

Colloque sur le partenariat

Notes d'allocution

Sylvain SIMARD*

I - Un partenariat authentique par ses valeurs et intérêts communs.

II - Un partenariat authentique par des processus et structures inédits.

Messieurs les Président honoraire et président de la Société québécoise de droit international, Monsieur le Directeur de l'Institut québécois des Hautes études internationales,

Monsieur le directeur du CECA 92,
Chers collègues et amis,

Mesdames et messieurs,

J'aimerais d'abord vous remercier de me donner la parole à la fin d'un colloque dont on me dit qu'il a été un franc succès, qu'il aura véritablement contribué, comme vous le souhaitez, à la réflexion sur la notion émergente de partenariat. Votre volonté de clarifier le concept de partenariat, d'explorer ses origines et son contenu et d'en étudier les applications dans l'ordre juridique et politique international place vos institutions à l'avant-garde de la recherche scientifique en la matière et vous permettent d'occuper une place privilégiée dans le débat sur l'avenir d'une notion dont les potentialités commencent à peine à être explorées.

En choisissant de consacrer vos travaux à ce thème du Partenariat, vous aurez non seulement exploré un concept qui a un passé et un présent, mais également un grand avenir. Tel est en tout cas l'avis du gouvernement du Québec qui envisage, en diverses matières, de travailler en partenariat avec les divers intervenants économiques, sociaux et culturels du Québec. Il en va ainsi de mon Ministère qui a décidé d'agir en partenariat avec une institution bancaire québécoise pour assurer et consolider sa présence aux États-Unis d'Amérique et entretenir avec ce voisin d'Amérique la relation étroite et privilégiée qui s'impose. Il en va de même du Ministère de la Culture et des Communications dont la titulaire saluait très récemment la création du Fonds d'investissement de la Culture et des Communications, institué par le Fonds de solidarité des travailleurs et la Société de développement des entreprises culturelles, en affirmant que cet outil s'avérait le « type de partenariat » que le gouvernement du Québec souhaitait privilégier. Les références multiples aux partenariats dans le discours d'ouverture du Premier ministre Bouchard, et notamment à ceux que l'entreprise et le secteur public et municipal sont invités à conclure, ne passent pas

inaperçus non plus. Je pourrais multiplier ainsi les exemples de partenariat dans lequel le gouvernement s'engage ou dont il se fait le promoteur pour démontrer la réalité du partenariat dans la gouverne de l'État québécois, d'une gouverne à l'enseigne de l'ouverture et du partage avec les décideurs de notre société.

Il est un autre partenariat dont le Québec se fait le promoteur, que le Québec souhaite réussir. Il s'agit d'un partenariat ambitieux, celui qui aurait pour objet de préserver, au lendemain de l'accession du Québec à la souveraineté, le lien unique que l'histoire, la géographie et les échanges ont façonné entre le Québec et le Canada.

S'il fut beaucoup question de l'offre québécoise d'un partenariat économique et politique au Canada dans les mois qui précéderent le référendum du 30 octobre 1995 dernier, on doit constater que le débat public n'est plus dominé par le projet de partenariat et qu'il cède sa place à celui concernant le devenir économique et social immédiat du Québec. La tenue du Sommet sur l'économie et l'emploi, qu'a présidé le Premier ministre du Québec, Monsieur Lucien Bouchard, et qui s'est achevé aujourd'hui sur des consensus aussi indéniables que significatifs, est une manifestation de la volonté du gouvernement de s'attaquer aux problèmes économiques et sociaux pressants auxquels le Québec est confronté.

Mais cette priorité donnée à l'économie et l'emploi ne signifie pas que l'avenir et le statut politique du Québec ne sont plus des préoccupations du gouvernement, qu'il ne réfléchit plus et n'agit pas sur ces fronts. Le Parti Québécois dont il émane, et qui tiendra un Congrès décisif ce mois-ci, ne cesse de rappeler l'importance de garder le cap sur la souveraineté, mais s'apprête également à enchâsser dans son programme politique l'offre de partenariat dont les tenants et aboutissants avaient été présentés aux Québécoises et aux Québécois lors du référendum du 30 octobre 1995. Le gouvernement auquel j'appartiens est conscient de l'importance de poursuivre le travail de réflexion sur les questions relatives à l'avenir politique du Québec et notamment celles concernant l'offre de partenariat économique et politique au Canada. Il croit encore fermement que le projet de souveraineté, assorti d'une telle offre de partenariat, demeure l'alternative la plus crédible à un fédéralisme canadien qui a encore démontré récemment son incapacité de donner suite aux revendications les plus traditionnelles et les plus modestes du Québec.

