

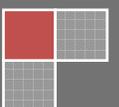
2009

**La promesse d'un rôle accru
pour l'Assemblée nationale et
le gouvernement du Québec
dans les négociations
commerciales internationales :
Analyse des négociations à trois niveaux**

Pierre-Olivier LEGAULT TREMBLAY
Assemblée nationale du Québec

F O N D A T I O N

J E A N - C H A R L E S - B O N E N F A N T



Résumé

Cet essai adapte la théorie des négociations à deux niveaux de Robert Putnam pour développer une analyse à trois niveaux de l'implication de l'Assemblée nationale dans les négociations commerciales internationales du Canada. L'auteur soutient que, dans le contexte du partage fédéral-provincial des compétences constitutionnelles, la profondeur grandissante du contenu des accords commerciaux conduit nécessairement à un rôle accru des provinces. En effet, de nombreux enjeux inclus aujourd'hui dans les accords commerciaux relèvent de compétences provinciales. La participation provinciale aux négociations est souhaitable pour favoriser la mise en œuvre des clauses qui échappent au pouvoir fédéral. L'influence du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale peut s'exercer à travers des mécanismes de consultation, de contrôle, de ratification, de représentation et de diplomatie. Contrairement au sens commun, ces contraintes politiques et institutionnelles intérieures augmentent le pouvoir du négociateur fédéral face au partenaire étranger.

Mots clés : négociations commerciales, fédéralisme canadien, Assemblée nationale du Québec, libre-échange.

Abstract

This essay extends Robert Putnam's two level games theory to develop a three level analysis of the involvement of the National Assembly in Canada's international trade negotiations. The author asserts that, in the context of the constitutional separation of powers between the federal and provincial levels of government, the ever increasing content of international trade agreements leads to an increasing provincial role. Indeed, many issues included in trade agreements today belong to provincial powers. The participation of provinces in the negotiations is advantageous to favour the full implementation of articles that do not fall under federal jurisdiction. Provincial influence can be exerted through mechanisms of consultation, control, ratification, representation and diplomacy. In contrast to the common sense, these domestic political and institutional constraints increase the power of the federal negotiator at the international level.

Key words: trade negotiations, Canadian federalism, Quebec National Assembly, free trade.

Table des matières

Résumé	3
Table des matières	5
Remerciements	7
A- INTRODUCTION	9
B- CADRE THÉORIQUE : LES NÉGOCIATIONS À TROIS NIVEAUX.....	10
1 L'ORIGINE DE LA THÉORIE DES NÉGOCIATIONS À DEUX NIVEAUX	10
2 LA DYNAMIQUE DES NÉGOCIATIONS À DEUX NIVEAUX	11
3 MESURER LA MARGE DE MANŒUVRE DU NÉGOCIATEUR.....	12
4 ADAPTATION : LA THÉORIE DES NÉGOCIATIONS À TROIS NIVEAUX	14
C- LES 3 NIVEAUX DE NÉGOCIATION AU CANADA : VUS DU QUÉBEC.....	17
NIVEAU 1 – NÉGOCIATION INTERNATIONALE : L'ÉVOLUTION DES ACCORDS COMMERCIAUX	18
1 <i>Le contenant : multiplication et diversification des accords.....</i>	18
2 <i>Le contenu : élargissement et approfondissement des accords.....</i>	19
NIVEAU 2 – RATIFICATION AU CANADA ET CADRE FÉDÉRATIF.....	22
1 <i>Pouvoir de ratification et de mise en œuvre.....</i>	22
2 <i>Les mécanismes de participation</i>	25
3 <i>La logique du négociateur fédéral</i>	26
NIVEAU 3 – PARTICIPATION PROVINCIALE ET INTERNATIONALISATION DES POLITIQUES DU QUÉBEC	30
1 <i>Compétences provinciales en matière de commerce.....</i>	30
2 <i>Pouvoir exécutif : le gouvernement du Québec.....</i>	32
2.1 <i>Bref historique des relations internationales du Québec en matière d'économie</i>	32
2.1.1 <i>La doctrine Gérin-Lajoie.....</i>	33
2.2 <i>La dynamique du négociateur québécois</i>	34
3 <i>Pouvoir législatif : L'Assemblée nationale du Québec</i>	37
3.1 <i>Loi 52 – Processus de ratification</i>	37
3.2 <i>L'influence du député et du travail parlementaire.....</i>	38
4 <i>Scène provinciale : le débat sur le libre-échange</i>	43
D- DISCUSSION.....	49
1 LA CRÉDIBILITÉ DU PROCESSUS DE RATIFICATION	49
2 LE POUVOIR DE NÉGOCIATION FÉDÉRAL ENVERS SES PARTENAIRES.....	50
3 ÉQUILIBRE FÉDÉRAL-PROVINCIAL.....	51
4 INTERNATIONALISER DES PROBLÈMES DE POLITIQUE INTÉRIEURE ?.....	52
5 MISE EN ŒUVRE PARTIELLE : L'ARBITRAGE INTERNATIONAL	54
6 LES LIMITES DU POSTULAT CONSTITUTIONNEL	55
7 LE RÔLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC SOUS L'INFLUENCE DE LA MONDIALISATION	56
E- CONCLUSION	58
Bibliographie	59
Annexe 1.....	63

Remerciements

La rédaction de cet essai n'aurait pas été possible sans le concours de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant qui m'a offert une bourse et un stage parlementaire à l'Assemblée nationale de septembre 2008 à juin 2009. Je remercie particulièrement Claire Dumais et Marc Painchaud pour leur appuie tout au long de l'année. Je suis aussi redevable à Pierre Skilling, du département de la recherche, pour son encadrement dans le développement de ce texte. Les membres du comité de lecture, Christina Turcot et Christian Blais, ont aussi contribué par de judicieux conseil tant sur le contenu que la présentation. Je remercie sincèrement mes collègues boursiers : Olivier Bégin-Caouette, Marie-Astrid Ospina d'Amours, Marc-André Turcotte et Pierre-Luc Turgeon. Au cours de nombreux échanges et ateliers, ils ont su alimenter ma réflexion, mon intérêt et ma motivation pour mener à terme mes recherches. Finalement, je remercie chaudement ma conjointe Marianne Audette-Chapdelaine pour son soutien constant, ses conseils et son amour de la langue française.

A- Introduction

Le commerce international et les accords qui le régissent ont à maintes reprises au cours des dernières années fait l'objet de discussions et de débats à l'Assemblée nationale. Certains sujets comme la gestion de l'offre en agriculture et la protection des subventions reviennent périodiquement. En 2000, la commission des institutions s'était même donné un mandat d'initiative pour lancer une vaste consultation populaire sur les effets sociaux, économiques et politiques de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). Les négociations commerciales sont délicates et les enjeux qui s'y rattachent affectent les citoyens du Québec.

Aujourd'hui, de nombreuses questions abordées dans les accords commerciaux touchent des politiques internes qui vont bien au-delà des simples tarifs douaniers. Cet essai vise d'abord à expliquer pourquoi la profondeur grandissante du contenu des accords commerciaux et le partage fédéral-provincial des compétences constitutionnelles mènent nécessairement à un rôle accru des provinces dans les négociations commerciales internationales. Il vise ensuite à explorer quelle forme cette nouvelle influence pourrait prendre pour l'État québécois et l'Assemblée nationale.

Nous présentons d'abord le cadre théorique des négociations à trois niveaux sur lequel s'appuie cette analyse. Chacun des trois niveaux est ensuite développé. Le niveau 1 présente le contexte d'intégration, c'est-à-dire l'évolution des accords régissant le commerce international. Le niveau 2 concerne le cadre fédératif canadien et s'attarde aux pouvoirs de ratification et de mise en œuvre. Le niveau 3 offre une analyse de la scène provinciale, de ses acteurs, ses compétences et son rôle. Avant la conclusion, plusieurs points de discussion sont proposés en guise de pistes de réflexion.

Ce travail est basé sur une revue de littérature, une analyse des textes de loi et des accords commerciaux, le journal des débats parlementaires de l'Assemblée nationale, ainsi que du matériel de prise de position des acteurs de la société québécoise. Il procure les éléments d'analyse nécessaire à la compréhension d'une conjoncture qui ne s'est pas encore pleinement manifestée, mais qui nous apparaît imminente. Pour cette raison, il est souvent très difficile de trouver des exemples concrets et vérifiables.

