombreuses et les règles habituelles en pareil cas s'appliqueraient toujours.

Moins clair est le cas de l'Accord de libre-échange canado-américain. Il serait automatiquement reconduit entre les deux signataires, à moins que les États-Unis ne cherchent à le rouvrir sous prétexte que l'absence du Québec réduit les bénéfices qu'ils en attendaient. L'adhésion du Québec soulève plusieurs questions. Tout d'abord, le nouvel État ne pourrait invoquer aucun droit d'être admis à l'Accord ; la décision ne pourrait en être que politique et arrêtée au terme de négociations entre les trois pays. Deuxièmement, cet Accord bilatéral canado-américain a été, dans une grande mesure, supplanté par l'Accord

de libre-échange nord-américain (ALENA) dont fait partie le Mexique. Quelques domaines demeurent encore sous l'empire du premier, les industries culturelles par exemple, mais tout ce qui touche à l'ouverture des marchés relève de l'ALENA (Canada, 1992B : vi). Or, l'ALENA prévoit une procédure juridique pour l'admission de nouveaux membres : ils sont admis à l'Accord « si les pays membres y consentent (*ibid.* : 19) ». Plus précisément, l'Accord stipule qu'un pays ou un groupe de pays peuvent être admis « sous réserve des conditions convenues entre ce pays ou groupe de pays et la Commission ». Cette Commission, qui supervise et exécute l'Accord, est formée de représentants des trois pays. Elle est maîtresse de ses règles et procédures et prend ses décisions selon le principe de l'unanimité : « Toutes ses décisions seront prises par consensus, sauf lorsqu'elle en disposera autrement (Canada, 1992A : art. 2204 (1), art. 2001 (4)). » Le Canada dispose donc, *de jure*, d'un droit de veto sur l'admission du Québec. Dans les faits, cependant, les Américains feraient probablement pression pour qu'il n'exerce pas ce droit, préférant garder le Québec dans l'espace commercial nord-américain et soucieux d'éviter une crise économique et politique. Il reste que l'admission du Québec ne serait ni automatique ni juridiquement garantie et que l'attitude américaine serait fonction de la réaction du Canada à la sécession et des relations économiques qu'il aurait instaurées avec le Québec.

Toutes ces questions juridiques se résument à quelques propositions. 1) La sécession peut être réalisée légalement par un amendement constitutionnel qui soustrairait le Québec à la juridiction du Canada. 2) Une déclaration unilatérale d'indépendance constituerait un geste illégal qui mènerait à contester le statut de peuple des Québécois, leur droit à l'autodétermination et leur justification politique à la sécession. Aucune solution juridique ne pourrait surgir de telles contestations. 3) Sur la question des sécessions, le droit international se résume à la *realpolitik*. Ultimement déterminante, la reconnaissance internationale est une question politique et la réponse des États serait fonction, à court et à moyen terme, de l'attitude du Canada. S'il reconnaissait le nouvel État, la plupart des obstacles juridiques seraient éliminés ; s'il reconnaissait les frontières du Québec et s'abstenait de contester sa juridiction territoriale, tout problème serait presque résolu. Quant aux autres objets de contention entre les deux États, aucun des deux ne dispose d'avantages juridiques déterminants. Juridiquement, le Canada pourrait saisir tous les actifs non immobiliers et empêcher le Québec d'être admis à l'ALENA ; juridiquement, le Québec pourrait renoncer à assumer sa part de la dette nationale et pourrait devenir membre du GATT sans le soutien du Canada. En réalité, la négociation seule pourrait régler efficacement ces problèmes, faute de quoi aucune loi, internationale ou nationale, ne pourrait empêcher la sécession de dégénérer en un conflit sérieux et d'entraîner des coûts infiniment supérieurs à ceux que peuvent imaginer les économistes.

Scénarios politiques

Combien coûtera la transition ? La souveraineté sera-t-elle soumise aux aléas du droit international ? La réponse est simple : tout dépend des jeux politiques qui se joueront alors. C'est pourquoi les analystes politiques ont élaboré, à ce sujet, des scénarios prospectifs de toute nature, dont les plus extrêmes nous permettent d'isoler certains facteurs déterminants des événements¹⁸.

Pour le Québec, la description classique est due à Richard Simeon (1977). Le scénario optimiste ressemble à celui qu'évoquent les souverainistes :

La décision est prise dans l'ordre et la légitimité ; tout comme les Québécois eux-mêmes, la population et le gouvernement du Canada anglais l'acceptent comme équitable ; le vote référendaire est suivi de discussions polies et civilisées sur le mode de transfert des pouvoirs, les modalités d'association économique et la reconnaissance officielle de cette nouvelle entente (*ibid.* : 192).

Le scénario pessimiste, contrepied exact du précédent, évoque

le refus du Canada anglais d'accepter le résultat référendaire, suivi d'une période d'hostilité et de fortes tensions, d'appels à l'aide lancés par les fédéralistes du Québec, d'une escalade incontrôlable culminant dans une répression ou dans des désordres analogues à ceux qu'a connus l'Irlande du Nord. On y évoque également une intervention armée de l'extérieur, un effondrement total de l'économie et un chaos sans fin (*ibid.* : 189).

Ces scénarios sont tous deux concevables, quoiqu'en disent les souverainistes qui rejettent l'idée même d'un déroulement malheureux. Il est du reste bizarre, pour dire le moins, de voir certains universitaires nationalistes défendre l'intégrité territoriale du Québec en invoquant l'arbitrage de la Commission internationale de Paix en Yougoslavie, alors que d'autres qualifient de chantage et de terrorisme intellectuel toute comparaison hypothétique entre les situations yougoslave et canadienne (Turp, 1992B : 114-115, 120-121). Aussi repoussant soit-il, le scénario pessimiste s'appuie sur de multiples précédents historiques¹⁹. Les sécessions violentes étant infiniment plus fréquentes que les sécessions pacifiques, il importe donc d'en connaître les paramètres afin de savoir les éviter.

Selon Simeon, quatre conditions détermineraient les péripéties politiques de la transition. 1) La décision du Québec doit être perçue comme démocratiquement légitime. Pour que les Canadiens en acceptent le résultat, le référen-

18. L'élaboration de scénarios peut également comporter un message implicite : la vérité se situe entre les extrêmes. Voir Pierre Fortin (1991D : 388-389).

19. Voir Watts (1971 : 55) : « Il a toujours été difficile, en pratique, de négocier pacifiquement et rationnellement la sécession d'un membre d'une fédération. Toute fédération, au fil du temps, a développé des liens internes dotés d'une forte charge émotive. En outre, les débats et les controverses entourant l'hypothèse d'une sécession engendrent, par leur dynamique propre, des ressentiments et des haines qui rendent extrêmement difficile une séparation froidement négociée. »

dum doit porter sur une question impartiale, avoir été précédé d'une campagne honnête et dégager une majorité claire. De même, le gouvernement qui proposera à l'Assemblée nationale d'adopter une déclaration d'intention de séparation devra disposer d'un mandat récent et sans ambiguïté, et compter sur un fort soutien des députés.

2) Le choc psychologique subi par les Canadiens. L'hypothèse sécessionniste est certes familière aux Canadiens anglais, mais sa réalisation, qui surviendrait brutalement lors de l'annonce des résultats du référendum ou du vote à l'Assemblée nationale, ferait d'un seul coup basculer leur conception du pays. Ce « coup », pour reprendre l'expression de Simeon, pourrait provoquer chez eux des comportements contraires à leurs intérêts matériels immédiats. Les souverainistes doivent donc, pour réduire les coûts de la transition, « donner naissance au Québec sans amener les Canadiens anglais à croire que cette naissance marque la fin de leur pays. » (Young, 1977 : 83) Comme l'a intelligemment noté David Bell (1992 : 52-55), symboles et métaphores prennent ici une extrême importance. Voir le Canada comme partenariat d'affaires ou comme famille serait une métaphore moins dommageable, le cas échéant, que de l'avoir perçu comme un mariage. Départ n'est pas divorce.

3) Les politiques sociales et économiques annoncées et suivies par le gouvernement du Québec. La sécession se heurterait à une hostilité accrue si ces politiques — par exemple une volonté d'autarcie économique ou l'oppression des minorités linguistiques ou ethniques — allaient à l'encontre des valeurs et des intérêts des Canadiens. De même faudrait-il, pour que s'impose la modération, que les élites québécoises jouissent d'une unité de vues et d'une autorité suffisantes pour « contrôler leurs partisans les plus extrémistes » (Simeon, 1977 : 197).

4) Finalement, les réactions du Canada. Des menaces de répression ou de sanctions économiques lancées dans le sillage d'une campagne référendaire ne pourraient qu'attiser le militantisme des Québécois. Refuser une décision perçue comme légitime conduirait à une rupture des relations. De même, intervenir en faveur des minorités pourrait déclencher un conflit grave, et trop d'intransigeance dans les négociations risquerait de pousser le Québec vers un radicalisme précurseur du scénario le plus pessimiste.

On voit donc que les coûts de la transition pourraient être fort élevés et que leur réduction dépend de l'acceptation initiale, par le Canada, de la souveraineté du Québec. Cette acceptation, à son tour, sera fonction de la légitimité démocratique de la sécession, du consentement de la population canadienne et de la modération politique des autorités québécoises. Ces conditions réunies, de graves bouleversements sociaux et économiques pourraient être évités.

Selon le scénario pessimiste, les coûts de la sécession ne seraient pas limités au Québec. Lorsque le reste du Canada pose en principe que les pertes

subies par le Québec seraient supérieures aux siennes, il présume que la transition serait relativement souple ou que le Canada conserverait suffisamment de cohésion pour sauvegarder ses intérêts lors des négociations bilatérales. Mais si l'unité politique s'écroulait ou si le reste du Canada devenait ingouvernable, les coûts deviendraient énormes.

L'élaboration de tels scénarios a une double utilité : non seulement permet-elle de définir les conditions d'une sécession pacifique, mais elle en rend conscients les citoyens et leurs dirigeants. Toute évocation pessimiste est qualifiée par les souverainistes de chantage à la peur. Leurs propres prédictions optimistes reposent pourtant sur l'hypothèse que ces mêmes dirigeants seront conscients des dangers de la transition et sauront les éviter.

Études sur le processus de transition

On a beaucoup écrit sur les conséquences économiques de la sécession et sur les problèmes juridiques afférents. Les uns et les autres se résument ultimement à une question politique, comme nous venons de le voir. Peu d'études ont pourtant été consacrées à la gestion de la transition ou à l'évolution de la dynamique politique ambiante. D'utiles analyses ont certes été développées sur certains dossiers ponctuels, tels la répartition de la dette nationale ou le maintien de la voie maritime du Saint-Laurent (Boothe et Harris, 1991 : 453-473 ; Jordan, 1971). De même existe-t-il un bel ensemble de travaux sur les aménagements économiques et politiques possibles à l'occasion de la sécession. Mais on ne s'est guère penché sur ses péripéties proprement politiques.

Banting (1992 : 167) constitue une intéressante exception. Il signale d'abord qu'un vote souverainiste solidement majoritaire produirait un Québec confiant, sûr de son destin (après tant d'années passées à y songer) et, surtout, doté d'institutions intactes et incontestées. Au Canada, par contre, le climat serait fait de ressentiment envers le Québec et d'une « désorientation psychologique collective » engendrée par la disparition abrupte du projet collectif national. Les Canadiens, en effet, n'ont jamais songé à une solution de rechange au régime actuel. Pire encore, ils ne disposeraient, le cas échéant, d'aucune institution politique stable. Banting évoque, en ce cas, la formation d'un gouvernement de coalition multipartite. La faiblesse de cette coalition imposerait normalement la tenue d'élections, mais aucun article de la constitution ne pourrait interdire aux Québécois d'y élire des députés. Même si le gouvernement était alors formé sans le soutien du Québec, on pourrait contester sa légitimité comme négociateur avec le nouvel État. Les premiers ministres provinciaux, seuls « éléments stables » du régime politique, voudraient « sans aucun doute prendre la parole au nom du pays » (*ibid.* : 168). L'échec des dirigeants à empêcher la sécession les ayant rendus peu crédibles,

on exigerait la formation d'une assemblée constituante. « Une période d'instabilité politique deviendrait inévitable (*ibid.* : 169). » Selon les péripéties politiques de la transition, le Canada se fragmenterait ou conserverait sa cohésion.

Dans une analyse toute différente, qui dépeint la sécession sous un jour avantageux, Bercuson et Cooper (1991 : 161-162) posent l'hypothèse que leur désengagement mutuel laisserait le Canada et le Québec « intérieurement plus unis ». À leur avis, l'Assemblée nationale se déclarerait gouvernement d'un Québec souverain et le gouvernement fédéral lui accorderait immédiatement une reconnaissance *de facto*, ce qui l'autoriserait à conclure quelques ententes et à amorcer des négociations avec l'interlocuteur canadien. Un nouveau gouvernement serait formé, qui n'aurait pas besoin du soutien des soixante-quinze députés du Québec (*ibid.* : 147). Il ne serait pas « prudent » de tenir de nouvelles élections. Le gouvernement fédéral nommerait plutôt quelques négociateurs et resterait en consultation étroite avec les provinces et autres « parties intéressées ». Après des négociations au terme desquelles le Québec serait amputé de la Terre de Rupert et de la rive sud du Saint-Laurent, le Canada adopterait une nouvelle constitution qui rendrait la fédération indissoluble, reconnaîtrait la souveraineté populaire sur les gouvernements, abolirait tous les droits collectifs, éliminerait le bilinguisme, le multiculturalisme et le soutien aux écoles séparées, effacerait la clause « nonobstant » et créerait un sénat triple-E (*ibid.* : 147-156, 161-170). Les auteurs ne disent pas comment on en arriverait là.

Les hypothèses sur les modalités de la séparation peuvent ainsi varier à l'infini et leurs auteurs sont parfois fort vagues dans leurs prédictions. Jonathan Lemko (1995 : 55), par exemple, s'étend longuement sur diverses possibilités politiques, s'attarde aux questions de dette et de devise, mais demeure réservé dans ses pronostics :

Il n'est pas certain que le reste du Canada acceptera la séparation et poursuivra ses relations avec le Québec. Il pourrait lui-même se restructurer, ce qui entraînerait des chicanes interminables doublées d'incertitude. Les négociations sur le partage de la dette pourraient être particulièrement compliquées.

Lemko (*ibid.* : 126, 131, 137, 168-169) dresse cependant une liste impressionnante d'interrogations sur le processus de transition.

Les souverainistes ont peu contribué à ce débat. Sur les modalités de la transition, le Parti québécois est à peu près silencieux. Selon son programme de 1991 (1991 : 18), un gouvernement péquiste s'engagerait à faire adopter par l'Assemblée nationale une déclaration affirmant la volonté du Québec de se séparer. Le gouvernement chercherait ensuite à négocier (avec son homologue fédéral) un calendrier et une procédure de transfert des pouvoirs, une répartition des actifs et de la dette, ainsi qu'une association économique qui créerait, par traité, des organismes de gestion conjoints. Parallèlement à ces démarches, une Commission préparerait, au terme de vastes consultations, la nouvelle

constitution du Québec et proposerait des mécanismes permettant le passage juridique d'un régime constitutionnel à l'autre. Un référendum sur la souveraineté et la constitution serait ensuite tenu et constituerait « l'acte de naissance du Québec souverain ».

Les autres documents (1990 : 16, 19-33) ne font guère que broder sur ce thème. L'un d'eux réaffirme l'intention de mener « une transition sans soubresauts » et esquisse quelques orientations concernant la citoyenneté, les droits, l'immigration, les actifs et la dette, les entreprises publiques, l'union monétaire, la défense et les fonctionnaires. L'hypothèse demeure celle d'une solution négociée avec le gouvernement fédéral qui, prétend-on, ne peut s'y refuser devant la démarche démocratique du Québec et au nom de ses propres intérêts. Refuser de négocier serait aller « contre toute logique » et si le Canada persistait dans ce refus un référendum entérinerait la déclaration de souveraineté, forçant ainsi l'ouverture de négociations (*ibid.* : 34). Un manifeste plus récent reprend cette idée, mais ajoute que le Québec pourrait adopter une constitution relativement semblable à la constitution actuelle et décréter que toutes les lois fédérales continueraient de s'appliquer jusqu'à ce qu'elles soient amendées. Le PQ (1993 : 64-65, 79-84) prêche le maintien de l'union économique et monétaire « telle qu'elle existe maintenant » et propose la conclusion d'un traité d'association qui créerait un conseil des ministres, un secrétariat, un tribunal et des commissions spécialisées. Là encore, on suppose que les négociations seraient harmonieuses et se dérouleraient sur fond d'intérêts mutuels²⁰. Rien n'est dit de ce que pourrait être l'attitude du Canada, du calendrier des négociations, de leur contexte économique et politique, ou de la possibilité qu'Ottawa ne puisse négocier à lui seul les termes de la séparation.