* Avocat, ministre des Relations internationales.

Ce n'est d'ailleurs pas l'objection d'un ministre fédéral de la Justice au projet de partenariat, l'expression d'une fin de non-recevoir aussi prématurée qu'irresponsable à ce projet, qui fera dévier le gouvernement, ainsi que ses partenaires pour la souveraineté, de sa trajectoire. Sur cette trajectoire, n'est-il pas important de le rappeler, il se trouve un projet de partenariat avec le Canada, que certains voudraient bonifier, qui suscite notamment de l'intérêt chez les chercheurs et intellectuels du Québec. Cet intérêt est partagé par le gouvernement et la tribune que vous m'offrez aujourd'hui me permet de réitérer l'importance que revêt le partenariat dans le dessein et le destin politique du Québec. Il me permet de plaider pour un partenariat authentique entre le Québec et le Canada, une authenticité qui devrait être fondée sur des valeurs et des intérêts communs, mais aussi sur des processus et des structures inédits.

I - Un partenariat authentique par ses valeurs et intérêts communs

Si la souveraineté est au cœur d'un projet politique québécois et qu'elle reçoit aujourd'hui une adhésion de plus en plus significative, il importe de rappeler que ce projet politique a constamment comporté une dimension partenariale avec le Canada. Qu'il s'agisse de la proposition de souveraineté-association, mûrie par le Parti Québécois de René Lévesque, entre 1968 et 1980 ou du projet de souveraineté assorti d'un partenariat économique et politique ratifié par le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec en 1995, l'on constate une nette tendance, un très large consensus en définitive, sur l'opportunité de perpétuer après la proclamation de la souveraineté une nouvelle forme d'union avec le Canada. Cette tendance et ce consensus ont d'ailleurs été fort bien exprimés par les Québécoises et les Québécois lors de leur comparution devant les commissions sur l'avenir du Québec et ont d'ailleurs amené la Commission nationale sur l'avenir du Québec à affirmer qu'« une fois acquise, la souveraineté sera, pour le Québec, le signal d'un nouveau départ dans un partenariat avec le Canada qui n'exclurait pas une nouvelle forme d'union politique ».

Il ne me semble pas trop difficile d'expliquer cette volonté de perpétuer des liens avec le Canada. Ce pays que nos ancêtres ont construit, à qui ils ont donné des symboles et des ressources, que les générations d'aujourd'hui connaissent et peuvent apprécier, sans nécessairement y adhérer, est un État avec lequel les Québécoises et les Québécois partagent des valeurs communes. C'est sur le fond de telles valeurs que peut être construit un partenariat, que devra être construit le partenariat entre le Québec et le Canada.

Il n'est guère difficile d'identifier de telles valeurs communes, sur lesquelles ni le Canada ni le Québec n'ont d'ailleurs le monopole. Qu'il s'agisse de la démocratie, du respect des droits et libertés, en particulier ceux des personnes appartenant à des minorités, de l'État de droit, de l'équité et de la justice sociale et du partage de la richesse collective, des valeurs sont partagées par les citoyennes et citoyens du Québec et du Canada et ne seront pas mises en péril par l'accession à la souveraineté du Québec. Durant l'intermède que nous connaissons aujourd'hui, il nous appartient d'approfondir notre réflexion sur les valeurs communes des Québécois et des Canadiens. Il importe d'identifier les convergences qui militent

en faveur du partenariat Québec-Canada et d'explorer les moyens qui pourraient être utilisés pour sensibiliser nos futurs partenaires canadiens à l'importance, voire l'urgence de réfléchir sur cette communauté de valeurs qui justifiera également leur adhésion au partenariat offert par le Québec.