B- Cadre théorique : les négociations à trois niveaux

1 L'origine de la théorie des négociations à deux niveaux

Le lien existant entre la politique nationale et la politique internationale a été l'objet d'étude de plusieurs auteurs au vingtième siècle. Kenneth Waltz¹ propose à la fin des années 1950 une théorie de la « deuxième image » (Second Image) expliquant l'influence des politiques nationales sur le cours de la politique internationale. Vingt ans plus tard, Peter Gourevitch² reprend cette idée pour en développer la contre partie. Il propose ainsi la théorie de la « deuxième image inversée » (Second Image Reversed) pour expliquer l'influence de la politique internationale sur le cours de la politique à l'intérieur des États. Ces deux théories ne seront pas développées ici en détail puisqu'elles sont considérées incomplètes lorsque prises indépendamment.

Robert D. Putnam³ publie en 1988 un article très influent sur l'étude des relations internationales et de l'économie politique. Son approche originale vise à analyser l'interrelation entre les politiques nationales et internationales. Au lieu de se demander quel niveau de politique influence l'autre, il questionne plutôt quand et comment l'inter-influence se matérialise. Il affirme qu'il est inutile d'isoler une relation simple de cause à effet entre un traité international et une politique intérieure, et vice versa. Les acteurs politiques au niveau national négocient entre eux un arrangement en même temps que leurs représentants négocient au niveau international, sans ordre chronologique clair.

C'est en observant les négociations entourant le sommet de Bonn en 1978 que Putnam élabore sa théorie. À l'époque, la crise économique émanant du premier choc pétrolier pousse plusieurs intervenants à réclamer un plan de relance. Au cœur de la négociation, le Japon et l'Allemagne devaient adopter un généreux plan de stimulation économique en échange d'une certitude que les États-Unis diminueraient leurs importations de pétrole, en abandonnant le contrôle des prix du carburant. Putnam observe que ces politiques n'ont pas été imposées au Japon et à l'Allemagne par la pression de la communauté internationale. Plusieurs groupes nationaux réclamaient des

¹ Waltz, Kenneth N. (1959) « Man, the State and War: A Theoretical Analysis », New York, Columbia University Press.

² Gourevitch, Peter (1978) « The second image reversed: the international sources of domestic politics », *International Organization* 32, pp.881-911.

³ Putnam, Robert D. (1988) « Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games », *International Organization* 42, pp.427-460.

politiques expansionnistes pour stimuler l'économie, mais n'avaient pas assez d'influence pour contraindre les ministères des Finances très conservateurs à abandonner leurs politiques d'austérité. Aux États-Unis, à l'approche de l'élection, le Congrès était fortement opposé à la dérèglementation et, à défaut d'empêcher l'accord, avait obtenu un délai de mise en œuvre qui s'étendrait au-delà de l'élection. Les combats politiques des acteurs nationaux entre eux et la négociation internationale de pays à pays se sont donc déroulés simultanément et se sont influencés mutuellement. Le contenu de l'accord tel que négocié et les politiques intérieures telles qu'appliquées sont le résultat d'une interdépendance des deux niveaux politiques et le fruit d'une négociation interactive.

2 La dynamique des négociations à deux niveaux

Un gouvernement subit à la fois les pressions de ses partenaires étrangers et des groupes d'intérêt locaux. Pour Putnam, contrairement aux hypothèses assumées par le courant de pensée réaliste en relations internationales, l'État n'est pas un acteur unique ayant une position unifiée et constante. Divers intervenants à l'intérieur même du gouvernement défendent souvent des visions concurrentes, répondant aux pressions auxquelles ils font face respectivement. Le négociateur en chef est donc en négociation constante tant avec ses partenaires étrangers qu'avec les groupes locaux, qui s'expriment souvent par des jeux de pouvoir entre ministères et par des coalitions au Parlement et au sein des partis politiques. Putnam décrit ainsi les deux niveaux de négociation à l'œuvre et leurs finalités :

Au niveau national, les groupes d'intérêt défendent leurs intérêts auprès du gouvernement pour qu'il adopte des politiques qui leurs sont favorables, et les politiciens cherchent à consolider leur pouvoir en unissant des coalitions parmi ces groupes. Au niveau international, les gouvernements nationaux tentent de maximiser leur propre capacité à satisfaire des groupes de pression locaux, tout en minimisant les conséquences négatives des développements à l'étranger.⁴

Bien que formellement la signature d'un traité vienne avant sa ratification, les deux niveaux de négociation ne sont pas vraiment chronologiques. Les participants aux deux niveaux connaissent et prennent en considération les attentes et surtout les limites des participants de l'autre niveau. Le danger qu'un groupe d'intérêt important entrave la mise en œuvre d'un accord influence en

⁴ Ibid., p. 434. Traduction libre de : « At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favourable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximise their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. »

amont le contenu de cet accord. Aussi, l'échec d'un négociateur à honorer une promesse faite à un partenaire étranger peut être involontaire lorsque résultant d'une pression politique, mais ce négociateur peut aussi utiliser les pressions locales pour justifier ses propres limites. Si la pression politique intérieure est faible, la marge de manœuvre d'un négociateur est grande. Son pouvoir de négociation est proportionnellement affaibli, puisque ses partenaires internationaux peuvent exiger davantage de concessions.

La marge de manœuvre désigne ici l'ensemble des possibilités qui seraient acceptables à la fois pour le partenaire étranger et pour les groupes d'intérêt. Si peu de concessions sont acceptables pour les groupes d'intérêt locaux, la marge de manœuvre est mince (et vice versa). Il s'agit du concept anglais de « win-set » employé par Putnam. Dans cet essai, le terme « marge de manœuvre » est employé en référence à la marge de manœuvre dont dispose le négociateur face aux groupes d'intérêt locaux et nationaux (voir schéma en annexe 1). Le terme « pouvoir de négociation » est employé en référence au pouvoir de négociation du négociateur face à son partenaire étranger. La marge de manœuvre intérieure est donc ici opposée au pouvoir de négociation extérieur.

3 Mesurer la marge de manœuvre du négociateur

Putnam identifie trois groupes de facteurs qui influencent la marge de manœuvre que possède un négociateur : les groupes d'intérêts, les institutions et la stratégie du négociateur. Premièrement, les préférences et les coalitions des acteurs nationaux sont très importantes. En particulier, le coût perçu de l'absence d'accord, c'est-à-dire la somme des conséquences prévisibles en cas d'échec des négociations incluant aussi tous les avantages qui auraient été atteints par l'accord, influence cette marge de manœuvre. La taille relative des forces génériques isolationnistes et internationalistes est cruciale. Généralement, une plus grande part de la population percevra des coûts importants à l'absence d'accord dans un petit pays qui est davantage dépendant de ses partenaires étrangers. Un grand pays autosuffisant, dont le marché interne est convoité par des exportateurs étrangers, est normalement sujet à davantage de pressions internes isolationnistes.

Des groupes d'un même État peuvent évidemment mesurer des coûts individuels différents, variant selon leur secteur d'activité, leurs ressources relatives (disposition du capital), etc. Chacun mesure les coûts en fonction de ses intérêts. La diversité des groupes d'intérêt peut

produire des situations où certains partagent les intérêts d'un négociateur d'un autre pays. Un groupe minoritaire appréciera les pressions internationales de la part d'un pays où des groupes aux intérêts similaires sont plus influents. Aussi, la propension des groupes à participer au processus démocratique affecte la marge de manœuvre du négociateur. En effet, si les gains anticipés ou les coûts relatifs à un accord sont concentrés parmi quelques acteurs, les groupes les plus touchés ont plus d'incitatifs à s'organiser et faire valoir leurs positions. De même, si l'enjeu est médiatisé et politisé, la participation augmente, réduisant d'autant la marge de manœuvre et augmentant le pouvoir de négociation. Inversement, le secret peut aussi créer la suspicion et la controverse.

Deuxièmement, la marge de manœuvre du négociateur est affectée par les institutions politiques. Par exemple, la majorité requise au Parlement pour ratifier un traité varie selon les pays. Les groupes minoritaires sont plus influents si le vote des deux tiers est requis. Aussi, en formalisant la négociation au Parlement, les acteurs nationaux peuvent exprimer leurs positions et mieux comprendre la multiplicité des enjeux. On les amène à négocier entre eux. Si un groupe d'intérêt est très concentré dans un district électoral limité géographiquement, ses positions seront davantage relayées dans un Parlement.⁵ Généralement, la discipline de parti protège contre les lobbys et augmente la marge de manœuvre, tandis que la culture du consensus, ou le désir d'éviter les dissensions, la réduit.