Plus disertes ont été les deux commissions instituées au Québec et qui, toutes deux, ont tenu des audiences publiques, reçu de nombreux mémoires et commandé plusieurs recherches. Leur travail, cependant, touche pour l'essentiel aux aspects économique et juridique de la souveraineté, passe outre au processus même de la séparation et ne souffle mot des dynamiques politiques à l'œuvre dans le reste du Canada. Leur travail est, en vérité, minutieusement apolitique. Comme nous l'avons noté plus haut, la commission Bélanger-Campeau consacre deux paragraphes à la question d'une sécession constitutionnelle ou unilatérale ; son rapport traite de thèmes précis plutôt que d'un processus dont il se limite à écrire que « la voie de la souveraineté soulève quant à elle la difficulté de gérer de façon ordonnée un changement mis en œuvre par libre choix. Or, la gestion réussie de tout changement requiert d'en bien connaître au préalable les tenants et aboutissants (Québec, 1991A : 62). » Dans aucune de ses abondantes études ne trouve-t-on d'analyse de la manière

20. Parti québécois (1993 : 80) : « En ces matières, les intérêts du Québec et du Canada coïncident tout à fait. »

dont se déroulerait la séparation, de ses paramètres politiques ou de l'opinion du reste du Canada²¹.

Quant à la Commission de l'Assemblée nationale sur les questions relatives à l'accession du Québec à la souveraineté, elle emprunte le même parcours. Son rapport analyse en détail diverses questions sous leur aspect juridique — citoyenneté, peuples autochtones, frontières — et fait la synthèse de plusieurs recherches sur le transfert des fonctionnaires, la monnaie, le secteur financier, la performance économique et les finances publiques. Lorsqu'un sujet présuppose la conclusion d'une entente avec le Canada, le document en fait mention, mais ne s'interroge pas sur la manière d'y parvenir. Une seule fois on aborde ce problème, à propos des aménagements économiques entre le Québec et le Canada ; on y prévoit des difficultés causées par la rancœur, l'impuissance d'Ottawa à négocier et le trop court échéancier. La Commission est, de toute évidence, divisée sur la nature des relations post-séparation :

Ainsi, plusieurs ont évoqué l'éventualité d'un climat acrimonieux dans les relations Canada-Québec au moment de l'accession de ce dernier à la souveraineté. Cela pourrait certainement nuire à la conclusion d'un traité, mais certains font valoir que les intérêts économiques réciproques, surtout ceux du Québec et de l'Ontario, sont tels qu'une entente pour maintenir l'essentiel de l'espace économique interviendrait nécessairement et assez rapidement. C'est toutefois une question que la Commission n'a pu faire autrement que laisser entière. (Québec, 1992A : 7-8, 147).

Quant au processus de la sécession proprement dit, la Commission est perplexe. La séparation pourrait s'accomplir avec l'accord du Canada, ce qui, semble-t-il, présupposerait la signature d'une entente qui en garantirait le déroulement « ordonné » et qui serait suivie d'un amendement constitutionnel. Mais, ajoute-t-on, une telle entente est « peu probable » ; si, plutôt, « [s]i un assentiment devait être donné par le gouvernement du Canada ou des gouvernements provinciaux à la sécession du Québec, c'est vraisemblablement sur le plan politique qu'il se situerait » (*ibid.* : 63). Ce consentement pourrait être « officiel et détaillé » ou prendrait la forme d'une déclaration unilatérale, ou serait « implicite ». Tout cela est terriblement imprécis. La souveraineté pourrait également résulter d'une déclaration unilatérale d'indépendance. Là-dessus, au moins, le rapport décrit clairement les difficultés juridiques afférentes, et principalement le fait que « pendant une certaine période, les

21. Il y eut, là-dessus, quelques exceptions. Certains membres refusèrent de signer le rapport ou ne le firent qu'après y avoir ajouté quelques addenda (voir notamment ceux de Charles-Albert Poissant et d'André Ouellet). De même certains experts appelés à témoigner dérogeaient-ils à cette règle (voir les mémoires de Bernard, Courchene, Dion, Fortin, Latouche, Lemieux, Polèse, Robertson, Taylor et Watts, in Québec (Québec, 1991D).

citoyens ne [sauraient] pas clairement de quel côté se trouve la légalité (*ibid.* : 68-69) ».

On ne retrouve pas précisément le même emploi de la litote dans le reportage d'anticipation publié en 1994 sous la plume de Lansing Lamont (1994 : 172). Hautement dramatisé, l'ouvrage décrit le brassage explosif de divers facteurs bien réels — minorité anglophone, peuples autochtones et diverses unités militaires — dans un climat d'incertitude économique doublé de « négociations féroces » sur la dette, les actifs, le territoire et la monnaie. Le Parlement fédéral rejette d'abord toute proposition de décentralisation ou de fédéralisme asymétrique de type Meech. L'Assemblée nationale adopte alors une déclaration d'indépendance massivement approuvée par référendum. Cinq mois sont ensuite requis pour adopter une nouvelle constitution et deux autres pour réunir des équipes de négociateurs canadiens et québécois. Après neuf mois de pourparlers sans résultat, les négociations sont rompues sur la question de la devise. Les gouvernements provinciaux entreprennent de réduire les services aux francophones et le Québec de restreindre les droits des anglophones. Le gouvernement fédéral prend alors action pour protéger ses actifs en sol québécois ; le Québec interrompt les services publics aux installations fédérales et Ottawa mobilise l'armée pour assurer protection à ses propriétés et à ses citoyens. Des émeutes éclatent à Montréal et ailleurs. Les Mowhaks d'Akwesasne se soulèvent et leur révolte est réprimée au terme de sérieux combats ; par solidarité, les Cris sabotent les installations hydro-électriques de La Grande 2. Les forces de l'ordre tiennent le coup, mais leurs réserves sont trop minces, ce qui amène les États-Unis à expédier une division au Québec pour aider à y ramener le calme. Entre-temps, les marchés financiers et monétaires s'écroulent. La situation amène les deux parties à s'entendre sans délai. Le Canada reconnaît la souveraineté du Québec, lequel assume 25 p. cent de la dette, adopte le dollar canadien et renonce à toute participation à la politique monétaire ; le Canada conserve un contrôle rudimentaire sur les installations de transport au Québec. Les premières nations se résignent à un peu moins que la pleine souveraineté. Les États-Unis refusent l'admission du Québec à l'ALENA et l'économie déprime. Dans le reste du Canada, le pouvoir central s'affaiblit. Une tentative de regroupement par régions échoue. Le Canada se fragmente. Certaines provinces choisissent l'annexion aux États-Unis, qui les acceptent avec moult réticences (*ibid.* : 149-225).

Le récit est certes sensationnaliste, mais également circonstancié et nourri d'une certaine logique (Granatstein, 1991 : 103-106). Chaque rebondissement repose sur des hypothèses contestables sur l'opinion publique, les dirigeants et les possibilités d'escalade. L'auteur (1994 : 26) décrit lui-même son ouvrage comme « une conjecture plausible sur ce qui pourrait arriver de pire ». Lamont, en effet, connaît assez bien la situation canadienne et est relativement familier avec les pronostics américains sur la sécession du Québec. « Au cours de

l'automne qui marquait le 125^e anniversaire du Canada, note-t-il, il existait un quasi-consensus chez les diplomates américains à l'effet que le Québec allait un jour se séparer et que les perspectives de survie du Canada étaient plutôt pauvres (*ibid.* : 244²²). »

Les comptes rendus pessimistes ne sont pas tous sensationnalistes. Vétéran de la scène constitutionnelle et consultant à ses heures, Patrick Monahan (1994 : 3) soutient que la séparation serait « infiniment plus compliquée, coûteuse et acrimonieuse qu'on ne l'a fait croire aux Québécois ». Pour être constitutionnelle, elle devrait recevoir l'approbation unanime du Parlement et des dix provinces. L'autre solution est la déclaration unilatérale que le Canada pourrait accepter ou contester. Devant un référendum positif, estime Monahan, le Canada pourrait ne pas avoir la légitimité nécessaire pour négocier avec le Québec, car les provinces et les peuples autochtones exigeraient de participer aux pourparlers ; or il n'existe « aucune procédure claire, exécutoire ou politiquement légitime, susceptible de dégager un interlocuteur valable » pour le Québec (*ibid.* : 39). Ce serait l'impasse ou, si des négociations s'amorçaient, le très probable échec. Pour Monahan, « les termes d'une entente, quelle qu'elle soit » devraient être unanimement approuvés par les provinces, ce qui ne se produirait pas. En second lieu, les négociations sur la séparation deviendraient rapidement inséparables des problèmes politiques du reste du Canada et des exigences des provinces et des groupes d'intérêt. Troisièmement, les questions en jeu sont trop complexes et trop susceptibles d'entraîner la discorde, tout particulièrement la répartition de la dette. Le Canada assumerait la dette entière durant la période de transition et aucun des deux camps ne s'entendrait sur la manière d'éliminer les risques de défaut de paiement par le Québec ou d'assumer les primes de risque afférentes. S'il y avait accord avec le Québec, il devrait être accompagné de l'amendement constitutionnel requis, ratifié par référendum dans chaque province et probablement défait dans l'une ou l'autre ; le Québec serait ainsi interdit de séparation constitutionnelle. S'il optait alors pour une déclaration unilatérale, le Canada y résisterait jusqu'à ce que soit réglée la question de la dette. L'opinion publique du reste du Canada obligerait alors le Québec à revenir à la table de négociations. Il s'ensuivrait « inévitablement » une « lutte pour la suprématie d'un des deux gouvernements sur le territoire québécois », ce qui entraînerait de terribles conséquences économiques (*ibid.* : 64).

Une autre étude, due à un ancien leader du parti libéral de Colombie-Britannique, s'attache aux interactions en jeu entre le processus de séparation et la vie politique du reste du Canada. Gordon Gibson (1994), son auteur, est l'âme dirigeante d'un mouvement visant à la formation d'une assemblée constituante qui réformerait la constitution. C'est ce qu'il qualifie lui-même de

22. La première édition de cet ouvrage fut tirée à 14 000 exemplaires.

« Plan C » (pour Constitution), conçu pour éviter les effets négatifs de ce qu'il décrit comme le « Plan B » (pour Brisure)²³.

Après une victoire du Oui, les leaders canadiens et québécois déclareraient que les obligations extérieures seraient respectées et que les lois fédérales continueraient de s'appliquer au Québec. Si le Canada acceptait le résultat, une équipe de négociation serait formée ; ce pourrait être le gouvernement canadien, un nouveau gouvernement constitué à la suite d'élections, ou un comité fédéral-provincial (chacune de ces solutions comporte ses difficultés) (*ibid.* : 114-119). L'entente avec le Québec pourrait être ratifiée par le Parlement ou par le Parlement et les provinces (en vertu d'une version de la formule d'amendement) ou par référendum ; car Gibson (*ibid.* : 181) estime qu'une « validation constitutionnelle » serait nécessaire. Tout ce processus occuperait environ une année.

Cinq questions devraient être à l'ordre du jour. Le Canada devrait s'assurer que le Québec garantit les droits des autochtones et des minorités anglophones, ce qui, selon Gibson, serait tout à son avantage. Les frontières du Québec seraient alors acceptées, y compris la frontière établie en 1927 pour le Labrador. On instituerait ensuite des aménagements sur le commerce et sur la monnaie. Et finalement, le reste du Canada convaincrail le Québec d'assumer une part de la dette qui soit proportionnelle à sa population, soit environ 25 p. cent.

Pour le reste du Canada, la reconstruction serait la tâche la plus importante. Encore sous le choc du vote souverainiste, le pays tout entier serait, fort justement selon Gibson (*ibid.* : 133), « ouvert à tous les changements²⁴ ». Il présume que ce processus de questionnement et de restructuration pourrait se dérouler parallèlement aux négociations avec le Québec. Ottawa aurait perdu l'essentiel de sa légitimité et les provinces domineraient le paysage politique ; l'Alberta et la Colombie-Britannique proposeraient des changements majeurs à la constitution. L'instrument constitutionnel approprié serait une conférence des premiers ministres, mais comme le gouvernement n'aurait pas mandat de recomposer le pays et que tout accord devrait être suivi d'un référendum, mieux vaudrait convoquer une assemblée constituante (*ibid.* : 167-170). Elle serait formée de représentants des gouvernements provinciaux, de « l'Ottawa

23. Les convictions populistes de l'auteur transparaissent à chaque page. Il prétend, par exemple, que « les gardiens de la réforme sont en poste dans nos gouvernements et ils s'opposent à tout changement » et que « Ottawa est composé de représentants de groupes particuliers payés par tous les Canadiens, mais occupés à leurs seuls intérêts » (*ibid.* : 6, 22).

24. Dans une telle remise en question, les citoyens comprendront rapidement que « Canada » ne signifie pas « Ottawa » (191). Pour l'auteur, l'ennemi est précisément Ottawa, « tout ce système de pouvoir, de contrôle et de réseaux qui a non seulement dirigé le pays, mais croit aussi être le seul habilité à le faire. » (144 note 6).

résiduel » et d'associations publiques, et ses membres votants (10 par province) seraient élus lors d'élections spéciales. L'assemblée adopterait les articles à la majorité provinciale (majorité des voix de chaque délégation provinciale) et la nouvelle constitution serait soumise à un référendum dans chacune d'elles. Les provinces les plus riches domineraient cette assemblée et favoriseraient une décentralisation radicale. Le reste du Canada risquerait ainsi de se retrouver fragmenté ou doté d'un gouvernement central réduit à un rôle mineur et placé « au service » de provinces largement autonomes (*ibid.* : 186). Afin d'éviter les coûts d'une rupture, Gibson propose ainsi le « Plan C », c'est-à-dire une décentralisation qui équivaut presque à une confédération. Un tel aménagement conviendrait peut-être les Québécois de l'inutilité de la sécession, mais on ne voit guère comment réussir à le mettre en œuvre avant le référendum (*ibid.* : 196-204).

D'autres analystes estiment, au contraire, que la sécession n'entraînerait pas d'aussi grandioses remises en question. Pour Maureen Covell (1992 : 10), l'incertitude constitutionnelle, l'amertume et la crise de légitimité qui régneraient au Canada susciteraient peut-être des velléités d'assemblée constituante, mais elle ne voit pas comment la réaliser. Qui déciderait du mode de sélection ou d'élection de ses membres ? Si les Lois constitutionnelles n'avaient pas été préalablement abrogées, de quelle autorité jouirait une telle assemblée ? Une conférence constitutionnelle de cette nature ne serait efficace « que si le pays était dans un état de désorganisation telle que ni le gouvernement fédéral ni ceux des provinces ne pourraient fonctionner normalement ». Une telle éventualité est-elle possible ? Covell soutient, au contraire, que la sécession augmenterait le pouvoir relatif des provinces. Ottawa conserverait encore quelque autorité, mais devrait mener des négociations rapides. Discrédité pour avoir échoué à empêcher la séparation, il pourrait peut-être même bénéficier d'un « backlash pro-unité » dans ses efforts pour sauver « ce qui reste du pays » (*ibid.* : 11).

Les participants au Projet de réforme constitutionnelle de l'Université York ont également publié quelques réflexions. Selon eux, le Canada devrait respecter, le cas échéant, la volonté démocratique des Québécois. Le gouvernement fédéral ne pourrait cependant pas amorcer à lui seul les négociations, car les provinces, les territoires et les autochtones ont le droit d'être entendus. Il faudrait donc, avec des représentants de toutes les parties en cause, former un organisme qui aurait mandat de « superviser » les négociations avec le Québec (Monahan et Covello, 1992 : 94-99). Il n'aurait cependant qu'un rôle consultatif puisque toute entente d'ordre constitutionnel devrait, « conformément à la formule d'amendement », être ratifiée par le Parlement et par les législatures provinciales (*ibid.* : 100). Cet organisme devrait même être consulté sur l'opportunité de reconnaître la souveraineté du Québec, bien qu'il s'agisse là d'une stricte prérogative du gouvernement fédéral :

Un tel organisme de supervision est nécessaire pour des raisons politiques autant que strictement juridiques. Il est essentiel que la population accepte la tenue de ces négociations et leur reconnaisse une légitimité qui ne peut être acquise que si tous les intéressés y participent dès l'origine, fût-ce à titre consultatif (*id.*).

Les participants ont également abordé certains sujets de négociation. La question territoriale demeure la plus délicate. Certains estiment même qu'elle pourrait mener immédiatement les pourparlers dans l'impasse ; pour la majorité, cependant, les peuples autochtones et autres minorités géographiquement circonscrites ont le droit de choisir démocratiquement leur appartenance collective et le pays qu'ils veulent habiter (*ibid.* : 100-104). On a également proposé la signature d'un protocole Canada-Québec qui garantirait aux autochtones de chaque pays les mêmes droits constitutionnels à l'autodétermination. Cette proposition, comme celle de Beaudoin et Vallée, dégagerait la question territoriale de celle du traitement des minorités. Quant à la dette, les participants ont opté pour une répartition en fonction de la population.

Reste à évoquer, en dernier lieu, la description extrêmement complète et circonstanciée du processus de sécession, telle que proposée en 1977 par Hugh Thorburn. Cet analyste avoue que la transition serait infiniment plus aisée si des pourparlers étaient entrepris avant même la sécession, hypothèse qu'il qualifie aussitôt d'improbable. Il propose néanmoins un scénario optimiste selon lequel le désengagement se produirait « aussi rapidement et aussi harmonieusement que possible (*ibid.* : 208) ». La clé en serait une entente sur la séparation, sorte d'accord-cadre qui définirait les termes de l'entente, le calendrier de la période de transition et la date de proclamation des deux États.