L'inertie des acteurs politiques canadiens sur ce front s'expliquent sans doute par des considérations éminemment stratégiques, que certains voudront encore faire prévaloir. Débattre de l'hypothèse du partenariat entre un Québec souverain et le Canada pourra être interprété au Canada comme une caution pour le projet de souveraineté du Québec. Envisager un tel partenariat en le fondant, comme le Québec, sur des valeurs communes, c'est accepter que les rapports entre le Canada et le Québec puissent reposer sur un arrangement fondamentalement distinct que celui que nous connaissons actuellement. Mais, j'ose espérer, comme beaucoup de Québécoises et de Québécois, que certaines personnes et institutions canadiennes auront le courage et la clairvoyance de prendre acte du cheminement progressif du Québec vers la souveraineté politique et qu'elles sauront répondre à l'offre, généreuse et mutuellement bénéfique, de partenariat économique et politique que le gouvernement du Québec voudra à nouveau formuler lors d'une prochaine consultation populaire.

Cette offre a été et continuera également d'être fondée sur des intérêts communs. Ce fondement est, sans nul doute, celui qui a le plus largement été invoqué par les souverainistes à ce jour. Mais c'est également celui qui a été réfuté par les détracteurs de la souveraineté qui ont prétendu que l'accession à la souveraineté du Québec signifierait la fin des intérêts communs. Ces intérêts sont pourtant si évidents. Au plan économique, les données relatives aux échanges économiques militent en faveur du maintien de l'union économique et monétaire, non seulement pour préserver les centaines de milliers d'emplois qui dépendent de tels échanges, mais aussi en raison d'une interdépendance et d'une mondialisation croissante de tels échanges qui ne sauraient justifier l'érection de frontières et de barrières douanières et commerciales. L'intérêt de maintenir une présence forte au sein des institutions nord-américaines, mais également internationales, devrait également convaincre le Québec et le Canada d'élaborer une forme de partenariat qui puisse se traduire par une représentation commune et des modalités originales de mise en œuvre d'une politique étrangère et d'une politique de défense communes. Notre intérêt commun pour la paix et la stabilité intérieure passe par une véritable protection des droits des individus et des groupes et peut être géré à travers un partenariat et ses institutions.

Mais il importera de dépasser le stade, aussi décisif soit-il, de la description de valeurs et des intérêts communs sur lesquels pourrait se fonder le partenariat entre le Québec et le Canada. Il faudra s'efforcer de traduire par une description des compétences qui pourront être exercées en commun et procéder à une énumération de telles compétences. L'entente du 12 juin 1995 avait procédé à une telle énumération et on retrouvait une nomenclature des matières dans lesquelles le partenariat aurait capacité pour agir. Cette énumération révélait de façon implicite les valeurs et les intérêts sur lesquels s'appuyait le projet de partenariat, mais il est sans doute opportun de revoir cette nomenclature à la lumière d'une réflexion renouvelée. Je pense d'ailleurs qu'il faut prioriser cet aspect du projet de partenariat, de façon à ce qu'il soit assis sur des bases solides qui amèneront le Canada lui-même à reconnaître dans le projet de partenariat

élaboré par le Québec une authenticité trop souvent mise en cause. Mais un partenariat de valeurs et d'intérêts communs doit tout de même être opérationnalisé et il importe aussi de nous interroger sur les processus et structures qui assureront le réel déploiement d'un projet de partenariat.

II - Un partenariat authentique par des processus et structures inédits

Si la possibilité du partenariat dépend d'une reconnaissance de la communauté des valeurs et des intérêts du Québec et du Canada, sa réussite résultera aussi des processus qui seront créés pour donner naissance et faire évoluer le partenariat. Dans cette perspective, il importera d'esquisser des processus non seulement pour la négociation du partenariat lui-même, mais aussi des processus visant à actualiser et mettre à jour les actions et les positions communes des deux États membres. À ce jour, le Québec a mis principalement l'accent sur le contenu sans trop se préoccuper des processus qui rendraient possible et négociable un tel partenariat. L'Entente du 12 juin 1995 demeurerait très circonspecte, voire silencieuse, sur le processus devant mener à l'émergence d'un partenariat Québec-Canada. Un effort doit maintenant être fait pour concevoir un processus qui puisse conduire à l'établissement du partenariat souhaité. À cet égard, il est à souhaiter que le Québec et le Canada s'efforcent en cette matière à trouver des processus inédits, adaptés à la réalité d'un partenariat binational, dont l'autre membre serait en outre un État fédératif, composé de régions, de provinces et de territoires. Un processus où l'on pourrait envisager d'associer des décideurs non gouvernementaux sur le modèle du Sommet sur l'emploi et l'économie qui vient de s'achever à Montréal, qui mettrait en présence des personnes désireuses de maintenir les liens privilégiés du Québec et du Canada et de négocier un authentique partenariat économique et politique.