Troisièmement, la stratégie employée par le négociateur influence sa propre marge de manœuvre. Un gouvernement peut avoir une influence sur les contraintes que lui imposent les groupes de la société civile. Effectuer des consultations préalables pour préparer le terrain politique peut adoucir l'opinion publique face aux arguments des opposants. Utiliser des déclarations chocs sur la mauvaise volonté d'un partenaire étranger agit en sens contraire. Un gouvernement peut aussi offrir des compensations ou des promesses pour assurer l'appui de certains groupes. Comme lors d'une élection, il est surtout pertinent de courtiser les indécis pour faire pencher la balance. L'intérêt des négociations internationales est que ces compensations qui ciblent des groupes particuliers peuvent venir du partenaire étranger et être inclus dans l'accord.

⁵ Patterson, Lee Ann (1997) « Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis », *International Organization* 51, 1, winter, pp.135-165.

C'est ce que Putnam appelle les liens de synergie entre éléments de négociation. Finalement, la notoriété du négociateur en chef peut avoir une influence remarquable. Un chef d'État respecté et admiré jouit d'une plus grande confiance et incidemment d'une plus grande marge de manœuvre. Puisqu'une grande marge de manœuvre intérieure diminue le pouvoir de négociation extérieure, il est rationnel de vouloir que le négociateur du pays partenaire paraisse bien aux yeux de sa population.

Keisuke Iida⁶ soulève l'importance de l'information pour le négociateur afin de bien mesurer sa marge de manœuvre et la probabilité de ratification une fois l'accord négocié. Toute la rétroaction et le jeu entre les deux niveaux de négociation dépendent beaucoup de l'accessibilité de l'information sur la position et la force des différents groupes. Des consultations, des sondages, des référendums ou encore faire d'un traité un enjeu électoral aident le négociateur à mieux comprendre l'étendue de sa marge de manœuvre. Évidemment, il est préférable que cette information ne soit pas accessible au négociateur adverse si la marge de manœuvre est grande.

4 Adaptation : la théorie des négociations à trois niveaux

Putnam reconnaît lui-même qu'une multitude d'arrangements institutionnels peuvent affecter le nombre effectif de niveaux de négociation. La théorie originale analyse une situation à deux niveaux pour des raisons de simplification, mais la quantité et la complexité des relations d'interdépendance sont évidemment beaucoup plus élevées en réalité. L'auteur utilise l'exemple de négociations dans le domaine de l'agriculture entre l'Union Européenne et les États-Unis. En Europe, la réforme de la Politique agricole commune demande l'unanimité des pays membres, dont les constitutions respectives exigent souvent la ratification nationale, créant une négociation entre les groupes locaux dans chaque pays. Ces groupes d'intérêt peuvent prendre la forme de fédérations d'agriculteurs qui elles-mêmes possèdent des mécanismes formels d'adoption de positions communes, qu'il serait possible conceptuellement d'analyser comme un quatrième niveau. Une telle déclinaison peut continuer jusque dans des ramifications à très petite échelle. Il est évidemment nécessaire pour un observateur de faire un arbitrage entre la complexité imposée par l'addition de niveaux de négociation et la pertinence réelle dans l'analyse.

⁶ Iida, Keisuke (1996) « Involuntary defections in two-level games », *Public Choice* 89, Kluwer Academic Publishers, pp.283-303.

L'exemple des réformes agricoles en Europe entre 1988 et 1992 a été développé davantage en 1997 par Lee Ann Patterson⁷ avec un véritable cadre d'analyse de négociations à trois niveaux. Elle démontre clairement les « stratégies interactives à trois niveaux » à l'œuvre lors des négociations. Puisque les pays membres conservent beaucoup de pouvoirs malgré l'appareil institutionnel européen, mais qu'une position commune était défendue lors des négociations à l'OMC, il est pertinent dans ce cas de considérer les trois niveaux. La dynamique d'analyse ne change pas, mais trois précisions simples doivent être apportées pour incorporer le troisième niveau, notamment en ce qui concerne les facteurs déterminant la marge de manœuvre des négociateurs. D'abord, les coalitions d'acteurs aux préférences similaires peuvent s'étendre à travers les niveaux de négociation. Ensuite, l'importance des dispositions institutionnelles, notamment en regard du processus de ratification, s'applique aussi au troisième niveau. Dans son analyse des négociations commerciales à trois niveaux entre l'Union Européenne et l'Afrique du Sud, Magdalena Frennhoff Larsén⁸ précise aussi que le modèle contient deux négociateurs au lieu d'un seul. L'auteur identifie un représentant européen qui négocie avec le partenaire étranger et les pays membres et un représentant dans chaque pays membre qui négocie avec ses groupes nationaux et la commission européenne.

Dans le présent essai, afin d'appliquer la théorie au cas du Canada, trois niveaux sont utilisés pour saisir pleinement la dynamique fédérale-provinciale. En fait, pour plusieurs enjeux qui relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral, il serait suffisant d'évoquer seulement deux niveaux : international et national. Dans ces cas, les gouvernements provinciaux sont considérés comme des acteurs nationaux parmi d'autres, traités au même titre que n'importe quel groupe d'intérêt. Cependant, cet essai vise à analyser spécifiquement les enjeux qui relèvent de juridiction provinciale ou de compétences partagées. Dans ces cas précis, l'ajout d'un troisième niveau est nécessaire à l'analyse.

Le niveau 1 se réfère à la négociation internationale, qui se déroule formellement entre le négociateur canadien et son ou ses vis-à-vis étrangers. D'après Putnam, le Canada tente d'y maximiser sa capacité à répondre aux groupes de pression locaux, tout en minimisant les

⁷ Patterson, Lee Ann, Op. cit.

⁸ Larsén, Magdalena Frennhoff (2007) « Trade negotiations between the EU and South Africa: a three level game », *Journal of Common Market Studies*, Volume 45, number 4, Blackwell Publishing, pp. 857-881.

conséquences négatives. Le niveau 3 se réfère à la négociation provinciale, dont la dynamique s'assimile au deuxième niveau original de Putnam. Ainsi, les groupes d'intérêts dans la province font valoir leurs intérêts auprès des politiciens dans l'objectif de faire adopter des positions officielles qui leurs sont favorables. Le niveau 2, qui s'insère entre les deux niveaux originaux, se réfère à la négociation nationale qui se déroule plus ou moins formellement entre les provinces et le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral tente de maintenir une cohésion suffisante entre les provinces pour offrir les meilleures garanties de ratification possible, alors que celles-ci poussent leurs priorités dans l'agenda de négociation du gouvernement central.

Le cadre théorique présenté dans cette section sera maintenant appliqué à une analyse des négociations commerciales internationales au Canada et au Québec afin de comprendre pourquoi et comment les provinces participeront de façon accrue au processus dans un avenir proche.

C- Les 3 niveaux de négociation au Canada : vus du Québec

La présentation des trois niveaux de négociation dans cette section ne vise pas à analyser l'ensemble des relations interactives et des jeux à l'œuvre entre chaque niveau. D'abord, une telle analyse aurait nécessité un approfondissement de la dynamique internationale et potentiellement un exposé sur le contexte politique intérieur du partenaire étranger. Ensuite, il est très difficile de compléter une analyse réelle à l'extérieur d'un cadre de négociation précis. Il s'agit plutôt de comprendre comment se développent les trois niveaux de négociation dans le cadre canadien. Plusieurs observations génériques sur les acteurs et la dynamique historique et institutionnelle sont donc proposées, surtout en vue de comprendre comment les négociations au niveau provincial interagissent avec les niveaux fédéral et international.

D'abord, le contexte international concernant l'évolution des accords de commerce ainsi que le contexte fédéral de partage des pouvoirs de mise en œuvre permettent de mettre en lumière les facteurs ayant mené à l'appariation du troisième niveau de négociation. Les provinces auront dans l'avenir un rôle accru dans les négociations commerciales internationales puisque le contenu des accords change, introduisant des clauses relevant de compétences constitutionnelles provinciales. Chacun de ces éléments est développé en détail. Ensuite, après un aperçu de la logique du négociateur fédéral, la présentation de la dynamique du niveau provincial permet de saisir les ramifications de l'influence des acteurs provinciaux sur l'ensemble d'une négociation. Il n'est pas question ici de présenter tous les jeux interactifs avec les deux autres niveaux, ce qui requiert l'analyse de la négociation d'un accord en particulier. On expose davantage les balises génériques à l'intérieur desquelles se développe la négociation québécoise pour comprendre comment les provinces exerceront un rôle accru dans les négociations commerciales internationales.