À l'instar de beaucoup d'autres, Thorburn estime que les autorités fédérales seraient grandement affaiblies par leur échec à empêcher la sécession. Afin d'éviter la tenue d'un scrutin sur la reconnaissance du Québec, scrutin auquel on ne pourrait empêcher les Québécois de prendre part, un gouvernement de coalition serait formé avec la participation des partis d'opposition. Alors, croit Thorburn, des négociations seraient ouvertes, auxquelles assisteraient des représentants des provinces, et un consensus serait atteint sur les termes généraux de la séparation.

Au cours de la période de transition, l'accord serait appliqué sous la supervision d'une « commission conjointe de contrôle » composée en nombre égal de représentants canadiens et québécois et présidée par une personnalité neutre, présumément étrangère (*ibid.* : 204). Cette commission fonctionnerait tout au long de la période de désengagement, qui pourrait s'étendre sur une année. Intéressé aux termes de l'accord et à cette période intermédiaire, Thorburn présume que serait pratiquée une gestion commune Canada-Québec, grâce à des agences conjointes et paritaires, provisoires ou permanentes. Le premier sujet de discussion serait la question des frontières ; elles demeureraient vraisemblablement les mêmes. On aborderait ensuite la question de l'armée.

Thorburn suggère de laisser les militaires, comme les fonctionnaires, libres de choisir le drapeau sous lequel ils veulent servir. L'armée devant être disponible en cas de désordre, ce choix devrait être fait dès le début de la période de transition et les regroupements effectués en conséquence. Les forces des deux pays seraient sous l'autorité d'un conseil militaire conjoint Canada-Québec, subordonné à la Commission de contrôle. Il importerait ensuite de garantir liberté et sécurité aux citoyens, y compris les droits civils et linguistiques et le droit de propriété. L'auteur présume que les lois fédérales resteraient en vigueur jusqu'à modifications par l'Assemblée nationale. La dette serait répartie en fonction de la population. Québec conserverait tous les actifs immobiliers, cependant que certains autres (dont le CN, Air Canada, la voie maritime et le port de Montréal) seraient gérés par des organismes d'État institués en coopération. Les autres problèmes de dette et d'actifs seraient réglés par une commission conjointe sur les finances, formée sur le modèle de la Commission de contrôle. Selon la nature des perspectives de coopération économique à long terme, la monnaie commune serait conservée, de même qu'un libre accès aux provinces de l'Atlantique et partout ailleurs au pays. Si la coopération économique apparaissait douteuse, l'accord prévoirait des mécanismes de transition vers une devise québécoise et vers une réduction des contrôles frontaliers en Ontario et au Nouveau-Brunswick. Finalement, il importerait d'accorder aux autochtones québécois certaines garanties, notamment au chapitre de la langue d'enseignement ; faute de quoi les obligations d'Ottawa seraient transférées « à la Couronne du chef du Québec » (*to the crown in right of Québec*)*. Ces négociations conclues, Ottawa s'attaquerait à la rédaction d'une nouvelle constitution dont serait absent le Québec.

Pondération et bon sens caractérisent cette analyse. Néanmoins, les prévisions de Thorburn s'écartent sensiblement, sur de nombreux points, de celles de ses collègues. Que conclure, en effet, de ce tour d'horizon des études prospectives, sinon que le consensus en est remarquablement absent. Incertitude ou désaccord caractérisent les opinions sur des points essentiels, tels l'issue des négociations ou la reconstruction du reste du Canada. Quand les négociations seraient-elles entreprises ? Qui négocierait avec le Québec ? Dans quel climat ? La sécession produirait-elle un Canada centralisé ou décentralisé ? Y aurait-il des élections ? La constitution serait-elle amendée, et comment ? Comment serait géré le désengagement et quels problèmes seraient résolus ? Combien de temps tout cela prendrait-il ? Tout cela est d'une extrême importance. Les coûts et bénéfices de la sécession seront principalement fonction de la manière dont elle se déroulerait ; la loi, ici, cèderait le pas à la politique. Pour mieux comprendre, il nous faut donc poursuivre notre investigation par le recours à l'analyse comparative. Nous dégagerons peut-être, de l'étude d'autres sécessions, des leçons pour le Québec et pour le Canada.

* NdT : Expression juridique consacrée.

Les sécessions pacifiques : une étude politique comparative

Jusqu'ici, les analyses fondées sur l'hypothèse d'une sécession du Québec nous indiquent que le Canada pourrait, à terme, adopter diverses configurations et que les deux pays pourraient nouer diverses relations politiques et économiques. Occultés par les péripéties politiques de la séparation, les facteurs structurels ne seraient pas déterminants sur l'issue des événements. Les coûts économiques pourraient être énormes ; les arguments d'ordre juridique ne sont pas concluants ; la période de transition évoluera selon les événements politiques et les prédictions sont multiples sur son déroulement. Toute cette littérature prospective étant fort imprécise, reste la solution de l'analyse comparative. Comment se sont déroulées les sécessions en d'autres pays ? Quelles en ont été les caractéristiques politiques ? Peut-on en dégager un modèle susceptible de nous aider à prévoir ce qui se passerait au Canada ? Tel est le but de cette analyse¹.

Le phénomène de la sécession retient, depuis quelque temps, l'attention des théoriciens. À la suite du démantèlement de l'ex-URSS, les spécialistes en politique comparative ont repris les interrogations classiques sur le nationalisme et la viabilité des États (Schroeder, 1992 ; Etzioni, 1992-1993) ; les études se sont multipliées sur les problèmes juridiques et moraux posés par les sécessions (Buchanan, 1991 ; Heraclides, 1992) ; les spécialistes d'économie politique se sont passionnés pour ce phénomène propice aux calculs et aux jeux stratégiques (Wittman, 1991 ; Simard, 1991 ; Young, 1994B) ; causes et déroulement des sécessions ont donné naissance à des théories inductives et déductives (Buchanan et Faith, 1987 ; S. Dion, 1993 ; Hechter, 1992). Bref, la sécession est devenue un sujet brûlant d'actualité.

1. Ce chapitre est largement tiré de Young (1994D).

Notre objectif est beaucoup plus modeste : découvrir si des généralisations empiriques sont possibles sur le déroulement politique d'une sécession, c'est-à-dire dégager les caractéristiques du processus politique à l'œuvre lorsque des États se séparent pacifiquement. Nous n'en recherchons ni les causes ni les conséquences ; nous n'entendons formuler aucune théorie sur les relations entre facteurs sociaux, politiques et économiques ; nous ne prédirons ni quand ni comment les mouvements sécessionnistes se mettent en marche. Nous visons tout simplement à étudier les sécessions passées afin de savoir si leurs dynamiques politiques respectives offrent des caractéristiques communes.

Si la réponse est oui, il existe alors un modèle général et les prédictions deviennent possibles sur un cas particulier, par exemple la sécession du Québec. Ce cas serait, du reste, exceptionnel, car une sécession ne s'est jamais produite dans une démocratie capitaliste avancée.

Cela n'enlève pourtant pas leur pertinence aux autres cas. Car si un modèle général existe — si politiciens et citoyens tendent toujours à adopter certains comportements — l'analyse comparative en dégagera les traits. Or les sécessions pacifiques se conforment, en effet, à un certain modèle. Nous en relèverons ici, par induction, treize caractéristiques qui nous semblent constantes et qui formeront, dans la troisième partie de cet ouvrage, le cadre de notre analyse du processus de sécession du Québec.

Il importe, avant de décrire ces généralisations, de garder à l'esprit les limites de cette étude. La première tient à ce qu'elle ne porte, pour l'essentiel, que sur trois cas de sécession : Singapour-Malaisie en 1965, Hongrie-Autriche en 1867 et Norvège-Suède en 1905. Plusieurs autres cas pourraient être évoqués, mais ils ne mettent en cause, la plupart du temps, que des régimes fédéraux « néo-classiques » plus ou moins adaptés aux colonies anglaises en déclin, et qui durèrent peu². Cet échantillon néglige également les sécessions survenues dans l'ex-empire soviétique ; faute de temps et de familiarité avec les langues employées, nous n'avons pu recueillir suffisamment de renseignements à leur sujet. Par contre, la rupture de la République fédérale tchécoslovaque offre le plus grand intérêt : elle est récente et mettait en cause un pays moderne, industrialisé, hautement intégré et démocratique. Elle fait l'objet, à elle seule, du prochain chapitre car si, d'une part, elle confirme sur plusieurs points notre modèle, elle fut, d'autre part, marquée par une polarisation politique que l'on pourrait trouver au Canada et qui, de ce fait, mérite une analyse plus poussée.

2. Ces cas sont analysés dans Franck (1968B). Nous lui devons l'expression de « néo-classique ». On relève, parmi les autres cas, la dissolution de la Fédération des Indes occidentales, la non-créeation de la Fédération de l'Afrique des l'Est et la désintégration de la Fédération Centre-Afrique (Rhodésie et Nyasaland). La séparation de l'Islande et du Danemark offre également quelque intérêt. Voir Watts (1966) et Hicks (1978).

Notre étude, autre limitation, ne s'attache qu'aux sécessions pacifiques. Non que les autres ne soient pas pertinentes ; au contraire, analogies et utiles leçons peuvent en être tirées (Watts, 1971. Voir aussi, Richter, 1976 ; Bookman, 1993). Qui plus est, les sécessions violentes sont beaucoup plus nombreuses que les pacifiques. Bookman a étudié trente-sept mouvements sécessionnistes, la plupart nés après la Seconde Guerre mondiale ; à peine douze furent pacifiques : six en URSS (au moment de la désintégration du pouvoir central), trois en Europe (Catalogne, Lombardie et Écosse), un en Asie (le Tibet, où l'omniprésente répression chinoise interdit la moindre résistance de masse), Porto Rico et Québec. Tous les autres furent violents ou engendrèrent une guerre civile³. Les sécessions contestées forment cependant une catégorie différente de celle que nous étudions. Il nous sera plus utile d'étudier les cas de « succès » et d'analyser les modèles de transition et de désengagement réussis. Voyons-en les caractéristiques principales.

Le modèle d'une sécession pacifique

Grosso modo, une sécession pacifique se déroule selon le modèle suivant : après des années de querelles sur des points fondamentaux, des réalignements partisans ou des secousses venues de l'extérieur amènent un État à déclarer officiellement son intention de mettre fin à l'union (ou à la fédération). Cette déclaration est acceptée en principe par l'autre État, geste qui définit la sécession comme pacifique, la seule solution de rechange étant la répression par la force⁴. Des négociations s'ensuivent. Elles sont rapides, limitées aux problèmes essentiels, menées sous la contrainte de puissances étrangères et conduites par des équipes réduites à qui de vastes pouvoirs ont été délégués. Entre-temps les deux États campent chacun sur leurs positions et vivent d'intenses mouvements de solidarité nationale. La sécession est constitutionnelle et ne modifie que légèrement l'ordre antérieur. Mais chaque État adopte bientôt des orientations divergentes et quelques frictions se manifestent entre eux, comme il est normal à des États souverains.

3. Bookman (1993 : tableau 1-2, 31-34). L'auteur compte comme violente la sécession Singapour-Malaisie, parce qu'elle fut accompagnée d'émeutes raciales. Mais la violence n'y fut que marginale.

4. Nous laissons ici de côté une troisième solution, adoptée en Australie de l'Ouest en 1933-1935 et en Nouvelle-Écosse en 1868 : majoritaire dans la population et chez les députés, le mouvement sécessionniste fut tout simplement « ignoré » jusqu'à ce qu'il succombe à l'indifférence. Nous n'abordons que les sécessions réussies.

*La sécession fait suite à de longues querelles
constitutionnelles et politiques*

Événement abrupt, la sécession constitue néanmoins le point culminant de longues querelles entre les constituants d'une fédération ou d'un empire. En un sens, elle découle d'une impasse sur les principes, même si cette impasse n'est qu'un irritant parmi d'autres ou devient le symbole déclencheur des aspirations autonomistes.

En 1867, la Hongrie et l'Autriche se séparèrent en vertu du *Ausgleich* (le Compromis) accepté le 21 décembre par le Reichsrat autrichien (Tihany, 1969 : 115-116). Cet accord aménageait la coexistence de deux territoires jusqu'alors unis, mais que des conflits déchiraient depuis deux décennies. Dans la foulée des révolutions qui déferlèrent sur l'Europe en 1848, la Hongrie s'était d'abord donnée un ministère distinct et responsable devant la Diète (législature) nationale, puis s'était déclarée indépendante en avril 1849. Cette révolte fut écrasée par les Russes qui rendirent l'État à l'empereur d'Autriche. Suivirent un régime autoritaire en vigueur au cours des années 1850, un bref essai de décentralisation et finalement, en 1861, un régime centraliste à deux chambres que les Hongrois boycottèrent durant plusieurs années, leurs chambres locales refusant de lever des taxes ou de recruter des soldats pour l'empereur. En avril 1865, Francis Deák publia, avec d'autres modérés, un programme réformiste qui prévoyait un pays largement autonome ; les autorités centrales étant affaiblies par le boycottage et par la croissance de la dette, l'empereur encouragea la tenue de pourparlers avec les dirigeants hongrois (May, 1951 : 495-496 et note 22 ; Huertas, 1977 : tableau 8, 37-38). Quelques mois plus tard, au début de 1866, une nouvelle Diète hongroise mit au point un projet de négociations. Mais celles-ci ne s'amorcèrent véritablement que vers la fin de l'année, à la suite de la défaite de Sadowa, infligée à l'Autriche par la Prusse, et au traité de Prague qui dissolvait la Confédération germanique, soustrayait l'Autriche à l'orbite allemande et rendait souhaitable un remaniement interne de l'empire (May, 1951 : 34-36).

Notre second cas concerne la séparation de la Norvège et de la Suède. Possession danoise, la Norvège s'unit à la Suède en 1814, sous le règne de Karl XIII. Chaque pays conserva sa citoyenneté, ses ministères, sa fonction publique et ses tribunaux, et on n'institua pas de législature commune. Néanmoins, plusieurs fonctions importantes étaient conjointes. Le roi composait les ministères, avait droit de veto sur la législation et décidait seul de la politique étrangère et de la guerre. La Suède commerçait surtout avec l'Allemagne, la Norvège avec l'Angleterre, mais les deux pays avaient atteint un degré assez important d'intégration économique. Des réglementations tarifaires communes s'imposèrent après 1825 et une monnaie unique en 1875. De portée plutôt limitée, les tarifs communs furent cependant source de querelles incessantes,

car la Suède devint plus protectionniste vers la fin du siècle ; faute d'entente, ils disparurent en 1897 (Wendt, 1981 : 21). Il n'existait, par ailleurs, aucun problème économique sérieux entre les deux pays au moment de la séparation.

Entre-temps, la Norvège résista à toute tentative de resserrer l'intégration politique. Un projet de législature confédérale échoua en 1850 et la Norvège bloqua, en 1871, des initiatives de coopération, ce qui causa beaucoup d'amertume (Lindgren, 1959 : 49-51). À l'instar du régime austro-hongrois, l'harmonisation intérieure était assurée par l'autorité royale, ce qui donnait aux deux pays une seule voix sur le plan international ; vers la fin du XIX^e siècle, le roi présidait un conseil conjoint pour la diplomatie et les affaires étrangères (*ibid.* : 62-65). La sécession survint néanmoins, engendrée par un nationalisme de plus en plus intense et par les revendications libérales en faveur de la responsabilité gouvernementale.

L'élément déclencheur fut l'exigence norvégienne d'un service consulaire distinct. En 1895, les deux pays faillirent entrer en guerre sous ce prétexte. Des négociations sur cette question s'ouvrirent en 1902, mais les enchères montèrent rapidement au cours d'une âpre campagne électorale menée en Norvège et qui porta les Conservateurs au pouvoir ; il était encore possible de trouver une solution négociée (*ibid.* : 95-111). En février 1905, cependant, les Norvégiens rejetèrent une proposition insuffisante des Suédois et, en mars, formèrent un gouvernement de coalition qui adopta une loi consulaire qu'il savait d'avance inacceptable au roi. La crise fut inévitable.

Notre troisième exemple, la sécession Singapour-Malaisie survenue le 9 août 1965, est remarquable pour la rapidité avec laquelle elle s'accomplit. Mais la brève négociation qui régla les termes du désengagement avait été précédée de discordes qui s'intensifiaient depuis la formation de la Malaisie en septembre 1963. La Fédération était certes très jeune et résultait largement des combines d'un empire britannique en retraite, mais elle avait des antécédents plus anciens : la Fédération de Malaisie avait été formée en août 1957 à partir des quatre États fédérés malais (1895) et de la Federation of Malaya Agreement (1948). Sous le régime colonial et depuis le XIX^e siècle, Singapour et les États malais avaient été gouvernés comme une entité économique unique ; le dollar malais commun, par exemple, était en circulation officielle depuis 1906 (Drake, 1966 : 28). Instituée par les Britanniques et interrompue durant la Seconde Guerre mondiale, la coopération inter-États en matière de défense s'était consolidée depuis 1951.