Ces processus pourraient s'inspirer de ceux mis en place dans certaines conférences et organisations internationales et en particulier à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), mais aussi des processus qui ont été inventés et éprouvés au sein de l'Union européenne. De tels processus pourraient graviter autour des grands principes ou dimensions du partenariat, voire à l'identification progressive des compétences à exercer en commun, à l'établissement d'échéanciers de négociations relatives à de telles mises en commun et aux modalités de prises de décision dans les matières où le partenariat détiendrait la capacité d'agir et de décider. Des modalités claires de suivi et de révision des décisions partenariales pourraient être définies de façon à ce que le partenariat soit ainsi une œuvre dynamique, en perpétuel renouvellement, qui empêche celui-ci de vieillir prématurément et de devenir rapidement inadapté aux réalités changeantes de nos économies, culture et environnement.

L'accent devrait donc être mis sur de tels processus. Cela ne signifie pas que nous ne devons pas contempler la création d'un appareil institutionnel qui puisse devenir, de façon partielle ou complète, le forum des processus du partenariat. Mais, sans doute, les partisans de la souveraineté du Québec et les promoteurs de l'association et du partenariat avec le Canada ont-ils investi trop d'énergie et d'encre à échafauder des structures aussi complètes que complexes pour un partenariat Québec-Canada. Tant la proposition de 1980 que l'entente de

1995 décrivaient avec un détail certain la composition, les compétences et les modalités de prise de décision des institutions communes. Un tel exercice n'est pas sans intérêt, mais il s'agit sans doute d'un exercice qui heurte les susceptibilités d'un partenaire potentiel dont les vues sur l'appareil institutionnel peuvent diverger fondamentalement, comme nous l'avons senti en 1995. S'il ne sera pas inutile de s'interroger dans les mois et années qui viennent sur la structure idéale pour le partenariat Québec-Canada, de dissenter à nouveau sur l'opportunité d'instituer une conférence parlementaire, de prévoir une autorité monétaire ou de faire reposer principalement le partenariat sur l'action d'un conseil ministériel, il faudra à tout le moins, faire prévaloir l'imagination, s'intéresser à l'Union européenne et l'évolution de l'appareil institutionnel qui résultera de l'actuelle Conférence intergouvernementale. Nous devons avoir l'ambition de trouver aussi une solution inédite, des structures souples et flexibles, dont la formation et la composition pourraient varier selon l'objet des décisions à prendre et qui seraient adaptées au processus mis en place pour assurer le suivi et la révision des principes partenariaux. Les modalités de prises de décision devraient être inédites également : peut-on envisager par exemple de tenir compte des performances économiques des États dans la pondération des voix, plutôt que d'asseoir uniquement ces modalités sur le poids démographique ou le principe de la parité? Le défi est de taille, mais c'est un défi que le Québec et le Canada peuvent relever. Par leurs réflexions et leur expérience en la matière, les juristes, politistes et autres spécialistes des sciences sociales, dont vous êtes ici les dignes représentants, pourront sans doute imaginer des structures, mais aussi des processus originaux pour le partenariat Québec-Canada et faire de lui, à son tour, un modèle pour d'autres peuples et États désireux de se donner un partenariat aussi authentique que celui que recherche le Québec avec le Canada.

Au terme de cet exposé, je ne puis que réitérer l'intérêt que doit susciter la notion émergente de partenariat. Je sais gré à la Société québécoise de droit international et à l'Institut québécois des Hautes études internationales, dont les efforts continueront d'être soutenus par mon ministère, ainsi qu'à nos collègues et amis de l'Université de Paris-Sud, d'alimenter et d'enrichir le débat sur le devenir du partenariat. Je n'aurai guère de mérite en prédisant ce soir que les partenariats se multiplieront dans l'ordre juridique et politique international, que parmi ceux-là émergera un partenariat aussi original qu'unique entre le Québec souverain et un Canada reconstitué. Ce partenariat Québec-Canada pourrait participer, j'en exprime le sincère souhait, à l'établissement d'une communauté internationale dont nous désirons toutes et tous qu'elle soit caractérisée par l'amitié des peuples, une paix réelle, un développement durable et le bien-être de ses citoyennes et citoyens.

Je vous remercie.