Niveau 1 – Négociation internationale : l'évolution des accords commerciaux

Pour comprendre pourquoi les provinces canadiennes seront appelées à jouer un rôle accru dans les négociations commerciales internationales, il est nécessaire de s'attarder à l'évolution récente des accords qui en résultent. Cette section vise à donner un bref historique des négociations de traités de libre-échange. Elle présente d'abord les changements survenus sur les plans du processus de négociation et de la forme des accords. Elle discute ensuite de l'évolution du contenu des accords, qui touche aujourd'hui plus de domaines de réglementation.

1 Le contenant : multiplication et diversification des accords

Il est important de comprendre que le commerce international, au cours des cinquante dernières années, a été sujet d'un nombre d'accord toujours grandissant (multiplication), dans des formes de plus en plus variées (diversification) : multilatéraux, régionaux, bilatéraux, partenariats, etc. Les nombreux cycles de négociation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (mieux connu par son acronyme anglais, GATT), de sa création en 1947 jusqu'à la fin du cycle de l'Uruguay en 1993, ont longtemps été perçus par les dirigeants du monde entier comme les véhicules par excellence de la libéralisation du commerce. Cette approche multilatérale comptait au départ 23 participants et en compte aujourd'hui plus de 150, témoignant d'une multiplication des joueurs. Les États-Unis, ayant assumé longtemps un rôle moteur de leadership dans les négociations, se sont toujours opposés aux accords régionaux et bilatéraux. Cependant, avec l'enlisement des négociations du cycle de l'Uruguay dans les années 1980 et devant les progrès de l'intégration européenne, les Américains amorcèrent les pourparlers qui allaient conduire à l'Accord de libre-échange canado-américain et à l'Accord de libre-échange de l'Amérique du nord-américain (ALENA). La boîte de pandore était ouverte.

Le cycle multilatéral de l'Uruguay fut conclu quelques années plus tard, mais ce fut le dernier jusqu'à ce jour. Plusieurs auteurs blâment l'exigence du consensus entre un trop grand nombre de membres. D'autres affirment qu'en s'éloignant de la fonction initiale en incorporant une multitude de thèmes plus ou moins reliés au commerce, l'institution s'enfonce dans un menu trop complexe, trop volumineux et trop ambitieux pour faire l'objet d'un accord unique satisfaisant

toutes les parties. Les causes et les solutions font l'objet d'une littérature abondante et mitigée, mais tous les observateurs s'entendent pour dire que le système multilatéral est paralysé.

Ce contexte a beaucoup contribué à l'accélération de la tendance encouragée vingt ans plus tôt de part et d'autre de l'Atlantique : la course aux accords préférentiels. Puisque l'OMC ne peut fournir à court terme de véhicule afin d'accéder à de nouveaux marchés, plusieurs pays ont entrepris de signer et de ratifier des traités de libre-échange à la pièce avec leurs partenaires commerciaux. Le nombre d'accords de commerce préférentiels déclarés à l'OMC est passé de sept en 1963, à 44 en 1983 et à 229 en 2003⁹. En plus des États-Unis et du Mexique via l'ALENA, le Canada a déjà signé plusieurs accords bilatéraux, notamment avec le Chili, Israël, le Costa Rica, la Colombie et le Pérou. Il est présentement en négociation avec Singapour et certains groupes régionaux. Il apparaît clair que cette tendance lourde risque de s'accroître dans l'avenir et que le nombre de tables de négociation auxquelles participera simultanément le Canada se multipliera, obligeant une vigilance continue de la société civile et des corps législatifs fédéraux et provinciaux. Puisqu'ils exigent le consensus de moins d'acteurs, il est à souligner que les accords bilatéraux peuvent approfondir certains domaines d'intérêt spécifique aux deux pays et sont donc propices à la participation des provinces si les clauses visées sont de leur compétence.

2 Le contenu : élargissement et approfondissement des accords

Au cours des cinquante dernières années, de nouveaux domaines ont été intégrés aux négociations (élargissement) et les efforts de libéralisation dans les domaines traditionnels ont progressivement fait l'objet de davantage de discussions touchant les politiques intérieures (approfondissement). Ceci est une des raisons fondamentales expliquant pourquoi les provinces au Canada ont davantage d'influence sur les négociations. En effet, les accords commerciaux étaient à l'origine concentrés sur les mesures à la frontière. On visait une libéralisation accrue par la réduction des tarifs douaniers et des quotas. La deuxième moitié du vingtième siècle a été

⁹ Il est important de noter que plusieurs observateurs émettent des mises en garde sur la nature contreproductive de la multiplication des accords préférentiels. Bhagwati décrit le phénomène résultant comme le « bol de spaghetti », en raison de la multitude de liens unissant individuellement chacun des membres d'un système commercial. Le résultat est un système très opaque, où les critères techniques comme les règles d'origines rendent les taux préférentiels promis très difficiles à matérialiser. Il s'agirait donc d'une force anti libre-échange. Voir Bhagwati, Jagdish (1995) "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements" in Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press.

fertile en initiatives réussies en faveur de la libéralisation. Plusieurs pays membre du GATT ont ainsi complété et mis en œuvre de nombreux cycles de libéralisation multilatérale. Entre 1950 et 2005, la moyenne des tarifs douaniers est passée d'environ 40 % à près de 5 %, provoquant une croissance totale du commerce de biens manufacturés de plus de 5000 % pendant la même période. Pour les pays en voie de développement, cette évolution survient plus tard. De 1985 à 2005, la moyenne des tarifs douaniers appliqués dans ces pays est passée de près de 30 % à environ 11 %.¹⁰

Déjà depuis les années 1970, particulièrement à l'initiative des pays développés, les négociations commerciales internationales visent des domaines qui vont au-delà des simples tarifs douaniers, quotas d'importation ou d'exportation. D'une part, les gains réalisables sur le plan des mesures à la frontière sont devenus marginaux en raison des vastes progrès déjà réalisés. Ensuite, avec la réduction des tarifs douaniers, de nouvelles générations de mesures protectionnistes ont vu le jour. Ces barrières non tarifaires sont souvent appelées mesures « sales » en raison de leur manque de transparence, de la difficulté à les contrôler et à les répertorier et de la variété de formes qu'elles peuvent prendre. Plusieurs de ces mesures étant mises en place et administrées par des autorités locales, il est difficile d'établir un guichet unique de diffusion d'information et d'assistance pour se conformer aux règles. Ceci incite les négociateurs et les groupes d'intérêt à creuser plus loin pour trouver ce qui constitue dorénavant les vraies barrières commerciales.

Ainsi, les discussions sur les mesures à la frontière ont graduellement été remplacées par des discussions sur les mesures et la réglementation à l'intérieur des frontières. Dans les années 1970, lors des négociations du cycle de Tokyo à l'OMC, les barrières non tarifaires, le commerce des services et les politiques d'appels d'offres publics gagnent en importance. Dans les années 1980 et 1990, lors de la négociation du cycle de l'Uruguay, on parle de domaines comme les services financiers, la réglementation interne sur les normes techniques, les normes sanitaires et phytosanitaires, l'agriculture et les services de santé et d'éducation. La libéralisation convenue dans l'accord est très partielle et le Canada ne consent pas à adhérer aux dispositions relatives

¹⁰ Erixon, Fredrik. et al. (2008) « The Marshall Plan at 60 », Timbro, Stockholm, 95p. ; Sally, Razeen (2008) « New frontiers in free trade: globalization's future and Asia's rising role », Cato Institute, 124p.

aux systèmes de santé et d'éducation.¹¹ Ces thèmes n'ont donc pas encore véritablement fait l'objet d'accords sérieux auxquels serait soumis le Canada. Cependant, ils figurent désormais dans les enjeux à la table de négociations.

Depuis le cycle de l'Uruguay, encore plus de thèmes de négociation autrefois exclus des accords internationaux ont gagné en importance : les droits de propriété intellectuelle, les investissements, les dispositions relatives à l'environnement et aux droits des travailleurs, les règles sur les appels d'offres et les approvisionnements publics, les procédures d'enregistrement commercial et la facilitation du commerce aux frontières, les lois en matière de concurrence et plusieurs autres domaines de réglementation comme le droit du travail, notamment en regard de la mobilité internationale de la main d'œuvre.