Il y eut d'abord, au nombre des causes de la sécession, de longues et difficiles querelles à propos de la banque centrale (Chan, 1971 : 36-37). Singapour, qui avait soutenu la Fédération afin d'obtenir un meilleur accès au marché malais, était déçu de la lenteur mise à réaliser un marché commun, objectif pourtant enchâssé dans la constitution de 1963 (Fletcher, 1969 : 12-16). On comptait aussi d'autres irritants : répartition des revenus de taxation

dans les pays de la fédération, favoritisme économique envers les territoires de Borneo (Sabah et Sarawak), et sous-représentation de Singapour au Parlement et au conseil des ministres (conséquence des pouvoirs asymétriques dévolus à Singapour en vertu de la constitution) (voir Watts, 1966 : 177, 257). Toutes ces récriminations s'aggravaient du fait d'une guerre non déclarée contre l'Indonésie qui entraînait de fortes pressions sur les dépenses de l'État et mena à l'imposition d'un régime d'exception (*ibid.* : 16-23 ; Vreeland *et al.*, 1970 : 74 ; Ongkili, 1985 : 181 ; Lee, 1986 : 134-156).

Cependant, la principale incompatibilité entre les membres de la Fédération concernait la question raciale et l'idéologie qui sous-tendait ce régime politique fédéral. L'accession de Singapour, chinoise à 80 p. cent, représentait une menace non seulement pour les privilèges des Malais (qui devenaient globalement minoritaires), mais également pour le régime « oligarchique commun » qui dirigeait traditionnellement le pays. Ce régime reposait sur des aménagements entre les élites des diverses ethnies et résultait d'une alliance de la United Malay National Organization et de la Malaysian-Chinese Association. La communauté indienne, qui représentait 10 p. cent de la population, en faisait également partie. Mais il fut contesté par le People's Action Party (PAP), dirigé par Li Kwan Yu, qui prônait une idéologie progressiste, pluraliste et individualiste sous le slogan « Malaysian Malaysia » (Ongkili, 1985 : 184-185). Apparemment incarné dans des partis politiques, le vieux conflit allait au cœur culturel et institutionnel de la fédération. Le PAP remporta en 1963 une écrasante victoire à Singapour mais, un an plus tard, subit un échec lors des élections tenues sur le continent. Imperturbable, Li Kwan Yu reprit sa lutte et fut un des promoteurs de la Malaysian Solidarity Convention créée pour combattre l'alliance et qui concentra ses efforts dans les États du Bornéo (Fletcher, 1969 : 50-51, 56-66). Des émeutes raciales éclatèrent à Singapour à l'été de 1965, mais tout indique que Abdul Raman, premier ministre de Malaisie, avait déjà conclu que la stabilité de son pays exigeait la sécession de Singapour⁵.

L'État sécessionniste déclare son intention de se retirer

C'est là un acte net, précis et bien daté, qui peut être individuel ou collectif. Ainsi le référendum jamaïcain de septembre 1961 fut immédiatement suivi d'une déclaration à l'effet que la Jamaïque quitterait la Fédération des Indes occidentales. L'inverse se produisit dans le cas de Singapour : en juillet 1965 le leader malais consulta son conseil restreint sur ce retrait ; le 5 août, il fit part de sa décision au gouvernement de Singapour et, le 9 août, la communiqua à la législature.

5. Lyon (1976 : 74-76) envisage l'hypothèse que la sécession ait été une feinte de la part de Li Kwan Yu ; dans l'ensemble, cependant, il estime qu'elle constitua une éviction.

En Autriche-Hongrie, la Diète hongroise approuva un programme indépendantiste au début de 1866, mais la guerre contre la Prusse fut déclarée dès le lendemain du vote. En juillet, après la défaite de l'empire, le leader hongrois Deák rencontra l'empereur, au cours d'un célèbre entretien. Ce dernier lui demanda quelles étaient les exigences de la Hongrie à l'endroit d'un royaume désormais fort affaibli. Réponse de Deák : « Rien de plus après Sadowa qu'avant (May, 1951 : 34). »

En Norvège, la déclaration prit deux formes. En mars 1905, le nouveau gouvernement de coalition adopta au parlement (Storting) une résolution de principe sur la dissolution de l'union. Le vote consulaire fut adopté en mai et bloqué par le roi comme on s'y attendait, sur quoi le ministère démissionna. Le dernier acte fut joué le 7 juin, alors que le Storting adopta une résolution autorisant le ministère à agir en tant que gouvernement et à exercer tous les pouvoirs jusqu'alors constitutionnellement dévolus au roi ; sur quoi il déclara, à l'unanimité, l'union dissoute (Lindgren, 1959 : 130-131).

*L'État « prédécesseur » accepte le principe de la sécession :
des négociations s'ensuivent*

Cette décision est capitale, car elle départage les sécessions pacifiques des sécessions violentes. Dans les cas qui nous occupent ici, elle fut souvent amère et difficile, mais elle commande à elle seule la suite des événements. Et le premier point à l'ordre du jour est la négociation.

Dans le cas des fédérations coloniales, la décision appartenait généralement au pouvoir impérial. C'est ainsi qu'en 1962 la Grande-Bretagne reconnut au Nyasaland (devenu le Malawi) le droit de quitter la Fédération d'Afrique centrale, ce qui entraîna une exigence identique de la part de la Rhodésie du Nord et mena à la conférence de Victoria Falls en juin 1963. De même, le gouvernement britannique accepta-t-il le résultat du référendum jamaïcain et le choix de son indépendance par Trinidad (Watts, 1966 : 311-312). En Malaisie-Singapour, le pattern habituel fut inversé : ce fut l'État sécessionniste, Singapour, qui dut accepter la décision de la Malaisie et négocier les termes d'une sécession imposée par son partenaire (Ongkili, 1985 : 186). En Autriche-Hongrie, la décision fut prise par l'empereur qui avait conclu que le royaume ne pouvait être sauvé qu'en satisfaisant aux aspirations des Hongrois. Les négociations furent ouvertes peu de temps après sa rencontre avec Deák.

La décision fut acceptée plus difficilement en Suède, où le peuple, le gouvernement et le roi furent profondément blessés par le vote sécessionniste du Storting norvégien. Le conseil des ministres choisit pourtant, le même jour et en dépit de quelques appels à la guerre, de procéder pacifiquement, décision confirmée le lendemain lors d'une réunion extraordinaire de tous les leaders politiques. La négociation représentait la seule issue possible, car l'opinion

norvégienne était massivement souverainiste, une guerre eut été ruineuse et les grandes puissances auraient isolé la Suède si elle avait tenté de recourir à la force. Les conservateurs suédois eux-mêmes affirmèrent, après le vote au Storting, que l'union était désormais « sans valeur pour la Suède et [que] le recours à la force était par conséquent impensable (Lindgren, 1959 : 133-134) ».

La sécession est un événement majeur et bouleversant

Quoiqu'en prétendent des expressions comme « divorce à l'amiable » ou *rupture tranquille*, les sécessions, même pacifiques, entraînent des périodes d'incertitude et de bouleversements. Tous sont conscients, au moment où elles s'accomplissent, des changements profonds apportés aux relations entre les peuples et entre les États. Des décisions de long terme doivent être prises dans un court laps de temps et dans un climat de fièvre.

Des changements se produisent toujours au niveau des élites. En Hongrie, par exemple, le parti modéré se donna un nouveau leader au cours de la période de transition ; en Autriche, le ministre-président démissionna après que l'essentiel du Compromis eut été adopté. Des coalitions se formèrent et se brisèrent en Norvège et en Suède. Les jeux politiques et les orientations des nouveaux États varient rapidement dans le feu de l'action.

Les masses sont, elles aussi, fort agitées. À Singapour, tensions et conflits raciaux se poursuivirent après la sécession ; en Autriche, Tchèques et autres minorités voulurent profiter des flottements de 1866-1867 pour revendiquer leur autonomie, ce qui entraîna un appel à l'aide à la Russie et des tentatives de subversion par la Prusse (May, 1951 : 50-51 ; Tapié, 1971 : 304-305) ; en Norvège-Suède, la sécession fut marquée, de part et d'autre, par de gigantesques manifestations, une forte dose de chauvinisme, une montée de la tension et une mobilisation des forces de défense au moment même où se déroulaient les négociations sur le désengagement (Lindgren, 1959 : 189-190).

Chaque camp élargit et renforce son gouvernement : la solidarité s'impose d'emblée

La nécessité de procéder à de profonds changements constitutionnels impose à chaque État de renforcer son gouvernement. Comme il est urgent de négocier les termes de la séparation, on confie cette responsabilité aux détenteurs du pouvoir. Là où existe un gouvernement central de la fédération, c'est lui qui négocie. Dans certains cas extrêmes, comme celui de Singapour-Malaisie, les gouvernements des États membres ne sont même pas renseignés à l'avance sur les termes de l'accord de sécession (Ongkili, 1985 : 187-190).

Quant aux gouvernements nationaux, ils tentent d'abord de mieux asseoir leur autorité en élargissant leur soutien politique, particulièrement durant les

périodes qui précèdent et suivent immédiatement la sécession. Ainsi, les exigences formulées par la Diète hongroise en 1866 avaient été élaborées par un comité spécial composé de 67 représentants de toutes les factions et par un comité exécutif de 15 membres. En Malaisie et à Singapour, la force respective des partis au pouvoir rendit inutile de telles coalitions. Mais de telles manœuvres furent largement pratiquées en Norvège et en Suède.

Au printemps de 1905, la Norvège vécut une période intense de solidarité nationale. À quelques détails près, les politiciens oublièrent leurs divergences et instituèrent, au Storting, un comité spécial qui collabora étroitement, jusqu'au vote du 7 juin et au cours des négociations subséquentes, avec le nouveau gouvernement de coalition⁶. Après le vote, la Suède forma au Riksdag un comité extraordinaire qui aida à rédiger la réponse à la déclaration norvégienne. Puis, en juillet, des membres de l'opposition furent admis à un nouveau conseil des ministres (Lindgren, 1959 : 149-151).

Les sécessions créent donc, de part et d'autre, une grande unité politique. Chaque camp concentre ses forces. Pendant la durée de la crise, les négociateurs oublient leurs divergences partisans ou idéologiques et recherchent d'abord le plus vaste soutien national. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas limité aux dirigeants. Le plébiscite sur la sécession, condition préalable imposée aux Norvégiens par la Suède, fut remporté par 367 149 voix contre 184 (*ibid.* : 167 ; Andren, 1964 : 121). Un tel raz-de-marée eut été impensable six mois plus tôt. De part et d'autre, le processus sécessionniste engendre l'unité par sa propre dynamique.

Les négociateurs sont peu nombreux

Certains des cas que nous étudions ici mettent en cause des quasi-démocraties caractérisées par un droit de vote limité et un recours à des dirigeants royaux ou charismatiques. Il est néanmoins frappant de constater à quel point les équipes de négociation étaient réduites, ce qui contraste étrangement avec l'élargissement de la base politique notée plus haut. Mais le paradoxe n'est qu'apparent. La solidarité nationale avait permis à des leaders opposés de travailler ensemble ; elle permettra, par la même occasion, de confier de vastes pouvoirs à une équipe réduite formée de ces mêmes leaders.

En Malaisie-Singapour, les premiers ministres seuls négociaient, aidés de quelques ministres importants (Vreeland *et al.*, 1970 : 75 ; Fletcher, 1969 : 3). En Afrique de l'Est (où le projet de fédération échoua), les négociations furent menées par les mêmes leaders anticolonialistes qui avaient signé, pour chaque

6. Lindgren (1959 : 128). Ce comité refusa, peu avant le vote décisif, de se conformer aux opinions du gouvernement, mais on évita la crise ministérielle : « Les temps exigeaient qu'il n'y eut de conflit ni ministériel ni parlementaire. »

État, la Déclaration de Nairobi. Dans le cas de la sécession hongroise, l'Autriche était représentée par son ministre des Affaires étrangères, le baron Ferdinand Beust, qui conduisit seul les négociations entreprises en janvier 1867. En Norvège-Suède, un problème préalable se posait : la Norvège devait-elle se donner un roi issu de la famille royale suédoise ? Un seul homme conduisit la négociation secrète qui amena sur le trône le prince Carl du Danemark (Lindgren, 1959 : 155-156). Par la suite, chaque pays ne délégua à la conférence de Karlstad qu'une équipe de quatre négociateurs.

La séparation est réalisée rapidement

Lorsque la sécession est pacifique, les deux camps se désengagent rapidement, les négociations ne traînent pas en longueur et ne visent qu'à un accord de principe sur quelques points fondamentaux. À cet égard, Singapour-Malaisie représente le cas-limite : le Tunku Abdul Rahman revint de Londres le 5 août 1965, convoqua immédiatement Li Kwan Yu afin de lui faire connaître les termes de l'accord de séparation, lequel fut signé le 7 et adopté le 9 à la législature (Means, 1970 : 294-295 ; Chan, 1971 : 58-59). En juin-juillet 1963, la conférence de Victoria Falls, qui mit fin à la fédération Rhodésie-Nyasaland, ne dépassa pas six jours ; la fédération avait officiellement cessé d'exister en décembre de la même année. La Jamaïque organisa son référendum pro-sécessionniste à la mi-septembre 1961 ; la Fédération des Indes occidentales rendit l'âme en mai 1962. La conférence de Karlstad s'ouvrit le 31 août 1905 ; les négociations étaient terminées le 22 septembre, le Storting en approuva les conclusions le 30, le Rikstad abrogea l'Union le 16 octobre, le roi abdiqua, et le 18 novembre le Storting unanime élisait le prince Carl du Danemark roi de Norvège sous le nom de Haakon VII.

Les négociations portent d'abord, il va sans dire, sur les conditions et les termes du désengagement. Mais même lorsqu'elles abordent d'autres sujets et établissent les cadres des futures relations entre les États, elles sont brèves. En Autriche-Hongrie, l'Ausgleich avait permis de créer un ensemble complexe d'institutions modelées sur les propositions hongroises de 1866, mais les négociations ne furent entreprises qu'en janvier 1867. La constitution hongroise était rétablie dès la mi-février, ainsi qu'un ministère responsable, et la Hongrie approuvait l'Ausgleich le 29 mai. L'Autriche, qui tenait des élections et voulait régler tous les aménagements financiers de l'accord, s'imposa quelque retard, mais approuva le Compromis le 21 décembre. La structure institutionnelle de ce « royaume délabré », comme l'appelait Lloyd George, fut ainsi établie en moins d'un an.

Les puissances étrangères jouent un rôle important

Cette généralisation est valable dans tous les cas. La dissolution des nouvelles fédérations du Commonwealth dépendait de l'approbation de la Grande-Bretagne et de la reconnaissance de la communauté internationale. En Malaisie-Singapour, la confrontation avec l'Indonésie facilitait les choses. Mais l'Indonésie représentait pour Singapour de nouveaux marchés, de sorte que les deux États se rapprochèrent rapidement ; dès le retrait de Singapour du Conseil conjoint de la Défense, en mars 1966, l'Indonésie prit des mesures pour rétablir des relations diplomatiques avec le nouvel État (Boyce, 1965 : 24-25). Entre-temps, Singapour penchait à la fois vers le non-alignement et vers l'instauration de relations nouvelles avec les États-Unis, mais ses partenaires de l'Anglo-Malayan Defense Agreement insistèrent pour qu'il poursuive sa coopération avec la Malaisie en matière de défense (Vreeland *et al.*, 1970 : 358-359 ; Chan, 1971 : 41-47 ; Jenkins, 1980 : 26-28).

En Autriche-Hongrie, la situation précaire de l'empire fut l'une des raisons du désengagement. Les relations avec l'Allemagne (en vertu de la Double Alliance conclue contre la Russie en 1879) autorisaient, à long terme, le maintien du nouveau régime confédéral de l'Ausgleich. Ce régime apaisait les craintes des divers peuples et des diverses minorités d'être conquis ou assimilés (Mason, 1985). Les puissances étrangères, en effet — Turquie, Allemagne et Russie — pouvaient s'allier à l'une des diverses minorités, ce qui, les menaces se neutralisant les unes les autres, permit une sécession pacifique et l'établissement d'institutions viables⁷.

Le cas Norvège-Suède en est un autre exemple. À mesure que s'intensifiait la crise du consulat, les Norvégiens comprenaient l'importance d'une reconnaissance internationale de leur nouvel État. Il en résulta une vigoureuse campagne de relations publiques auprès des grandes puissances et la décision de maintenir un régime monarchique (quitte à porter un Bernadotte au trône, si nécessaire) (Lindgren, 1959 : 112-114, 127-131). De même la crainte d'une intervention extérieure en Scandinavie poussa-t-elle les deux camps à s'entendre lors de la conférence de Karlstad, au moment même où chacun songeait à la guerre (*ibid.* : 182-186).

L'accord ne porte que sur quelques points

Tout indique qu'il s'agit là d'un trait caractéristique des sécessions pacifiques. Les deux parties règlent les problèmes les plus urgents par un accord-cadre et renvoient à plus tard détails et autres sujets.