Certains accords bilatéraux et régionaux incluent des dispositions encore plus variées, concernant par exemple l'accès aux ressources naturelles. Cette évolution des accords de libre-échange, à laquelle participe activement le Canada, provoque un certain niveau d'incertitude dans le cadre fédéral canadien. La nature des ententes est différente de celle qui existait à l'époque de la négociation du partage des compétences entre Ottawa et les législatures provinciales. À la lumière des tendances en matière de commerce international, il est donc pertinent de se questionner sur les répercussions que peuvent avoir les développements internationaux sur le processus institutionnel national de préparation, de ratification et de mise en œuvre des accords de libre-échange.

¹¹ Robinson, Ian (2003) « Neo-liberal trade policy and Canadian federalism revisited », in Rocher, Francois and Miriam Smith (eds) « New trends in Canadian federalism, 2nd ed. », Toronto, Broadview Press.

Niveau 2 – Ratification au Canada et cadre fédératif

Pour comprendre comment les provinces seront appelées à jouer un rôle important dans les négociations commerciales internationales, il est d'abord essentiel d'expliquer le processus institutionnel de mise en œuvre des accords de libre-échange. Cette section vise à présenter le cadre constitutionnel dans lequel s'articulent la négociation et la mise en œuvre. Elle aborde ensuite les pratiques et mécanismes de collaborations envisageables pour assurer un traitement adéquat des engagements compte tenu du partage des compétences. Elle présente finalement la dynamique du négociateur fédéral, qui doit manœuvrer entre les provinces et le partenaire étranger.

1 Pouvoir de ratification et de mise en œuvre

Le gouvernement fédéral possède, seul, l'autorité constitutionnelle au Canada pour conclure en son nom des traités internationaux. Cependant, dans la tradition anglo-saxonne, les dispositions de ces traités n'entrent pas en vigueur avant d'être incorporés à la loi s'ils affectent les droits des citoyens, s'ils nécessitent un changement à la loi existante ou s'ils requièrent des dépenses. Il s'agit de la mise en œuvre des traités. La notion de mise en œuvre de traités internationaux n'apparaît qu'à un endroit dans la constitution de 1867. On indique que le gouvernement fédéral a le pouvoir de mettre en œuvre tout traité signé par l'Empire britannique. L'émancipation du Canada ayant créé un vide, la cour s'est prononcée à quelques reprises pour déterminer les bonnes pratiques constitutionnelles en fonction de l'esprit de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. En 1937, dans le cas des *Labour Conventions*, les juges ont déterminé que le Canada avait le plein pouvoir de mise en œuvre des traités internationaux qu'il signe, mais seulement dans les champs de compétence fédéraux tels que définis à l'article 91 de la constitution. On confère ainsi aux provinces le pouvoir exclusif de mettre en œuvre les dispositions des traités internationaux qui relèvent de leurs compétences.

D'après Robert G. Richards¹², cette décision de 1937 se base sur certains principes. D'abord, on assume qu'il n'y a pas de véritable problème de mise en œuvre si les deux paliers de gouvernement collaborent. Ensuite, en évitant de consentir à Ottawa le plein pouvoir de mise en

¹² Richards, Robert G. (1991) « The Canadian constitution and international economic relations », in Brown, Douglas M. et Murray G. Smith (eds) « Canadian federalism: meeting global economic challenges? », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp. 57-63.

œuvre dans tous les champs de compétence, on lui refuse un outil qui lui aurait permis de définir de façon unilatérale les limites du partage des compétences. Finalement, on oblige le gouvernement central à prendre en considération les préoccupations régionales dans la gestion des affaires étrangères. Cinquante ans plus tard, en 1988, la décision *Crown Zellerbach Canada Limited* vient jeter un nouvel éclairage sur les pouvoirs concernant les traités. La cour reconnaît l'utilisation du principe de « Paix, ordre et bon gouvernement », très importante en regard du rôle de l'État en matière de relations internationales, pour justifier l'intrusion d'Ottawa dans des champs de compétence provinciaux lorsque nécessaire pour l'intérêt national. La cour circonscrit la définition d'intérêt national dans les termes suivants :

Pour qu'on puisse dire qu'une matière est d'intérêt national dans un sens ou dans l'autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution.

Comme l'indique Jennifer Keefe¹³, cette précision suggère que la porte est ouverte à l'intrusion du gouvernement fédéral en cas de besoin justifiable en territoire provincial, mais qu'Ottawa ne pourrait pas utiliser un traité international explicitement afin d'élargir l'étendue de ses pouvoirs constitutionnels de façon durable. Il est à noter que certains juges ont mentionné lors de ce jugement la possibilité d'un dérapage en cas d'interprétation trop souple des critères « d'intérêt national », pouvant effriter les pouvoirs provinciaux dans les compétences partagées avec le fédéral. L'année suivante, en 1989, la décision *General Motors of Canada Ltd City National Leasing* ajoute un autre élément au partage des compétences. Outre sa responsabilité de paix, d'ordre et de bon gouvernement, le gouvernement fédéral peut invoquer son pouvoir constitutionnel en matière de « réglementation du trafic et du commerce » (article 91.2) pour justifier une intrusion dans les compétences provinciales. La décision propose cinq balises pour analyser la légitimité d'une politique fédérale sous cet auspice :

- 1) la mesure législative contestée doit s'inscrire dans un système général de réglementation,
- 2) le système doit faire l'objet d'une surveillance constante par un organisme de réglementation,
- 3) la mesure législative doit porter sur le commerce dans son ensemble plutôt que sur un secteur en particulier,

¹³ Keefe, Jennifer (2008) « Canadian federalism and international trade agreements: evaluating three policy options for mitigating federal-provincial conflict », Master's thesis, Department of political science, Simon Fraser University, spring, 140p.

- 4) la loi devrait être d'une nature telle que la Constitution n'habiliterait pas les provinces, conjointement ou séparément, à l'adopter, et
- 5) l'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités dans le système législatif compromettrait l'application de ce système dans d'autres parties du pays.

Pour Richards¹⁴, ce jugement traduit une volonté d'assurer au gouvernement fédéral les leviers nécessaires à la bonne gestion de ses relations économiques sur des marchés internationaux en rapide mutation. Cependant, il est clair que la décision n'accorde pas de pouvoirs systématiques et que chaque cas sera analysé séparément pour, encore une fois, éviter tout abus de redéfinition du partage des compétences. Il apparaît donc que malgré les récentes ouvertures pour permettre en certaines circonstances l'intrusion du gouvernement fédéral dans des champs de juridiction provinciaux pour assurer la mise en œuvre de traités internationaux dans certains cas précis, la Cour suprême envoie le signal que l'équilibre fédéral provincial et l'esprit du partage des compétences demeure une limite réelle qu'Ottawa aurait du mal à franchir en toute constitutionnalité. Il est donc raisonnable de considérer les provinces comme seules maîtres de l'incorporation des dispositions commerciales touchant leurs compétences dans leur corpus législatif.

Puisque le contenu des accords change et que les provinces sont les maîtres d'œuvre dans leurs champs de compétence, la croissance de l'influence provinciale dans les relations commerciales du Canada est inévitable. Ainsi, plusieurs avenues s'offrent à Ottawa pour tenter d'assurer une participation adéquate des provinces. Parmi les solutions envisageables, Keefe¹⁵ mentionne la possibilité pour Ottawa d'utiliser des compensations sous forme de paiements de transfert ou des menaces de retirer ces mêmes transferts afin d'inciter les provinces à se plier aux exigences de mise en œuvre des traités. D'abord, bien qu'une telle méthode existe, elle n'offre pas autant de garanties aux partenaires internationaux. Ensuite, une province qui redoute les ambitions d'Ottawa sur le front de la mise en œuvre des traités a peu de chance d'être favorable à de nouvelles initiatives fédérales sur le front du financement des programmes provinciaux. Finalement, les ressources financières sont limitées et les besoins provinciaux infinis. La stratégie du bâton et de la carotte ne peut constituer une solution permanente. Il est nécessaire de se tourner vers d'autres mécanismes de consultation et de participation provinciale.

¹⁴ Richards, Robert G., Op. cit.

¹⁵ Keefe, Jennifer, Op. cit.