7. D'où la remarque de Deák : « L'existence de l'Autriche nous est aussi importante que nous le sommes pour elle (Tihany, 1969 : 118). »

L'accord de séparation Singapour-Malaisie, par exemple, ne comporte que huit articles. Il reconnaît la souveraineté de Singapour, engage les parties à conclure un traité sur la défense, énonce les principes de la coopération économique, révoque les termes de l'union économique de 1963 et libère la Malaisie de son rôle de garante de la dette de Singapour. En Norvège-Suède, les Suédois imposèrent un référendum préalable afin de prendre le pouls de l'opinion norvégienne. Les négociations proprement dites ne traitèrent que de cinq sujets : 1) La démolition des forts que la Norvège avait, depuis peu, construits le long de la frontière suédoise ; 2) l'établissement d'une zone neutre de 10 kilomètres le long des frontières ; 3) des garanties sur la liberté de migration des Lapons ; 4) des droits égaux d'accès et de transport sur les voies d'eau (accès par chemin de fer et flottage du bois) ; 5) un traité prévoyant l'arbitrage de futurs conflits entre les deux pays (*ibid.* : 145-151).

En Autriche-Hongrie, finalement, les négociations portèrent non seulement sur les principes du désengagement — restauration du gouvernement hongrois, gouvernement responsable, couronnement de François-Joseph comme roi de Hongrie — mais également sur les mécanismes de coordination entre les deux pays. Ces discussions complexes furent conduites par une poignée de ministres et portèrent sur des ententes décennales concernant la répartition des dépenses communes, l'établissement d'une échelle tarifaire commune et un régime confédéral d'approbation des budgets annuels. Mais la plupart des sujets furent reportés à des rencontres ultérieures. La Hongrie adopta les aménagements avant même qu'ait été établie l'échelle des contributions.

La sécession est constitutionnelle

Cette règle ne souffre aucune exception : toutes les sécessions pacifiques ont été légales. Les changements constitutionnels nécessaires ont été accomplis en vertu de la constitution. Il s'agit là de la conséquence directe de l'acceptation, par l'État prédécesseur, du principe de la séparation.

En Autriche-Hongrie, la constitution hongroise fut restaurée par décret royal et le Compromis (*Ausgleich*) adopté formellement par la Diète. La Diète autrichienne, de son côté, modifia la constitution de 1861 pour la rendre conforme au nouvel accord, loi qui fut sanctionnée par l'empereur. En Norvège-Suède, les deux législatures abrogèrent l'acte d'Union, le roi abdiqua et le nouveau roi fut constitutionnellement élu et couronné. En Malaisie-Singapour, la législature malaisienne adopta aux deux tiers des voix, en trois brèves heures il est vrai, l'amendement constitutionnel qui retirait Singapour de la fédération⁸. La règle vaut également pour les nouvelles fédérations coloniales qui se désintégrèrent : chaque rupture fut « marquée par une loi constitutionnelle, tout

8. Les députés du PAP ayant préalablement convenu de leur absence, l'adoption fut unanime.

comme la création de la fédération elle-même (Franck, 1968B : 170). » La séparation de l'Islande et du Danemark elle-même fut constitutionnelle, alors qu'elle fut accomplie en pleine guerre (1944) au moment où les Nazis occupaient le Danemark, et les Anglais l'Islande. L'Islande invoqua une disposition de l'acte d'Union selon laquelle un des pays pouvait l'abroger unilatéralement, décision qui fut confirmée, tel que prévu dans le traité, par un plébiscite national (Andrén, 1964 : 97-98).

Les États n'apportent pas d'autres changements importants à leur constitution

Voilà qui étonnera, car on pourrait croire qu'un changement aussi important qu'une sécession ouvre la porte à d'autres modifications constitutionnelles. Mais tel n'est pas le cas, pour deux raisons : d'abord parce que les deux États visent d'abord à la stabilité, le « prédécesseur » pour limiter les dommages et le sécessionniste pour établir sa crédibilité internationale ; ensuite parce que la plupart des changements d'orientation, requis dans chaque État, ne demandent pas d'amendements constitutionnels.

Cette règle générale admet cependant quelques rares exceptions. Dans quelques fédérations d'origine coloniale, la sécession d'un seul État a entraîné la dissolution de la fédération entière (Jamaïque, Nyasaland). En Autriche-Hongrie, les tensions ethniques furent à l'origine de la plupart des modifications constitutionnelles. Côté hongrois, la majorité magyare se trouva satisfaite de la constitution traditionnelle, de sorte que la Hongrie ne procéda à aucun changement après la sécession. Mais en Autriche, la sécession s'accompagna d'un vigoureux débat sur le degré de centralisation du royaume, les minorités ethniques souhaitant la plus large autonomie possible au niveau local. Il en sortit l'adoption de changements constitutionnels par lesquels les pouvoirs résiduels furent dévolus aux Diètes locales (May, 1951). Mais ces instances demeurèrent relativement faibles, car l'empereur conservait le droit de rejeter leurs résolutions, de nommer les gouverneurs des provinces et les présidents des Diètes régionales. Plusieurs changements de politiques furent cependant réalisés. En Hongrie, la sécession raffermir le conservatisme et la suprématie magyare qui s'imposa surtout dans les domaines de l'éducation et de la langue. En Autriche, par contre, le parti libéral, de composition allemande, introduisit plusieurs importantes réformes économiques et sociales (Mason, 1985 : 16-18 ; May, 1951 : 46-69).

La Malaisie régla par modifications constitutionnelles des problèmes ethniques que le passage de Singapour dans la Fédération avaient exacerbés. En 1967, le malais devint la seule langue officielle (mesure déjà prévue dans la constitution de 1957), sauf dans les territoires de Sabah et Sarawak (Ongkili, 1985 : 194-195 ; Vreeland *et al.*, 1970 : 94 ; Watts, 1966 : 234). En outre, la violence ethnique amena, entre 1969 et 1971, l'imposition de l'état d'urgence

et l'interdiction de tout débat sur les problèmes raciaux. Singapour, de son côté, créa une commission constitutionnelle en mars 1966 mais n'effectua qu'un changement mineur en 1969. Dans les deux cas, la sécession n'entraîna pas, par elle-même, de modifications à la constitution ; en revanche, les changements d'orientation furent considérables. La Malaisie prit des mesures pour éliminer les barrières économiques intérieures. Singapour fit plus encore. Sous le mot d'ordre « Survie », le gouvernement instaura le *dirigisme* et entreprit l'édification d'une « société étroitement organisée » : service national, lois ouvrières favorables aux investisseurs et préférence pour l'ordre et la croissance économique (Chan, 1971 : 48-51, 22-25 ; Bedlington, 1978 : 210-243).

En Suède, l'arrivée au pouvoir des libéraux, à l'automne de 1905, signala des changements de politiques, mais aucune modification constitutionnelle ne suivit la sécession. La Norvège, quant à elle, offre un bel exemple de la prudence des États sécessionnistes, qui évitent tout changement inutile : ses dirigeants choisirent de conserver la monarchie pour ne pas heurter les puissances européennes et invitèrent même chez eux le fils du roi que leur sécession forçait à l'abdication. Le régime gouvernemental demeura inchangé pour trois raisons : éviter une crise constitutionnelle au moment de la sécession, calmer la fureur des Suédois et obtenir rapidement la reconnaissance de la communauté internationale. La Norvège allait, par la suite, modifier ses politiques intérieures et devenir un des États les plus libéraux du monde mais, exception faite de l'élargissement du droit de vote, n'altéra pas sa constitution.

Chaque État adopte bientôt des politiques divergentes

La sécession Autriche-Hongrie donna naissance à deux États souverains mais, contrairement aux autres, s'accompagna d'institutions de coordination. Le système reposait sur François-Joseph, empereur d'Autriche et roi de Hongrie, qui composait les ministères de chaque pays et nommait des ministres communs pour les relations étrangères, l'armée et les finances conjointes. Le système fonctionna relativement bien jusqu'à la disparition de la double monarchie au cours de la Première Guerre mondiale. Mais les tensions étaient grandes entre les deux États et ne firent que s'accroître. Les négociations tarifaires furent rompues en 1897 ; l'accord sur le niveau des contributions financières ne survécut que grâce à la tolérance autrichienne ; les Hongrois tentèrent d'obtenir une influence plus grande sur la banque nationale et sur l'armée. En outre, les politiques intérieures en matière de minorités et de religion, qui avaient été, du reste, une des causes de la sécession, divergèrent rapidement après l'*Ausgleich*.

La Norvège et la Suède pratiquèrent une certaine coordination, en dépit de divergences intérieures d'ordre général. Instituée dans le cadre du bloc scandinave, cette coordination était assurée par des institutions officielles, telles l'Union interparlementaire scandinave (créée en 1907), les Sociétés nordiques (1919) et diverses associations volontaires (Lindgren, 1959 : 235, 245-246).

Plusieurs éléments facilitèrent cette coopération : neutralité et isolationnisme communs aux deux pays, présence stabilisatrice du Danemark et participation ultérieure de la Finlande et de l'Islande. Après la séparation, les deux pays adoptèrent les législations parallèles, comme la Loi sur le mariage (1921-1925), pratique qui renouait avec une tradition inaugurée lors des conventions monétaires de 1870 et de la Loi sur les traites bancaires de 1880 (Leistikow, 1950 : 311-318). Lindgren (1959 : 7) soutient que l'union Norvège-Suède « constituait en elle-même un obstacle » et que sa dissolution « ouvrit la voie à une intégration qui eût été impossible dans les conditions d'avant 1905 (Lindgren, 1959 : 7) ». Peut-être est-ce là aller trop loin. Les deux pays ne conclurent jamais de traité de défense mutuelle, les frontières de la Norvège étaient garanties par les grandes puissances et les deux rois ne se rencontrèrent pas avant 1914. Une véritable intégration institutionnelle ne devait pas survenir avant la création du Conseil nordique en 1951 (Wendt, 1981 ; Solen, 1977, ch. 3).

Les pays membres des fédérations coloniales n'harmonisèrent pas leurs politiques au terme de la sécession. En Centre-Afrique, une forte intégration économique avait prévalu au temps de la fédération et les relations économiques se poursuivirent par la suite, même avec l'État hors-la-loi de Rhodésie du Sud (Spiro, 1968 : 80) ; mais elles tenaient uniquement au fait que l'exploitation du cuivre de Zambie exigeait absolument le charbon et l'hydro-électricité rhodésiens. À cette exception près, l'intégration économique périclita, particulièrement après que la Zambie et le Malawi eurent émis leur propre devise en 1963. Même situation en Afrique de l'Est, où des pays qui coopéraient depuis fort longtemps — Tanganyika, Zanzibar, Kenya et Ouganda — abandonnèrent peu à peu ces pratiques après l'échec du projet de fédération. En 1965, la Tanzanie contingentait les importations du Kenya et leur devise commune cessa de l'être en 1966. Les politiques économiques prirent un tour différent de part et d'autre et des tensions militaires surgirent entre les anciens partenaires (Franck, 1968A : 6-11, 17-18).

Le cas Singapour-Malaisie offre un exemple frappant d'orientations divergentes. L'article 6 de l'accord de sécession prévoyait la création de comités et de conseils conjoints pour promouvoir la coopération économique ; mais moins d'une semaine plus tard, Singapour imposait des restrictions à l'importation de 167 produits manufacturés en Malaisie. Celle-ci adopta des mesures de représailles. En octobre, les deux gouvernements convinrent de revenir au *statu quo ante*. Mais lorsque la Malaisie affirma vouloir instaurer un marché commun au sein de la fédération, Singapour imposa de nouveau ses tarifs et instaura un régime de permis de travail pour les étrangers ; sur quoi la Malaisie éleva des contrôles à l'immigration (Chan, 1971 : 29-32). La politique des permis de travail, bien qu'ultérieurement adoucie, était dictée à Singapour par sa seule situation intérieure (Pang et Lim, 1982). D'autres mesures suivirent.

En 1967, l'union des monnaies prit fin ; Singapour se retira du Conseil combiné de la défense et fut même expulsé, en Malaisie, de l'Associated Chinese Chambers of Commerce (Chan, 1971 : 39). Aucune rencontre des premiers ministres ne fut organisée avant les années 1970 (Bedlington, 1978 : 247-248). De part et d'autre, l'édification de la nation restreignit la coopération économique. En 1967, la péninsule malaise réalisait avec Singapour 37 p. cent de ses importations et 28 p. cent de ses exportations ; en 1975, ces chiffres n'étaient plus que de 9 et 20 p. cent (Chan, 1971 : 33 note 48 ; Vreeland *et al.*, 1970 : 338). Si la fédération avait été de brève durée, sa dissolution entraîna l'érosion d'économies qui s'intégraient de plus en plus depuis des décennies.

Les sécessions sont irrévocables

On ne connaît aucun cas de réunification survenant après une sécession. Le but de l'État sécessionniste est d'acquérir une plus grande autonomie, ce que compromettrait tout aménagement visant à l'intégration. Plus important encore, le processus même du désengagement agit profondément sur les masses et sur leurs élites. Non seulement il provoque une brisure psychologique, mais il fait naître un intense sentiment de solidarité et développe un sens d'appartenance qui s'oppose à « l'autre ». Chaque collectivité est ainsi solidifiée et, avec ou sans animosité, peut difficilement envisager une nouvelle union. Comme l'a délicatement formulé Watts (1971 : 69) : « Toutes les sécessions se sont accompagnées de controverses politiques dont il n'est jamais facile d'effacer le souvenir [...] La rancœur née de ces événements est durable et s'oppose à la création d'une association, fût-elle moins étroite, entre les territoires en cause. »

Conclusion

Il y a peu de choses à ajouter à cette description des sécessions pacifiques, sinon souligner que ces règles générales se confirment avec régularité, quels que soient la géographie, la culture, l'époque ou le niveau de démocratie des pays en cause. Notons également que le processus même de la transition en détermine largement les conséquences à long terme. Les époques de sécession sont incertaines et sans précédent ; les leaders politiques y disposent d'une grande latitude pour arrêter les choix qui engageront l'avenir. Dans tous les cas que nous avons étudiés, la décision la plus cruciale fut celle de ne pas contester la séparation. De même, les décisions prises sur les aménagements institutionnels ont des effets à long terme. Finalement, tout indique que les règles ainsi dégagées sont suffisamment générales pour nous permettre d'en faire le cadre de notre analyse du cas Québec-Canada. Auparavant, cependant, il sera utile d'étudier plus en détail celui de la Slovaquie et de la République tchèque.

La rupture de la Tchécoslovaquie

Le 1^{er} janvier 1993, la naissance de deux États souverains, la Slovaquie et la République tchèque, marquait la fin de la république fédérale de Tchécoslovaquie. Ce cas mérite une attention particulière. Contrairement aux sécessions survenues récemment dans cette région du monde, elle ne s'est accompagnée d'aucune violence — comme en Yougoslavie, et ne résulte pas directement de l'écroulement de l'empire soviétique. Ce cas représente la seule sécession pacifique à s'être accomplie dans une démocratie dotée d'une économie moderne, industrialisée et hautement intégrée. C'est aussi la plus récente.

L'exemple tchécoslovaque offre, il va sans dire, des traits particuliers qui le différencient de celui du Canada ou des pays précédemment étudiés. Il confirme néanmoins nos règles générales, ce qui témoigne de leur validité et de leur pertinence à la situation canadienne. Ses particularités tiennent, pour l'essentiel, au fait que la séparation fut le point culminant d'un long processus de polarisation au cours duquel les forces partisans de l'un et de l'autre camp jugèrent leur antagonisme politiquement rentable, s'appliquèrent à le développer et, ultimement, causèrent la rupture de la fédération¹.

Contexte

La Tchécoslovaquie fut formée en 1920, dans la foulée de la Première Guerre mondiale et de l'écroulement de l'empire austro-hongrois. Cette union permettait aux Tchèques de se libérer de la domination autrichienne et aux Slovaques d'échapper au contrôle hongrois. Au sein du nouvel État, cependant, les Slovaques — que l'on n'avait jamais considérés comme un « peuple » au sens classique du terme — se sentirent rapidement dominés par Prague ; des mou-

1. Ce cas de sécession est analysé en détail dans Young (1994A).

vements nationalistes interprétèrent comme une imposition tchèque le fédéralisme de leurs premiers dirigeants (Saladin, 1991 : 195-201). En 1938, le pouvoir échu à un parti nationaliste, catholique et conservateur qui, soutenu par Hitler, déclara l'indépendance la veille même de l'invasion des armées allemandes en Tchécoslovaquie. Dirigé par Jozef Tiso, l'État fasciste slovaque vécut jusqu'en 1945.

Après le putsch communiste de 1947-1948, activité économique et vie politique furent rigoureusement centralisées. En 1969, le mouvement de libéralisation du gouvernement Dubcek permit l'adoption d'une constitution fédérale qui créait des Conseils nationaux, tchèque et slovaque, dotés de quelques prérogatives législatives. Mais l'intervention soviétique imposa une « normalisation » qui ramena, pour les vingt années suivantes, le centralisme à outrance (Barbieri, 1992). L'économie se développa rapidement, particulièrement en Slovaquie, et de nombreux Slovaques firent carrière dans les bureaucraties nationale et fédérale.

Vers la fin de 1989, des démonstrations contre le régime menèrent à la « révolution de velours » dirigée par une organisation-parapluie composée du Forum civique de Vaclav Havel, dramaturge dissident, et de sa contrepartie slovaque, le Public Against Violence (PAV). Le régime communiste fut rapidement balayé, Havel élu président et les réformistes se mirent à l'œuvre (Pehe, 1990 ; Draper, 1993A). Les institutions politiques, cependant, demeurèrent intactes. L'Assemblée fédérale était formée de la Maison du Peuple (150 membres dont 99 de la République tchèque et 51 de Slovaquie) et de la Maison des Nations (75 membres de chaque État, siégeant dans des Chambres distinctes), l'une et l'autre élues à la proportionnelle. L'assemblée élisait le président, lequel choisissait un premier ministre capable de former le gouvernement. Toute modification constitutionnelle requérait une majorité des trois cinquièmes dans chacune des trois Chambres. Au niveau des deux républiques, les structures étaient les mêmes, à cette différence près que les Conseils nationaux ne comptaient qu'une seule Chambre (de 150 membres en Slovaquie et de 200 en République tchèque).

Organisées en juin 1990, les premières élections libres se soldèrent par une solide victoire de la coalition Forum civique/PAV, qui s'empara de 170 des 300 sièges de l'Assemblée fédérale. Le Forum obtint également la majorité au Conseil national tchèque ; au Conseil national slovaque, le PAV remporta 48 sièges et forma un gouvernement de coalition avec le Mouvement démocrate-chrétien. À l'exception des communistes, tous les partis fédéraux en lice étaient de tendance ethnique ou nationaliste. Sombre présage, la coalition Forum/PAV n'obtint pas la majorité à la Chambre slovaque de la Maison des Nations, laquelle devait approuver toute modification constitutionnelle (Obrman, 1991A).

Le nouveau gouvernement s'attaqua aux nombreuses tâches qui l'attendaient : liquider le régime communiste et remanier l'armée, le régime d'enseignement, les codes civil et pénal, ainsi que l'administration publique (Musil, 1992). Amendée à plusieurs reprises, la constitution devait être entièrement réécrite et les républiques devaient, elles aussi, se doter d'une constitution. En outre, la Tchécoslovaquie devait se repositionner dans le concert des nations, s'extraire d'un Bloc de l'Est en pleine décadence, s'affilier aux pays de l'Ouest, à la banque mondiale, au Fonds monétaire international et à la communauté européenne (dont elle devint membre associé). Finalement, le gouvernement entreprit un virage vers l'économie de marché, ce qui exigeait la privatisation des sociétés d'État et l'adoption de nouvelles lois sur la propriété, le contrôle des prix, les subventions, l'investissement étranger et les relations commerciales (Adam, 1993). Si consensus existait sur la nécessité des réformes, un dur débat s'engagea sur leur rythme et sur leur impact régional. Les nationalistes slovaques s'opposaient à une libération trop rapide des prix et aux coupures des subventions, estimant que certaines mesures étaient inadaptées à leur industrie lourde axée sur le Bloc de l'Est (Svec, 1992 ; Pehe, 1991A). Mais le conseil ministériel fédéral comptait de forts partisans du marché libre, dont le ministre des Finances Vaclav Klaus. Les réformes se poursuivirent en dépit de sondages qui révélaient, en 1991, que les Slovaques étaient beaucoup moins heureux des réformes que ne l'étaient les Tchèques, qu'ils trouvaient que le gouvernement central les traitait injustement et qu'ils préféraient une mise en œuvre graduelle des réformes (R. Rose, cité par Olson, 1993 : tableau 1, 306). Il y avait là un terrain fertile pour les critiques nationalistes du régime fédéral.

Polarisation

La polarisation politique est le trait le plus frappant de la séparation tchécoslovaque. Nous la définissons comme le développement d'une animosité réciproque de deux communautés, doublée de l'impression, de part et d'autre, que leurs intérêts sont distincts et ne peuvent être satisfaits que par la séparation. Ce phénomène était largement le fait des politiciens, mais il était manifeste dans l'opinion publique. Après l'élection de 1990, au moment où on entreprit de discuter de révision constitutionnelle, un sondage indiqua qu'à peine 6 p. cent de la population (5 p. cent des Tchèques et 8 p. cent des Slovaques) étaient en faveur de la division du pays en deux États distincts (voir le tableau 4) (Kusin, 1990 : 6). En d'autres termes, 72 p. cent des Tchèques et 57 p. cent des Slovaques préféraient une fédération. L'option « confédérale », terme mal choisi qu'on associait vaguement à la souveraineté, était bien deux fois plus populaire en Slovaquie qu'en République tchèque, mais elle restait minoritaire.

En juillet 1992, au moment de la seconde élection, 3 p. cent des Tchèques optaient pour la confédération et 16 p. cent pour la séparation des deux États ; chez les Slovaques, les chiffres correspondants étaient respectivement de 30 et 16 p. cent. Mais en septembre de la même année, l'Institut de recherche sur l'opinion publique révélait que les Tchèques étaient pour la séparation à 46 contre 45, et les Slovaques contre à 41 contre 46. L'opinion avait donc considérablement fluctué entre les deux élections. Plus important encore, au-delà de 80 p. cent des deux populations estimaient désormais la séparation inévitable (Pehe, 1992F : 37). Un mois plus tard, l'opinion tchèque s'était davantage durcie : 43 p. cent de la population de Moravie et 56 p. cent de celle de Bohême jugeaient la séparation nécessaire, contre 37 p. cent en Slovaquie (Draper, 1993B : 25).

Tableau 4
Préférences constitutionnelles exprimées
dans les républiques tchèque et slovaque, juin 1990 (en %)

Préférence	Ensemble de la Tchécoslovaquie	République tchèque	République slovaque
État commun et gouvernement central doté de vastes pouvoirs	33	42	16
État commun et gouvernements nationaux dotés de vastes pouvoirs	34	30	41
Confédération	21	16	30
Deux États complètement indépendants	6	5	8
Ne sait pas ou autres solutions	6	7	5

Ces chiffres indiquent le degré de polarisation atteint au moment où les deux républiques s'apprêtaient à se séparer. Mais le processus en fut graduel. Il fut d'abord amorcé par la naissance, en Slovaquie, de positions nationalistes extrêmes véhiculées par le Parti national slovaque, dans la foulée de sa victoire inattendue de 1990. Quelques groupes de radicaux et d'intellectuels jouèrent également un rôle majeur dans la poussée nationaliste qui s'exerça entre 1990 et 1992. Les partis de gauche observèrent, sur la question nationale, une neutralité parfois sympathique. Divisés ou happés par le nationalisme, les centristes hésitaient à condamner des sentiments qu'ils savaient partagés, fût-ce silencieusement, par la plupart des Slovaques.

La première crise survint au début de 1990, à propos du nom de l'État. Au cours de la « querelle du trait d'union », les députés slovaques plaidèrent en faveur d'une expression qui ne rappellerait pas la domination tchèque de jadis ; d'où leur préférence pour le terme de « République fédérale tchèque et slo-

vaque ». En septembre éclata une crise linguistique plus sérieuse : les nationalistes exigèrent que le slovaque devienne en ce pays la seule langue officielle et que soient réduits les droits des minorités (propositions dirigées contre les Hongrois et non contre les Tchèques). Manifestations, grèves de la faim et boycottages universitaires se succédèrent. On adopta finalement une loi moins radicale, mais qui faisait du slovaque la langue officielle, limitait les communications officielles faites en une autre langue et éliminait la signalisation nationale bilingue (Obrman, 1990B).¹³ En mars 1991, nouvelle crise : quelques intellectuels, appuyés par le Parti national slovaque, publièrent une Déclaration de souveraineté de la Slovaquie qui prévoyait l'indépendance, la préséance des lois slovaques sur les lois fédérales et l'intention du pays de se doter d'une armée, d'une devise et d'une politique étrangère distinctes avant de conclure un traité communautaire avec la république tchèque. Les radicaux invitèrent le Conseil national à signer la déclaration (Pehe, 1991A : 56).

Dans un tel contexte, les gestes symboliques acquirent une grande importance, quel que soit le nombre de ceux qui les vivent. Moins d'une semaine après la publication de la déclaration, quelques milliers de personnes se réunirent pour apposer une croix sur la tombe de Tiso. Le lendemain, ils étaient cinq mille réunis sur la Place du soulèvement national, à Bratislava, pour y entendre l'enregistrement d'un discours de Tiso qui, cinquante-deux ans auparavant, avait proclamé l'indépendance de la Slovaquie. Tout à fait à l'improviste, et apparemment par pur hasard, le président Havel se présenta à la manifestation et fut accueilli par des huées, des crachats et des cris de « Judas » et de « Retourne à Prague ». Quelque temps auparavant, le gouvernement de la République tchèque avait réagi à ces manifestations pro-Tiso par une déclaration officielle, datée du 13 mars :

La date du 14 mars a toujours signifié pour nous que la Slovaquie s'est trouvée, à cette époque, dans une situation difficile qui lui imposait, sous la menace, de choisir le moindre de deux maux. Nous n'avons pas changé d'avis. Si on nous persuadait, demain, que cette interprétation est incorrecte, nous modifierions en conséquence notre position vis-à-vis de la politique slovaque (United States, FBIS, 14 mars 1991 : 17).

Le phénomène de polarisation s'accéléra lorsque se rompit la vaste coalition politique anticommuniste. Après que Vaclav Klaus eut accédé à la présidence du Forum civique, en octobre 1990, quelques députés de droite créèrent un club distinct au sein de l'organisation. En janvier 1991, Klaus et ses amis proposèrent de transformer le mouvement en parti politique auquel devraient alors se rallier tous les groupements associés. Certains quittèrent, d'autres formèrent le Mouvement civique et le groupe de Klaus se transforma en un parti de centre-droit, vigoureux promoteur de réformes économiques, le Parti civique démocratique.

En Slovaquie, le mouvement Public Against Violence (PAV) se divisa également sous l'impulsion du premier ministre Vladimir Meciar qui tenta, en février 1991, de le transformer en parti politique de tendance nationaliste. Les membres refusèrent. Accusé d'utiliser les services de renseignements policiers pour faire chanter les ministres, Meciar quitta une réunion extraordinaire du conseil du PAV, le 5 mars, suivi de quatorze autres membres. On était au cœur d'une crise nationale (*ibid.*, 6 mars 1991 : 29-33). Le nouveau groupe de Meciar, appelé le Mouvement pour une Slovaquie démocratique (MSD), devint rapidement un parti politique déjà nanti d'un groupe parlementaire (caucus) de dix-sept députés. Meciar fut remplacé au poste de premier ministre, mais la création du MSD avait été d'excellente stratégie, compte tenu des négociations constitutionnelles déjà entreprises au printemps de 1991. Les Chrétiens démocrates slovaques avaient proposé qu'un « traité d'État » soit d'abord conclu entre les deux républiques et serve de base à la nouvelle constitution fédérale. Comme les communistes s'opposaient à l'institution d'un gouvernement central fort qui aurait accéléré les réformes et que les nationalistes étaient ouvertement souverainistes, il s'ensuivait que trois des principaux partis, détenteurs de 75 des 150 sièges du Conseil national, souhaitaient que le nouvel État soit essentiellement de nature confédérale. En divisant le PAV et en rompant avec les fédéralistes, Meciar pouvait espérer prendre le tête de cette imminente majorité ; son parti, en effet, était plus modéré que le parti nationaliste, moins compromis que les communistes et plus cohérent que les Chrétiens démocrates.

Provoquée par la question constitutionnelle, la polarisation se réalisa autour de Meciar, d'une part, et de Klaus de l'autre, tous deux en tirant un égal avantage politique. Le 14 mars, un comité du nouveau parti de Meciar avait prôné une fédération construite d'abord par les républiques, « à partir de la base », et qui devait mener à la constitution d'une « république slovaque démocratique et souveraine (Pehe, 1991A : 78) ». Libéré de ses fonctions de premier ministre, Meciar était dans une situation idéale pour critiquer un gouvernement fédéral auquel il ne participait plus et pour positionner son parti sur le front constitutionnel en prêchant à la fois la souveraineté slovaque et une vague association confédérale entre les deux républiques. En septembre 1991, par exemple, il rejeta le compromis conclu entre les présidioms des deux Conseils nationaux, affirmant que la Slovaquie devrait adopter sa propre constitution, car « le temps est venu pour la république slovaque de faire valoir son droit à l'autodétermination et de devenir souveraine (Obrman, 1991 : 8) ». Tenus responsables des décisions gouvernementales, les chrétiens-démocrates et les derniers fidèles du PAV se divisaient de plus en plus, de sorte que Meciar voyait grandir son étoile : fin janvier 1992, le mouvement pour une Slovaquie démocratique (MSD) avait la faveur de 30 p. cent des Slovaques, les communistes de 16 et les chrétiens-démocrates d'à peine 13 p. cent (Pehe, 1991B : 6).

Du côté tchèque, aux prises avec les attaques des radicaux slovaques, l'incohérence du gouvernement et la lenteur des réformes, afficher une grande fermeté sur la question constitutionnelle présentait des avantages politiques évidents. L'opinion publique était fortement en faveur de la reconduction d'une fédération dirigée par un gouvernement central doté de pouvoirs importants. Les forces fédéralistes dominaient les deux gouvernements : celui de la république tchèque, dirigé par Petr Pithart du Mouvement civique, et celui de la fédération, une coalition dirigée par Marian Calfa du PAV. Tout au long de 1990 et au début de 1991, le gouvernement Pithart adopta une attitude pragmatique et conciliante sur la constitution ; sur le plan fédéral, les négociations sur le « traité d'État » entre les deux républiques furent conduites rondement par Havel et les leaders de la coalition. Peu après la formation de son parti civique démocratique, cependant, Klaus rejeta l'idée d'un traité d'État, s'opposa à ce que la constitution fédérale doive être ratifiée par les républiques et déclara qu'une fédération « fonctionnelle » serait seule acceptable aux yeux des Tchèques (Pehe, 1991B : 14). Il proposait, en somme, ou le *statu quo* ou une fédération encore plus centralisée. Lorsque le gouvernement fédéral fit connaître, en novembre 1991, ses propres exigences quant à l'État commun — unité économique par rapport à la devise, aux tarifs, aux lois à incidence économique, et contrôle macro-économique — le premier ministre Pithart adressa aux Slovaques un message de conciliation que Klaus condamna immédiatement sous prétexte qu'il offrait trop de concessions et risquait de mener à une confédération. La position de Klaus était claire et inflexible : il s'opposait à la fois aux exigences irréalistes des Slovaques et aux retards apportés au règlement des problèmes constitutionnels et économiques. Au terme de 1991, les partis de droite et du centre dominaient la République tchèque et celui de Klaus (le PCD) doublait, avec 20 p. cent d'appuis, son plus proche rival (Pehe, 1991A : 6).

En février 1992, la commission *ad hoc* formée par les Conseils nationaux tchèque et slovaque accoucha finalement d'un projet de traité d'État. Trois jours plus tard, il était rejeté par le Conseil national slovaque parce que le gouvernement n'avait pas réussi à faire l'unanimité sur un accord qui supposait toujours l'existence d'un État commun (quatre chrétiens-démocrates votèrent contre). Cela étant, le Conseil national slovaque suspendit les pourparlers. Le premier ministre chrétien-démocrate, Jan Carnogursky, avait supporté le traité, mais il fut attaqué par les politiciens nationalistes, y compris Meciar qui qualifia le document de « trahison du mouvement national actuel » et ajouta « je crains fort qu'en voulant montrer qu'il était un homme d'action, monsieur Carnogursky ait sacrifié les intérêts supérieurs de la république slovaque. Cela est inacceptable (United States, FBIS, 18 février 1992 : 11). » Le premier ministre fédéral, Marian Calfa, déclara que ce rejet, désormais historique, avait marqué le début de la séparation des deux républiques : « À mon avis, nous

venons de mettre en branle un mouvement centrifuge (qui éloignera) les deux parties de notre commun État — le pays des Tchèques et celui des Slovaques (*ibid.*, 19 février 1992 : 4). »

Il avait raison. Au cours des mois qui précédèrent les élections des 5 et 6 juin 1992, le centre se vida au profit des formations qui défendaient, d'une part, l'autonomie de la Slovaquie et, d'autre part, la création d'une fédération « fonctionnelle » apte à poursuivre les réformes économiques. Au cours de la campagne, Meciar s'abstint de réclamer l'indépendance pure et dure, mais il prôna une déclaration de souveraineté slovaque, une constitution slovaque, l'élection d'un président slovaque et la création d'une banque centrale distincte. Le PCD de Klaus et ses alliés de droite rejetaient ces mesures et proposaient une séparation complète si l'intransigeance slovaque devait empêcher le maintien d'un gouvernement central efficace.