2 Les mécanismes de participation

Le premier mécanisme de consultation mis en place par le gouvernement fédéral fut le Comité canadien sur le commerce et les tarifs douaniers (CCCT), actif de 1973 à 1979 dans le cadre des négociations du cycle de Tokyo à l'OMC. Ce comité visait à recueillir les commentaires des nombreux intervenants de la société canadienne, incluant les provinces parmi bien d'autres groupes privés (ONG, entreprises, syndicats, etc.). Au cours des années, Ottawa a été de plus en plus à l'écoute des provinces, sans toutefois recevoir de traitement différencié des acteurs de la société. Bernard Landry raconte qu'en 1977, il avait été invité par la délégation canadienne à l'OMC « pour améliorer, face aux tiers, la crédibilité des envoyés du Canada fédéral dans les matières relevant de la compétence des gouvernements provinciaux¹⁶ ». La délégation provinciale comprenait aussi des représentants de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie Britannique. Néanmoins, ces premiers balbutiements de participation provinciale étaient ponctuels, improvisés et sans réelle volonté de concertation fédérale-provinciale.

Plus tard, lors de la négociation de l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada, plusieurs provinces avaient déclaré rapidement qu'elles appuieraient l'accord, mais souhaitaient être impliquées d'un bout à l'autre du processus de négociation¹⁷. Le gouvernement mit sur pied des comités avec les représentants provinciaux pour présenter certaines informations et distribuer certains textes intermédiaires. Une série de comités ad-hoc et d'instances consultatives ne constituent pas un processus institutionnalisé, stable et prévisible. Ces mécanismes permettent de contribuer à certains détails du contenu, mais ont une portée limitée sur le processus de négociation et la forme des accords. La participation réelle fut assez limitée. La littérature est mitigée sur le succès et la pertinence de ces initiatives. D'une part, plusieurs affirment que le modèle employé constitue davantage un moyen de transmettre l'information plutôt qu'un véritable outil de participation. D'autre part, des acteurs de certaines provinces ne tiennent pas à obtenir une participation accrue. Enfin, on peut tergiverser sur l'efficacité de ces mécanismes de consultation pour les négociations de l'époque, mais il semble évident que ce type de

¹⁶ Landry, Bernard (1987) « Commerce sans frontières: le sens du libre-échange », Éditions Québec-Amérique, Collection Succès d'Amérique, Québec.

¹⁷ Kukucha, Christopher J. (2008) « The provinces and Canadian foreign trade policy », UBC Press, Vancouver, 242p.

collaboration ne serait pas suffisant dans le cadre d'une négociation touchant directement les champs de compétences provinciaux et exigeant des garanties de mise en œuvre.

Keefe¹⁸ émet trois scénarios possibles pour accentuer la participation des provinces aux négociations afin d'assurer leur collaboration à l'étape de la mise en œuvre des accords. D'abord, il est possible de formaliser et de développer davantage les outils de collaboration comme les comités permanents et les groupes de travail conjoints. Ensuite, on évoque la possibilité de laisser les provinces ratifier elles-mêmes les accords internationaux, droit que le Québec s'est déjà attribué unilatéralement pour les dispositions touchant ses compétences. Finalement, on analyse les moyens et les conséquences de faire participer directement les délégués provinciaux à la table de négociation avec les partenaires étrangers. Cette voie est préconisée par le gouvernement libéral de Jean Charest.

L'auteure évalue ces trois mécanismes de participation des provinces en fonction des critères de constitutionnalité, d'efficacité, de représentativité et de crédibilité internationale. La participation aux négociations offre une représentativité exemplaire, mais présente de sérieux problèmes d'efficacité et de constitutionnalité. La ratification par les provinces semble offrir aux yeux de l'auteure un degré de représentativité équivalent aux négociations, en demandant moins de contorsions constitutionnelles. La voie de la consultation est la plus facile et semble l'option à privilégier dans la majorité des cas. Keefe invite cependant le gouvernement fédéral à formaliser les méthodes de consultation. Un processus permanent devrait permettre aux représentants des provinces de faire valoir leurs positions et leurs attentes à chaque étape des négociations.

3 La logique du négociateur fédéral

Le négociateur fédéral joue sur deux niveaux à la fois : international et national. Comme il a été mentionné plus haut, au niveau international, il tente de maximiser sa capacité à répondre aux pressions des groupes d'intérêt locaux tout en minimisant les conséquences négatives des développements à l'étranger. Au niveau national, il tente de maintenir une cohésion suffisante entre les provinces pour pouvoir offrir les meilleures garanties de ratification possible.

¹⁸ Keefe, Jennifer, Op. cit.

Concernant le niveau national, François Rocher¹⁹ proposait dans les années 1980 l'idée que le gouvernement fédéral souhaitait entrer en négociation commerciale avec les États-Unis afin de tenter d'imposer une « solution unitaire » aux provinces. Pour l'auteur, l'utilisation de cette négociation visait à forcer une certaine harmonisation entre les provinces sur le plan de l'ouverture des marchés. Citant le rapport MacDonald²⁰, Rocher affirme qu'il s'agissait d'assurer non seulement le libre-échange avec le partenaire américain, mais aussi de solidifier l'union économique canadienne. D'une part, on souhaitait restreindre la capacité des provinces à utiliser des barrières non-tarifaires pour freiner les importations en provenance des États-Unis. D'autre part, l'accord offrait une police d'assurance supplémentaire pour assurer la cohésion interne au Canada et agissait comme catalyseur sous la pression de la concurrence internationale pour stimuler la mise en œuvre de certaines réformes intérieures visant à améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises.

L'idée d'adopter une position en faveur du libre-échange a certainement une résonance positive pour plusieurs acteurs provinciaux. Le Canada est un pays très dépendant du marché américain. Il apparaît raisonnable selon la théorie qu'une majorité de groupes d'intérêts favorise les politiques d'ouverture internationale. La volonté annoncée par le Canada semble refléter l'intérêt d'une majorité de Canadiens. Cependant, les questions de libre-échange qui touchent les compétences provinciales ont intrinsèquement une raison d'être autre que commerciale, puisque le commerce est de compétence fédérale. Le gouvernement fédéral reconnaît les différences législatives entre provinces, celles-ci cherchant à répondre à des préoccupations locales. La législation provinciale doit cependant s'appliquer à tous, et ne pas être source de discrimination envers les produits ou les entreprises provenant d'autres provinces.

Toutefois, dans l'éventualité de la négociation d'un accord exigeant l'harmonisation des pratiques dans un domaine donné, ce respect des préférences provinciales pourrait ne pas satisfaire le partenaire international. Pour tenter de justifier des écarts de mise en œuvre dus à ces

¹⁹ Rocher, François (1986) « Les enjeux politiques pour le Québec de l'initiative fédérale : vers une restructuration centralisée de l'État canadien », dans Deblock, Christian et Maurice Couture (eds) « Un marché, deux sociétés? 1^{ère} partie », Actes du colloque au Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai, pp.151-168.

²⁰ La Commission MacDonald, présidée par l'ancien Ministre libéral Donald MacDonald, avait été créée en 1982 par Pierre Elliot Trudeau pour « examiner les perspectives économiques du pays et l'efficacité de ses institutions politiques ».

pratiques régionales, le Canada inclut dans la plupart de ses traités une « clause Canada » qui énonce l'impossibilité fédérale de garantir la mise en œuvre des dispositions relevant de compétences provinciales. Cependant, avec l'évolution des accords commerciaux, alors que des éléments importants négociés par le Canada tombent sous la juridiction des provinces, les partenaires étrangers acceptent de moins en moins les raisons de politique intérieure pour justifier une mise en œuvre partielle. Pour satisfaire ses vis-à-vis internationaux et éviter d'être officiellement accusé devant un organe de règlement des différends, le gouvernement fédéral est contraint d'améliorer la collaboration avec les provinces pour assurer une incorporation adéquate de ces clauses dans les lois provinciales.