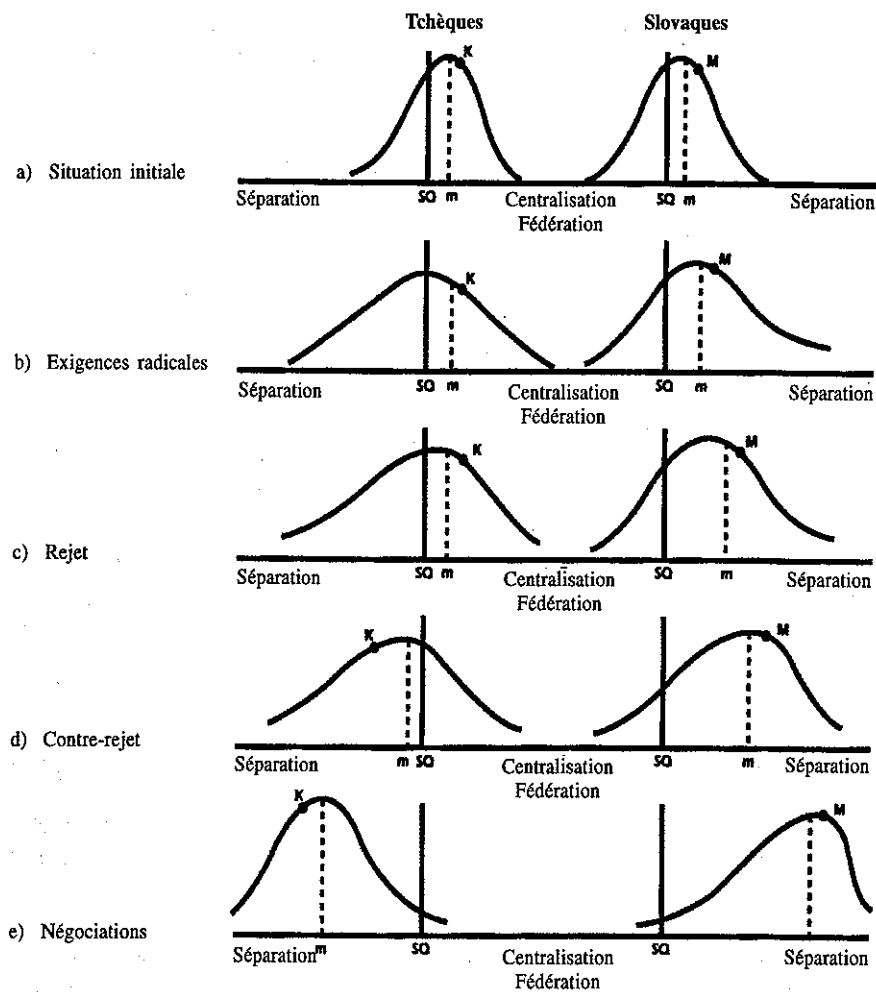
Les résultats électoraux confirmèrent la polarisation sur le plan politique (Wightman, 1993). Premièrement, deux partis seulement firent campagne dans l'une et l'autre république : les républicains d'extrême-droite et le Parti civique démocratique de Klaus. Deuxièmement, la classe politique fédérale fut décimée : à peine 17 p. cent des députés à l'Assemblée fédérale furent réélus, dont Klaus le seul ministre. Troisièmement, les partis du centre disparurent en tant que force politique. Les partis modérés qui avaient succédé au PAV et au Forum civique n'obtinrent que 5 p. cent des voix et aucun siège ; les chrétiens-démocrates slovaques, 9 p. cent ; les communistes obtinrent 14 p. cent dans les deux républiques, mais les sociaux-démocrates moins de 5 p. cent en Slovaquie et 8 dans les territoires tchèques. Quatrièmement, Klaus et Meciar furent les vainqueurs. L'alliance PCD-chrétiens démocrates recueillit 34 p. cent du vote tchèque, s'assurant de 48 des 150 sièges à la Maison du Peuple et 37 sièges sur 75 à la Chambre tchèque de la Maison des Nations. Le MSD de Meciar obtint 34 p. cent du vote slovaque, 24 sièges à la Maison du Peuple et 33 sur 75 à la Chambre slovaque de la Maison des Nations. Il pouvait également compter sur les 9 députés nationalistes de la Chambre slovaque, ainsi que sur les 13 communistes ; mais leur apport ne lui était même pas nécessaire pour bloquer tout changement constitutionnel au niveau fédéral, tout comme pouvait le faire le PCD de Klaus. Dans les républiques, les résultats furent également significatifs. Le parti de Klaus remporta 30 p. cent des suffrages et 76 des 200 sièges au Conseil national tchèque, et celui de Meciar 38 p. cent des voix et 74 des 150 sièges du Conseil national slovaque (*Keesing's Record of World Events*, juin 1992 : 38 944-5). Il devenait impossible de former un gouvernement fédéral doté de la moindre cohérence politique, car il eût été composé de Tchèques de droite et de Slovaques de gauche et nationalistes.

Les probabilités de la séparation augmentaient donc. L'opinion publique, pourtant, demeurait plus modérée que ne l'étaient les politiciens. Dans chaque république, la fragmentation des partis et la désorganisation du centre avaient

permis à des formations extrémistes, dirigées par des leaders agressifs, de s'emparer du pouvoir en vertu d'une dynamique de répulsion réciproque ou, plus précisément, d'« antagonisme mutuellement profitable ». La figure 1 décrit cette évolution. Dans la section (a), on voit les radicaux adopter d'abord des positions extrêmes (telle la Déclaration de souveraineté slovaque ou la commémoration de l'État de Tiso). Ces gestes élargissent la problématique du discours constitutionnel et, en l'absence d'une défense vigoureuse de la centralisation ou du *statu quo*, l'opinion slovaque médiane glisse vers l'option séparatiste. Tout aussi importantes en sont les conséquences sur l'autre population, celle des Tchèques. L'opinion médiane ne bouge guère, mais les options possibles deviennent plus nombreuses. Lorsque les dirigeants tchèques rejettent (à la fin de 1991) non seulement l'extrémisme mais également les options confédérale et décentraliste, l'opinion slovaque se durcit un peu plus. Lorsque les Slovaques opposent un refus agressif au *statu quo* et à des projets de réformes apparemment généreuses, l'opinion tchèque est, à son tour, poussée vers l'option séparatiste. La section (d) de la figure illustre la situation prévalant après les élections de juin 1992 : Meciar est plus radical que la population slovaque, alors que Klaus, auparavant plus centriste que sa population, est devenu plus séparatiste qu'elle ne l'est. Chaque leader tente donc, à ce moment précis, d'amener sa population à des positions plus extrêmes. Comment procède-t-il ? En interprétant chaque geste de l'autre comme une preuve de plus que la seule solution raisonnable est celle qu'il défend lui-même. Tout cela sur fond de négociations difficiles, d'injures, de rejets et de menaces qui ont pour effet de renforcer l'autorité de chacun sur sa propre population et d'amener celle de l'autre aux siennes propres. À mesure que se polarisent les positions, leur hostilité réciproque profite à chaque leader.

Le phénomène se poursuit après les élections. Les 9, 11 et 17 juin, Klaus et Meciar se rencontrèrent en compagnie d'autres dirigeants politiques. Klaus prétendit que Meciar ne voulait pas d'un État commun, mais d'une « communauté économique et militaire », ce que rejetait le PCD : « Il est clair que notre partenaire slovaque ne veut pas d'un État commun. Pour M. Meciar, la fédération est terminée et nous partageons de plus en plus cet avis (*Facts on File*, 11 juin 1992 : 421). » Il semble que le PCD ait proposé de créer une fédération moins contraignante, mais le parti de Meciar insista pour que les républiques soient souveraines sur le plan international et Klaus rejeta cette option. Meciar déclara à la presse que les Tchèques ne laissaient de choix qu'entre « un seul État centraliste ou la désintégration » et que Klaus avait qualifié de « blague » l'hypothèse d'une confédération de deux pays souverains (Obrman, 1992A : 26-27). Ainsi, concluait Meciar, les Tchèques « disent que la Slovaquie doit faire un geste unilatéral vers la désintégration » de la fédération : « Ce n'est pas ce que nous voulons (*New York Times*, 17 juin 1992). » Mais Klaus refusait d'accepter la solution confédérale, une « entité anormale » qui ne serait pas « fonctionnelle ».

Figure 1
Polarisation des opinions constitutionnelles



SQ: Statu quo

K: Position de Klaus

M: Position de Meciar

m: opinion médiane

Deux semaines après les élections, les deux parties convinrent d'un « accord politique » sur la forme et le programme du gouvernement fédéral. Il serait faible, purement administratif, ne comprendrait aucun leader d'envergure et n'aurait que dix portefeuilles dont quatre seraient éventuellement démantelés. L'accord envisageait également la probabilité d'une séparation ; il engageait les deux parties à maintenir de bonnes relations et à résoudre le problème constitutionnel lors des conseils nationaux du 30 septembre (United States, FBIS, 22 juin 1992 : 12). Cet accord, telle fut l'opinion générale, sonnait le glas de la république fédérale, d'autant que Klaus, pressenti par Havel pour former un gouvernement fédéral, avait répondu qu'il préférerait conserver ses fonctions de premier ministre de la république tchèque.

Mais l'opinion publique n'était pas rendue à ce point. De nombreux citoyens prônaient le recours à un référendum pour résoudre l'impasse constitutionnelle. Havel était de cet avis et les leaders se montraient prudents. Klaus résuma l'accord en ces termes : « Nous ne préjugeons pas du résultat ; notre devoir est de participer à un processus qui clarifiera les choix (*ibid.*, 22 juin 1992 : 20). » Mais le camp slovaque ne désarma pas et mena des manœuvres que les dirigeants tchèques estimèrent provocatrices et irrévocables.

Tout d'abord, les députés slovaques bloquèrent la nomination de Vaclav Havel comme président. Il fut défait au deuxième tour de scrutin par les voix de la Chambre slovaque de la Maison des Nations. Peut-être certaines manœuvres du PCD jouèrent un rôle dans cette défaite, mais, devant la presse, Klaus insista sur « le fait que Vaclav Havel avait été élu par les députés tchèques mais non pas les députés slovaques », sur quoi il ajouta que le peuple tchèque « verrait cela comme une raison de plus pour douter de l'État commun (Obrman, 1992B : 3) ». Peu après ce vote, chaque conseil national donna son aval à des programmes de gouvernement fondés sur l'hypothèse d'une dissolution de la fédération. Le programme tchèque affirmait que le gouvernement « devait adopter toutes mesures nécessaires pour permettre à la république d'exister en tant qu'État indépendant (Pehe, 1992D : 30) ».

Puis, le 17 juillet, le Conseil national slovaque adopta la déclaration de souveraineté par 113 voix contre 24, et 10 abstentions (trois députés étaient absents). Les opposants furent les chrétiens démocrates et une coalition représentant la minorité hongroise (farouchement opposée à une séparation qui mettrait ses droits en péril). Ce fut un moment d'émotion intense. Partout au pays les cloches sonnèrent et des foules célébrèrent à Bratislava. Les Slovaques, déclara Meciar, attendaient ce moment « depuis plus de mille ans (Obrman, 1992C : 25) ». En réalité, la nouvelle résolution n'avait pas de signification constitutionnelle très précise, car le document affirmait déjà le droit de chaque nation à l'autodétermination. Meciar déclara que la déclaration devait être interprétée comme symbolique de ce fait, plutôt que comme une déclaration d'indépendance juridiquement exécutoire.

Mais elle eut des conséquences. Havel démissionna dans l'heure qui suivit. Il était désormais trop tard pour un référendum, croyait-il, et les pouvoirs dont il disposait ne lui permettaient pas de défendre efficacement la fédération. En outre, les Slovaques faisaient exactement ce qu'un gouvernement ne doit jamais faire : élaborer des « structures » avant de consulter les citoyens (United States, FBIS, 16 juin 1992 : 8). La déclaration de souveraineté et la démission de Havel confirmèrent les Tchèques dans leur conviction d'une séparation et le présidium du Conseil national tchèque appela à l'ouverture de pourparlers immédiats sur « le démantèlement civilisé de la Tchécoslovaquie (Obrman, 1992C : 28) ».

Ils s'amorcèrent une semaine plus tard. Klaus et Meciar se rencontraient de nouveau. Cette fois encore, ils agissaient à titre de chefs de partis, car leurs accords devaient être subséquentement entérinés par leur gouvernement, les Conseils nationaux et l'Assemblée fédérale. Mais leur « thèse fondamentale » était désormais « de tenter de légitimer le processus de démantèlement de la Fédération (United States, FBIS, 23 juillet 1992 : 9) ». Ils convinrent de proposer, à l'Assemblée fédérale du 30 septembre, un projet d'amendement constitutionnel par lequel l'État serait dissout et ses actifs partagés ; la date d'échéance de la question constitutionnelle était devenue celle du démembrement de la fédération. Les deux républiques devaient convenir de traités concernant les droits civils, la politique étrangère, la défense et une union douanière. Œuvrant désormais « sur la base d'intérêts communs », les deux leaders ne purent s'entendre sur la coordination budgétaire et sur la politique fiscale, deux sujets qui leur apparaissaient essentiels au maintien d'une monnaie commune. Ils se quittèrent sur cet échec ; le processus de la séparation était néanmoins lancé.

En août, cependant, on sentit quelque hésitation du côté slovaque lorsque le MSD rendit publiques des propositions de confédération. Mais les Tchèques les rejetèrent fermement, estimant que la coopération serait mieux assurée par des traités post-séparation. À la fin du mois, un nouveau sommet Meciar-Klaus confirma les ententes de juillet. Il fut décidé que la Fédération cesserait d'exister le 1^{er} janvier 1993 et on arrêta un calendrier pour « le passage sans heurt des deux États à la souveraineté (Pehe, 1992E : 14) ». On décida également de conserver la monnaie commune pour une durée indéfinie, de même qu'un commandement militaire unifié ; afin d'éviter tout éventuel malentendu, les groupes parlementaires du MSD (slovaque) et du PCD (tchèque) adopteraient également une stratégie commune au parlement fédéral.

Le camp slovaque joua ensuite l'acte final. Le 1^{er} septembre, le Conseil national adopta une constitution pour la Slovaquie, constitution « pleine et entière » qui prévoyait que les lois fédérales ne s'appliqueraient sur le territoire que dans la mesure où elles n'entreraient pas en conflit avec le nouveau document. Afin d'éviter une rupture trop brutale avec l'ordre ancien, certaines

dispositions ne s'appliqueraient qu'en janvier 1993, mais d'autres — concernant la banque centrale et le service des douanes, par exemple — seraient exécutoires dès l'entrée en vigueur de la constitution (le 1^{er} octobre). La signature officielle eut lieu au palais de Bratislava, après quoi Meciar et le leader du parti nationaliste parurent au balcon et saluèrent une foule en délire.

Pour les Tchèques, l'affaire était grave. « En adoptant une véritable constitution, déclara un parlementaire, la Slovaquie a quitté la fédération, avec toutes les conséquences qui peuvent s'ensuivre (*ibid.* : 15). » Comme nous l'avons constaté par les sondages évoqués précédemment, Tchèques et Slovaques en étaient arrivés à la même conclusion dès l'automne de 1992. La polarisation avait atteint un point tel que la séparation était, de part et d'autre, largement souhaitée et, plus encore, perçue comme inévitable.

Les généralisations empiriques concernant une sécession pacifique

La séparation tchécoslovaque présente la plupart des caractéristiques que nous avons déjà relevées dans les cas de sécession pacifique. Le phénomène de polarisation y a cependant introduit quelques variations intéressantes : aucun des camps ne déclara officiellement son intention de se séparer et, partant, aucun n'eut à en accepter le principe ; en outre, personne ne forma de coalition politique pour faire face à la crise nationale. Comment s'expliquent ces écarts faits aux règles générales ? On songe d'abord à la confusion et à l'incertitude qui marquèrent la renaissance démocratique en Tchécoslovaquie et aux immenses problèmes auxquels durent faire face ses gouvernements, à quoi s'ajoutèrent les jeux, inévitables en régime libre, de la partisanerie politique. En outre, il n'existait tout simplement pas de soutien populaire pour la séparation. Avant que ne se produise la polarisation, un référendum sur la séparation eût probablement été défait dans les deux républiques. Il n'y eut pas de référendum, du reste, mais plutôt cette polarisation créée par des formations politiques en quête d'un créneau rentable ; des négociations bilatérales, tenues par la suite dans un climat incertain, ne permirent pas aux leaders d'atteindre à un compromis. Élus tous deux sur un programme précis, Klaus et Meciar ne purent ou ne voulurent renoncer à la position de leur parti.

Les Slovaques prirent, les premiers, des initiatives séparatistes ; mais ces premiers gestes furent timides. Aucune intention de séparation ne fut déclarée avant octobre 1992, au moment où leur constitution devenait officielle. On assista plutôt à des demi-déclarations destinées à arracher des concessions constitutionnelles. Dès novembre 1990, alors qu'un accord avait été conclu sur une nouvelle répartition des pouvoirs, Meciar et d'autres leaders menacèrent de décréter la préséance des lois slovaques sur les lois fédérales, afin de bloquer

des changements prévus à un amendement constitutionnel fortement décentralisateur (Barbieri, 1992 : 117-118). Le gouvernement slovaque appela ensuite à la signature, entre les deux républiques, d'un traité d'État qui eût fondé l'État commun sur deux entités souveraines. La constitution fédérale aurait alors été adoptée après les deux constitutions républicaines, ce qui, pour les fédéralistes, constituait une absurdité : aucune république n'étant souveraine, un traité inter-États ne pouvait intervenir sans violer la constitution qui accordait la souveraineté au seul État fédéral ; inversement, il eut fallu abolir la fédération avant de signer le traité qui la recréait.