En effet, il a été exprimé dans le passé au sein de plusieurs forums internationaux que le gouvernement fédéral du Canada est responsable de la mise en œuvre de ses engagements sur son territoire, malgré la configuration institutionnelle et le partage des compétences. Dans un différend sur la réglementation en matière de vente et de distribution d'alcool dans certaines provinces canadiennes, un panel du GATT avait jugé que le Canada devait prendre « toutes les mesures raisonnables pour assurer l'adhésion des gouvernements locaux et internationaux à l'accord²¹ ». Dans un cas de non-respect des accords par une province, Ottawa serait ultimement responsable devant ses partenaires étrangers et devrait s'expliquer aux communautés affectées par d'éventuelles sanctions internationales. De même, Keefe²² rappelle que selon l'article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités, « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Ceci fut incorporé à l'Accord de libre-échange canado-américain à l'article 103. On y stipule que le Canada est responsable de la mise en œuvre de l'Accord dans toutes les juridictions du pays, y compris provinciales et locales.²³ Puisque aucun mécanisme n'est prévu pour cette mise en œuvre, le principe rend simplement le gouvernement responsable de la mise en œuvre imparfaite.

²¹ Skogstad, Grace (2002) « International trade policy and Canadian federalism: a constructive tension? », in Bakvis, Herman and Grace Skogstad (eds) « Canadian federalism: performance, effectiveness and legitimacy », Oxford University Press, p. 162

²² Keefe, Jennifer, Op. cit.

²³ Bernier, Ivan (1988) « L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et la Constitution », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp. 100-106.

L'époque où la négociation d'un traité de libre-échange représentait uniquement une occasion pour Ottawa de forcer une harmonisation contrôlée dans certains champs de compétence provinciaux apparaît révolue. Plusieurs analystes s'entendent aujourd'hui pour dire qu'il s'agit aussi d'une opportunité d'affirmation des provinces sur la scène internationale. Cependant, il est plus souvent qu'autrement dans l'intérêt des provinces de ne pas résister au point de faire échouer des accords potentiellement bénéfiques. Ainsi, Rocher²⁴ confirme qu'une approche de confrontation dans les relations fédérales-provinciales complique la coordination d'une démarche commune à la table de négociation internationale. Pour cette raison, le gouvernement fédéral est contraint de collaborer avec les provinces pour mettre sur pied des mécanismes de participation adéquats et équilibrés. Il est, dans la plupart des cas, dans l'intérêt des provinces d'y participer. Cependant, leurs revendications et positions dépendront des pressions effectuées par les groupes de la société civile sur leurs gouvernements respectifs.

²⁴ Rocher, François, Op. Cit.

Niveau 3 – Participation provinciale et internationalisation des politiques du Québec

Pour comprendre comment le Québec pourra influencer les négociations commerciales internationales du Canada, il est nécessaire de présenter le cadre institutionnel provincial et les groupes d'intérêts susceptibles de participer au processus. Cette section donne un aperçu des domaines dans lesquels l'influence provinciale pourrait s'exprimer, dresse un portrait général des forces politiques ayant des intérêts commerciaux et présente le processus institutionnel par lequel les acteurs doivent passer pour tenter d'influencer selon leurs préférences.

1 Compétences provinciales en matière de commerce

Le premier élément institutionnel important concerne la définition des champs de compétence provinciaux pouvant avoir une influence sur les politiques commerciales, c'est-à-dire les politiques affectant la libre circulation au-delà des frontières. Généralement, quatre libertés sont analysées dans l'évaluation d'un espace économique commun : libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Évidemment, la liberté la plus restreinte est la libre circulation des personnes. À l'intérieur même du Canada, cette mobilité est parfois limitée par des normes professionnelles ou par des différences linguistiques et culturelles.²⁵ Le Québec, comme d'autres provinces, peut intervenir et légiférer dans des domaines susceptibles d'influencer et de créer de la distorsion pour chacune de ces libertés.

L'article 91 de la constitution canadienne énonce le partage des compétences entre les niveaux fédéral et provincial. Ainsi, plusieurs outils permettent aux provinces de mettre en place des politiques ayant un effet sur le commerce international et interprovincial, notamment sur le plan des subventions, des redevances, de la fiscalité et d'autres règlements.²⁶ Bernard Landry explique que, dans les domaines relevant de la compétence exclusive des provinces, « rien ne peut être mis en œuvre sans leur consentement. À titre d'exemple, le Canada, en matière de droit du travail, pourrait signer n'importe quoi, cela ne prévaudrait pas à l'encontre du Code du travail du Québec, domaine de souveraineté provinciale. À plus forte raison pour tout ce qui touche le

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Code civil, qui régit notamment les rapports commerciaux entre les individus²⁷ ». La mobilité de la main d'œuvre est donc énormément affectée par le droit du travail et par des ordres professionnels dont l'existence légale dépend de la loi provinciale.

De même, tout contrat relevant du droit privé provincial ne peut en théorie être affecté par un accord signé par Ottawa. Toutes les normes régissant les opérations d'entreposage, de transport, d'emballage, de contrôle de la qualité ou de commercialisation sont susceptibles d'intéresser les négociateurs étrangers. L'intervention provinciale peut aussi prendre la forme de certaines politiques industrielles et socioculturelles, notamment par les subventions. Certaines pratiques de gestion de l'offre (ex : industrie laitière) et de contrôle des exportations (ex : industrie forestière) peuvent être perçues comme des politiques défensives. Normalement, les mesures discriminatoires à l'endroit des entreprises de l'extérieur du Québec devraient être éliminées en raison de l'union économique canadienne. Par exemple, une municipalité de la Côte-Nord ne devrait pas favoriser une entreprise locale au détriment d'une entreprise manitobaine lors d'un appel d'offre pour un contrat d'approvisionnement si cette dernière offre un meilleur prix pour une qualité similaire.

Les politiques d'achats publics et d'approvisionnement du gouvernement représentent un volume commercial important qui intéresse les fournisseurs étrangers et qui est évidemment géré par Québec. Ces pratiques d'appels d'offres publics sont assurées dans l'avenir de faire l'objet de beaucoup plus d'ententes et de restrictions internationales. Il s'agit d'un outil économique éminemment plus important pour les provinces que pour Ottawa.²⁸ Les activités de certaines sociétés d'État qui opèrent des monopoles ou des quasi-monopoles peuvent aussi devenir des enjeux importants lors de négociations futures. Les politiques en matière de développement industriel (subventions, prêts sur garantie, zonage), de propriété, d'environnement et d'accès aux ressources naturelles sont toutes susceptibles d'affecter la capacité d'une entreprise étrangère à développer des activités commerciales au Québec.

²⁷ Landry, Bernard, *Op. cit.*, p. 173.

²⁸ Pelletier, Michel (1986) « Le libre-échange et l'avenir du fédéralisme canadien », dans Deblock, Christian et Maurice Couture (eds) « Un marché, deux sociétés? 1^{ère} partie », Actes du colloque au Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai, pp.179-184.

Andrew Petter²⁹ donne trois exemples de politiques simples qu'un partenaire étranger pourrait vouloir discipliner par un accord commercial. D'abord, on pourrait exiger le retrait de toutes les mesures obligeant des exploitants de ressources naturelles à les transformer jusqu'à un certain niveau de valeur ajoutée avant de les exporter. Ensuite, le gouvernement pourrait devoir retirer la réglementation établissant un plafond à la proportion d'investissement étranger permis dans un secteur spécifique de services commerciaux (agence de voyage, agents immobiliers, etc.). Enfin, les exigences gouvernementales en matière de contenu local et d'investissement local par les entreprises étrangères opérant des activités au Québec pourraient être contraintes.

2 Pouvoir exécutif : le gouvernement du Québec

2.1 Bref historique des relations internationales du Québec en matière d'économie

En 1940, le premier ministre Adélard Godbout appuie la création d'une agence du Québec à New York.³⁰ Sous Duplessis, le directeur de cette agence demeure le seul représentant du Québec à l'étranger. Avec le retour au pouvoir des libéraux, le Québec ouvre sa délégation officielle à Paris en 1961. En 1965, il signe deux ententes avec la France dans les domaines de l'éducation et de la culture. La coopération s'étend rapidement aux sphères de la recherche et des technologies. Il signe aussi des ententes dans le domaine des transports avec certains États américains. Aussi, le ministère des Relations internationales du Québec, unique au Canada, est créé en 1967 et développe tranquillement une expertise, une notoriété et des traditions. L'Office franco-québécois pour la jeunesse ouvre ses portes en 1968.³¹ Bientôt, des délégués sont en poste à Londres, New York, Milan, Chicago, Boston, Lafayette et Los Angeles. Déjà en 1972, 15 délégations étrangères sont en activité. En 2009, le Québec avait 28 délégations, antennes, bureaux et représentations à l'étranger. Dans le *Recueil des ententes internationales du Québec* (REIQ), publié en 1984, le gouvernement établit qu'entre 1964 et 1984 le Québec a négocié 97 accords avec 31 pays.³² Plusieurs ententes sont aussi réalisées avec des provinces et territoires

²⁹ Petter, Andrew (1988) « Free Trade and the Provinces », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp.141-147.