Vers la fin de 1991, durant les négociations constitutionnelles, le Conseil national slovaque songea à adopter une Déclaration de souveraineté, cependant que Meciar et son parti du MSD proposaient déjà l'adoption d'une constitution pleine et entière. Mais le risque était grand de créer ainsi une rupture constitutionnelle car, à elle seule, la déclaration aurait pu être interprétée comme une Déclaration unilatérale d'indépendance. La mise aux voix en fut reportée à deux reprises, le Conseil national tchèque ayant décidé qu'une telle déclaration serait inconstitutionnelle, équivaldrait à une sécession et, en vertu du droit international, ferait de la république restante (tchèque) la seule dépositaire des droits et obligations de la fédération. Devenu État sécessionniste, la Slovaquie serait forcée de requérir sa reconnaissance internationale et de renégocier tous ses traités. Le camp slovaque renonça et se lança dans la dure campagne électorale de 1992 au cours de laquelle Meciar proposa la rédaction d'une déclaration de souveraineté, d'une constitution slovaque et l'élection d'un président. Après les élections et les négociations avec Klaus, ces promesses furent tenues.

Les Tchèques furent lents à accepter le principe de la séparation. Ils eurent du mal à réaliser la profondeur du nationalisme slovaque et à comprendre qu'il risquait de leur être plus nuisible que leur propre indépendance, quels qu'en soient les coûts.

Pour les citoyens et les dirigeants, les négociations étaient aussi frustrantes qu'interminables. Il se trouvait toujours un parti slovaque pour juger insuffisants les compromis conclus et, semblait-il aux Tchèques, pour formuler des exigences nouvelles. Le traité d'État était source particulière d'ambiguïtés. Pour les Tchèques, il représentait un accord destiné à servir de base à la rédaction des constitutions fédérale et républicaines. Mais pour les politiciens slovaques, tel Meciar, il était, alternativement, un moyen de réduire les pouvoirs du gouvernement central et une manière de réaliser la souveraineté sans trop de risques, le cadre la coopération inter-États ayant alors été défini à l'avance.

Les gestes symboliques exaspéraient également les Tchèques. La controverse du trait d'union, les lois linguistiques, la célébration de Tiso, les insultes lancées à Havel — tout cela les irrita profondément. Les conséquences économiques de ces querelles constitutionnelles et régionales étaient également ennuyeuses. Alliés aux forces de gauche des deux républiques, les nationalistes

slovaques retardèrent et altérèrent sans cesse les réformes engagées par le PDC, que les Tchèques approuvaient en nombre croissant. Le budget fédéral constituait également un irritant. La contribution tchèque, disait-on, y était dix fois supérieure à celle des Slovaques ; au cours des cinq premiers mois de 1991, la Slovaquie reçut environ 300 millions de dollars en subventions et les Tchèques manifestèrent quelque grogne contre ce « pipeline de dollars » à sens unique (Pehe, 1991C : 13). Klaus et son parti ne se gênaient d'ailleurs pas pour répéter que l'incertitude politique nuisait aux investissements étrangers. Le pays, un des plus prometteurs d'Europe centrale en 1991, était tombé en 1992 au niveau de la Roumanie, ce qui inquiétait fort les promoteurs d'un rattachement à l'économie de l'Ouest.

Le danger existait également d'une fragmentation intérieure. En Moravie et en Silésie, des partis autonomistes traduisaient aspirations et griefs regroupés autour d'un thème politique : devait-on développer ces régions au sein de la république tchèque ou devait-on créer une fédération tripartite constituée des républiques de Moravie, de Silésie et de Bohême ? Plusieurs manifestations eurent lieu et ce tripartisme fut soutenu en sous-main par les chrétiens démocrates slovaques.

Dans ce contexte difficile, les Tchèques se préparèrent à la séparation. Les leaders de la république avaient laissé, sur la question constitutionnelle, grande latitude aux autorités fédérales et à Václav Havel, mais le président les prévint à plusieurs reprises de la possibilité d'une séparation et proposa la tenue d'un référendum pour régler cette question. Les Tchèques en vinrent ainsi, peu à peu, à se percevoir comme Tchèques plutôt que comme Tchécoslovaques. Le 10 mars, par exemple, Havel déclarait, en rejetant une proposition slovaque concernant le traité d'État, qu'il n'existait « tout simplement pas de partenaire tchèque pour conclure un tel traité ». Et il ajoutait, du même souffle : « La rupture de l'État est une solution à laquelle nous devons réfléchir sérieusement. » Il était dès lors inévitable que les Tchèques considèrent leur Conseil national comme la contrepartie politique d'une Slovaquie sécessionniste (Pehe, 1991A : 6-7).

Plusieurs aménagements politiques poussèrent à ce glissement psychologique. Ainsi d'importants domaines de juridiction, exigés par la Slovaquie, furent également transférés à la république tchèque. Au-delà de ces aménagements, cependant, s'exerçait une dynamique plus vaste. La Tchécoslovaquie étant une fédération binationale, l'État sécessionniste trouvait en son partenaire un interlocuteur naturel. Devant la progression de la souveraineté dans l'une et l'autre république, le gouvernement central pouvait tout simplement dépérir progressivement. Ce phénomène ne se retrouve pas dans le cas d'autres fédérations à plusieurs partenaires, où le gouvernement central est le seul interlocuteur de l'État sécessionniste et où le Parlement central comprend des députés de cet État ; il lui est alors impossible de reconnaître la sécession avant qu'elle

ne se produise. Mais dans le cas tchécoslovaque, le pouvoir central pouvait progressivement abandonner ses pouvoirs aux deux États membres.

Le gouvernement tchèque réagit. Durant la crise de mars 1991, le Conseil national créa une commission afin d'étudier, sous l'autorité du premier ministre, « des solutions de rechange à l'aménagement de l'État (*ibid* : 8) ». Les débats n'en furent pas publics, mais le gouvernement publia bientôt un rapport sur les conséquences économiques de la séparation².

Le gouvernement prit également d'autres initiatives, pressé par le PCD de Klaus qui persistait à répéter que la séparation serait préférable à une fédération non « fonctionnelle ». Les Tchèques insistèrent pour clarifier les questions constitutionnelles et lorsque le Conseil national slovaque engagea le débat sur la déclaration de souveraineté, vers la fin de 1991, son homologue tchèque déclara que son adoption serait anticonstitutionnelle et que, le cas échéant, la république tchèque prendrait tous les moyens nécessaires pour « assurer sa propre indépendance (Pehe, 1991 : 13) ». Au début de l'année suivante, le gouvernement donna son aval à la construction d'un oléoduc qui relierait l'Allemagne à la Bohême, réduisant ainsi sa dépendance à l'égard des importations de pétrole russe transitant par la Slovaquie. Lorsque les Slovaques se dotèrent d'un ministère des Affaires internationales, les Tchèques en firent autant. Le gouvernement était donc, quand furent rompues les négociations entre les deux États, relativement réconcilié avec l'hypothèse de sa propre souveraineté.

La population, quant à elle, n'en était pas entièrement convaincue. Mais nombreux étaient les partisans de Klaus. Sa campagne électorale porta surtout sur les questions économiques, mais il n'hésita pas à affirmer que la République tchèque devait se donner une position aussi claire que celle de la Slovaquie et qu'elle ne devait pas se laisser dériver au point où « les Slovaques s'émancipent pendant que les Tchèques se perçoivent comme un vague élément de la fédération (Obrman, 1992B : 5) ». La priorité de son parti demeurait « l'existence d'une communauté raisonnable » ; mais « [s]i une telle fédération n'est pas possible, alors il nous faudra adopter rapidement une solution de rechange intelligente (*New York Times*, 7 juin 1992) ».

Au sortir de sa première rencontre avec Meciar, Klaus était tout à fait disposé à reconnaître l'impasse et à se préparer à la séparation. Le parti de Meciar considérait la confédération comme constituant un État commun mais, comme l'exprima l'« accord politique » de juin, celui de Klaus estimait que « la confédération de deux États sujets de droit international ne constitue pas un État commun, mais l'union de deux États indépendants (*United States, FBIS*, 22 juin 1992 : 12) ». La divergence entre les partis reposait sur le fait que la souveraineté est indivisible et la position du PCD était claire : il

2. Ce rapport est analysé, ainsi que deux autres, dans Martin (1992).

« préférait la séparation constitutionnelle de l'État actuel à cette confédération (*Financial Times* (London), 22 juin 1992) ».

Cette grave décision prise, Klaus forma le nouveau gouvernement de la république tchèque, geste que Meciar qualifia de « très sage », car il autoriserait les deux républiques à coopérer « à partir d'un principe d'équité (*United States*, FBIS, 18 juin 1992 : 3) ». Le gouvernement du PCD avait désormais pour objectif de transformer la république tchèque en « une démocratie européenne normale (Obrman, 1992B : 5) ». C'était aller plus loin et plus vite que l'opinion publique, mais la Déclaration slovaque de souveraineté et la démission de Vaclav Havel allaient bientôt accentuer la polarisation.

Au cours des négociations subséquentes, les Tchèques occupèrent une position de force. Leurs dirigeants acceptaient maintenant la séparation et ses conséquences. Ils affirmèrent, par exemple, que la république tchèque était disposée, si nécessaire, à assumer la totalité de la dette extérieure³. Cette position dissipait l'incertitude et, du même coup, leur évitait d'être forcés à des compromis dans d'autres domaines si les Slovaques refusaient d'assumer leur part. De même, Klaus pouvait désormais revenir sur certains accords antérieurs. Au début de septembre, il fit savoir qu'il n'y aurait pas de haut commandement militaire conjoint et que les forces armées seraient divisées au moment de la séparation. Également, le gouvernement répudia toute hypothèse de confédération, car aucune n'était « dans l'intérêt de la République tchèque (Obrman, 1992D : 3) ». Quant au référendum, le tour était venu pour les Tchèques d'en refuser la tenue. Les nationalistes slovaques l'avaient refusé en 1991 par crainte de voir la fédération plébiscitée ; en 1992, les Tchèques y virent une tentative inutile de gagner du temps ou de retarder les réformes économiques. Et en bout de course, ce fut la menace d'une action unilatérale tchèque qui poussa l'Assemblée fédérale à adopter l'amendement constitutionnel qui dissolvait la fédération.

Le cas tchécoslovaque échappe également à une seconde règle générale, celle des gouvernements de vaste coalition. Ce phénomène tient, comme l'exception précédente, à la forte polarisation politique qui régna dans ces pays. Klaus et Meciar formèrent des coalitions, certes, mais si restreintes qu'elle parvenaient tout juste à dominer leur législature respective. Ils agirent ainsi parce que leur position était plus radicale que celle de leur électorat, des coalitions plus vastes ne les auraient pas suivi sur la voie de la séparation. À mesure qu'approchait la séparation, par contre, la solidarité nationale prit de part et d'autre une telle importance que les opposants à la séparation ou à ses conditions n'osèrent plus se faire entendre, de peur de nuire à « leur » cause

3. *Facts on File* (23 juillet 1992 : 533). La dette extérieure était de 9,3 milliards de dollars et détenue essentiellement par des agences internationales et des gouvernements étrangers.

nationale. Tous les deux drapés dans leur étendard national, Klaus et Meciar étaient devenus invincibles.

En Slovaquie, Meciar forma une coalition avec les nationalistes du PNS et composa, après l'entente politique conclue avec Klaus le 24 juin 1992, un ministère exceptionnellement restreint. Le conseil des ministres passait de vingt-trois à quatorze membres, dont douze provenait du MSD, un du parti nationaliste et un indépendant (le général commandant la région militaire de l'Est). Tous étaient de nationalité slovaque. En outre, Meciar réforma la haute fonction publique en limogeant cinquante-trois sous-ministres qui avaient servi sous le gouvernement précédent. Plus inusitée encore était la composition du présidium du Conseil national, qui devait plus tard être responsable des négociations avec les Tchèques. De ses quinze membres, sept appartenaient au MSD, trois au parti de la gauche démocratique (les anciens communistes), deux au parti nationaliste (PNS), deux aux chrétiens démocrates et un à la coalition des partis hongrois. Il en résultait que la coalition MSD-PNS, qui n'avait obtenu que 45 p. cent des voix aux élections, disposait au présidium d'une majorité de 60 p. cent, y compris des postes de président et de vice-président. L'ex-premier ministre Jan Carnogursky fut même exclu de la commission des affaires étrangères (Pehe, 1992C).

En république tchèque, Klaus forma, lui aussi, une coalition restreinte : neuf ministres provenaient du PCD (qui détenait six des neuf portefeuilles économiques), deux des chrétiens démocrates et deux autres des partis de droite et de centre-droite. Cet assemblage détenait une mince majorité au Conseil national : 105 sièges sur 200. La principale opposition de gauche tenait 67 sièges et défendait la fédération. Rompant avec la tradition, Klaus ne désigna qu'un seul vice-premier ministre, Jan Kavolda, et réserva aux seuls membres de la coalition les cinq postes de président et de vice-présidents du Conseil national ; il tenta également d'exclure communistes et extrême-droite des dix-sept postes qui restaient au présidium (Obrman, 1992B : 5-6).

Dès l'ouverture des négociations de l'été de 1992, il devint évident que les partis d'opposition éprouveraient de grandes difficultés tactiques et stratégiques. Ainsi, sur le problème du référendum, les sociaux-démocrates tchèques et les chrétiens démocrates slovaques faisaient alliance avec les communistes pour en proposer la tenue. Mais si ces partis avaient été, dans ce but, jusqu'à défaire les lois fédérales autorisant la dissolution constitutionnelle de la fédération, alors Klaus et Meciar pouvaient décider de procéder inconstitutionnellement. Devant les tensions et les bouleversements qui risquaient alors de s'ensuivre, les partis d'opposition les plus sérieux furent obligés de reculer.

Cette impuissance tactique se doublait d'un impératif devoir de solidarité qui interdisait de nuire au nouvel intérêt « national ». Meciar fit souvent jouer cette corde. Ainsi, présentant la constitution de Slovaquie au Conseil national, il déclara : « Il serait humiliant de voir les députés du Conseil national slo-

vaque, pour qui l'intérêt suprême doit être celui de la république slovaque, salir leur propre république et leur propre constitution (United States, FBIS, 1^{er} septembre 1992 : 10). » La même pression psychologique jouait du côté tchèque. En octobre 1992, l'Assemblée fédérale appuya un projet d'union confédérale proposé par les sociaux-démocrates tchèques. Klaus le déclara inacceptable en principe, ce qui fit reculer les partis d'opposition, car « pour de nombreux Tchèques ce projet visait à affaiblir la position de Klaus devant les exigences slovaques, et donc à nuire aux intérêts tchèques (Obrman, 1992D : 3) ». De même, en novembre, au moment où l'Assemblée débattait d'un projet de dissolution de la fédération, les partis d'opposition furent coincés entre la détermination de Klaus à en assurer l'adoption et la décision de Vaclav Havel de se présenter à la présidence de la république tchèque ; les sociaux-démocrates et l'union sociale libérale soutinrent le projet de loi et en assurèrent l'adoption (Pehe, 1992G : 4).

Le cas tchécoslovaque est inusité dans la mesure où l'opinion publique se montra longtemps réfractaire à la séparation et demeura divisée durant les négociations elles-mêmes. Dans chaque république, les opposants pouvaient donc compter sur une certaine audience. Cette séparation est également la seule à s'être produite dans une démocratie de suffrage universel et où les techniques modernes de sondage conféraient à l'opinion publique une influence certaine sur les dirigeants. Le jeu démocratique avait, du reste, dégagé dans chaque république un gouvernement dûment mandaté pour régler la question constitutionnelle, de sorte que la légitimité de ces deux gouvernements ne fut jamais fondamentalement mise en doute en dépit de l'étroitesse de leurs majorités. Leurs victoires furent courtes, mais il en résulta des gouvernements solides qui accrurent leur popularité par le jeu même de la négociation.

Ces négociations entreprises, chacun des leaders se consacra aux intérêts de sa propre république. Les partis d'opposition pouvaient avoir d'autres avis sur la nature même de ces intérêts, mais l'imminence de la séparation exigeait la plus grande souplesse. La résistance au gouvernement avait ses limites ; il représentait la république et l'opposition devait éviter de jouer le jeu de l'« autre » et d'engendrer ainsi une rupture confuse et violente.

Toutes les autres généralisations s'appliquent au cas tchécoslovaque (Young, 1994A : 40-63). La séparation fut précédée de négociations constitutionnelles longues et exaspérantes, compliquées de conflits régionaux à propos du rythme des réformes économiques. La sécession décidée, les négociateurs furent peu nombreux de part et d'autre. En juillet 1992, Klaus et Meciar n'étaient accompagnés que de cinq leaders politiques ; à la fin d'octobre, de leur conseil des ministres. Le processus fut également rapide. Les décisions les plus cruciales furent arrêtées moins de deux semaines après les élections, le cadre politique de la séparation un mois plus tard et il ne fallut que quatre autres mois pour décider des aménagements post-sécession, adopter les