³⁰ LeDuc, François (2000) « Guide de la pratique des relations internationales du Québec », Québec, Ministère des Relations internationales, 364 p.

³¹ Morin, Jacques-Yvan, Francis Rigaldies et Daniel Turp (1992) « Droit international public: tome II: documents d'intérêt canadien et québécois, 2^e édition », Les Éditions Thémis, Montréal.

³² Feldman, Elliot J. And Lily Gardner Feldman (1988) « Quebec's internationalisation of North American federalism », in Duchasek, Ivo D., Daniel Latouche and Garth Stevenson (eds) « Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments », New York, Greenwood Press.

fédérés. En 2006, le Québec avait négocié plus de 550 ententes, dont 300 étaient encore en vigueur³³. La grande majorité de ces ententes concernent la culture et l'éducation. Le gouvernement organise aussi des missions et sommets économiques avec les partenaires du Québec. Les bureaux à l'étranger ont d'ailleurs aujourd'hui des activités visant à aider les entreprises québécoises à accéder aux marchés étrangers.

En 1983, Bernard Landry est le premier député à être nommé au poste de ministre du Commerce extérieur. La charge du commerce international sera transférée plusieurs fois avant d'aboutir au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE). Ce ministère a développé une expertise afin d'assister les entreprises dans les initiatives de développement de marché à l'international et opère aussi une veille sur les négociations commerciales internationales. Ses capacités à soutenir des négociations directes avec les partenaires étrangers sont encore restreintes. En ce qui a trait aux accords de libre-échange, il y avait déjà eu des précédents en matière de signature de traités internationaux. À l'époque de la négociation de l'ALENA, les provinces avaient été invitées à ratifier les deux ententes parallèles. En 1997, le Québec fut la troisième province canadienne sur quatre³⁴ à signer l'Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord Nord-Américain de Coopération dans le domaine du travail (ANACT), dont le ministère du Travail est responsable de la mise en œuvre au Québec. Le même processus fut employé avec l'Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord Nord-Américain de Coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), dont la mise en œuvre au Québec est gérée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

2.1.1 La doctrine Gérin-Lajoie

En 1965, à la suite de la première entente internationale signée avec la France dans le domaine de l'éducation, le vice-premier ministre de l'époque, Paul Gérin-Lajoie, déclare le droit et la capacité du Québec de négocier des accords internationaux dans les domaines relevant de ses champs de compétence ou de compétences partagées avec le gouvernement fédéral. Il affirme :

Face au droit international, en effet, le gouvernement fédéral canadien se retrouve dans une position unique. S'il possède le droit incontestable de traiter

³³ Paquin, Stéphane (dir) (2006) « Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) », Québec, Presses de l'Université Laval, p. 57.

³⁴ Alberta, Manitoba, Québec, Île du Prince Édouard

avec les puissances étrangères, la mise en œuvre des accords qu'il pourrait conclure sur des matières de juridiction provinciale échappe à sa compétence législative. [...] Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de le négocier et de le signer lui-même ? Une entente n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée et n'est-ce pas à ceux qui doivent la mettre en œuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes ?³⁵

Claude Emanuelli³⁶ explique que, pour le Québec, le droit de négocier des traités directement avec des partenaires étrangers sur les questions relevant de compétences provinciales se justifie par le fait que le partage des compétences législatives représente d'office un partage de compétences exécutives. Cependant, si la signature de véritables traités internationaux demeure controversée, rien n'empêche le gouvernement du Québec de signer des ententes administratives. Le Québec peut aussi unilatéralement décider d'adhérer à un traité multilatéral touchant ses compétences législatives. Il se soumet à la discipline de l'accord en question en incorporant ses dispositions au sein des lois québécoises. Le Québec s'est ainsi « déclaré lié par plusieurs traités multilatéraux relatifs aux droits de l'homme³⁷ ». Aussi, cette revendication est rendue possible par l'Article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule que « les membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite constitution ».

La position du Québec est précisée une première fois dans le mémoire du gouvernement remis à la Conférence intergouvernementale canadienne de 1968. On y affirme que le Québec devrait pouvoir non seulement négocier et signer des accords, mais aussi participer aux conférences internationales et aux institutions multilatérales touchant les compétences provinciales, même lorsqu'Ottawa n'y assiste pas³⁸. La position est à nouveau développée dans un document de travail sur les relations avec l'étranger préparé pour la conférence constitutionnelle de 1969, faisant état des efforts du Québec dans la mise en place de délégations permanentes à l'étranger.

2.2 La dynamique du négociateur québécois

À la barre de tous ces processus exécutifs et positions gouvernementales, le chef du gouvernement du Québec joue le rôle de négociateur en chef provincial. Comme mentionné

³⁵ Morin, Jacques-Yvan, Francis Rigaldies et Daniel Turp, Op. cit., p. 160.

³⁶ Emanuelli, Claude (2007) « L'application des traités internationaux et des règles dérivées dans les pays de droit civil et de common law », Revue Générale de Droit, Vol.37, no.2, Éditions Wilson et Lafleur, pp.269-300.

³⁷ Id. (2004) « Droit international public, 2e éd. », Édition Wilson & Lafleur, Montréal. P.41

³⁸ Morin, Jacques-Yvan, Francis Rigaldies et Daniel Turp, Op. cit..

précédemment, celui-ci joue sur deux niveaux de négociation : provincial et national. Au niveau provincial, il subit les pressions de groupes d'intérêts qui veulent influencer ses positions et il tente de consolider son pouvoir en formant des coalitions parmi ces groupes. Au niveau national, il pousse les priorités provinciales le plus haut possible dans l'agenda de négociation du gouvernement central afin de se donner les capacités maximales de répondre aux pressions des groupes d'intérêts provinciaux, en évitant toutefois de faire échouer un accord bénéfique.

Au niveau national, le gouvernement du Québec doit s'assurer de la mise en place d'un processus de participation provinciale à Ottawa en matière de commerce. Depuis les années 1970, le Québec a toujours participé activement aux processus de consultations mis en place par le gouvernement fédéral. L'importance attribuée aux relations économiques internationales a assuré à l'équipe québécoise les ressources nécessaires pour développer un appareil bureaucratique et des capacités propres aux questions de commerce. Le Québec a souvent été l'intervenant le plus actif à la table de concertation des provinces. En 1985, Robert Bourassa avait même engagé Jake Warren, un ancien sous-ministre fédéral, haut commissaire à Londres, ambassadeur à Washington et coordonnateur de la délégation canadienne lors des négociations du cycle de Tokyo à l'OMC !³⁹ Cela témoignait d'une volonté claire de la part du Québec d'améliorer son rapport de force afin d'assurer une participation active et sérieuse.

David Barrows et Gordon Jansen⁴⁰ suggèrent certaines balises pour assurer une participation adéquate dans tous les domaines d'intérêt provincial. Le négociateur doit participer au moins à quatre étapes du processus. Lors des travaux préparatoires, il débat des enjeux et définit les objectifs. Il approuve ensuite les mandats de négociation. Puis, il participe lors de la formulation des textes préliminaires. Finalement, il collabore aux étapes de la ratification et de la mise en œuvre. Pour tout enjeu d'intérêt provincial, le gouvernement doit identifier au préalable les problèmes, les enjeux, les options et ses positions. Les représentants provinciaux doivent

³⁹ Doern, G. Bruce et Brian W. Tomlin (1991) « The free trade story: faith and fear », Stoddart Publishing Co., Toronto, 340p.

⁴⁰ Barrows, David and Gordon Jansen (1991) « International trade and the management of federal-provincial relations », in Brown, Douglas M. et Murray G. Smith (eds) « Canadian federalism: meeting global economic challenges? », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp. 147-150.

activement tenter de participer aux négociations et il serait souhaitable d'institutionnaliser le processus de participation.

Au-delà de la joute à laquelle doit participer le négociateur québécois auprès de ses homologues provinciaux et surtout auprès du négociateur canadien, il est aussi au centre des pressions exercées à la table de négociation provinciale. Rationnellement, il doit tenter d'éviter les confrontations avec les groupes d'intérêts susceptibles d'appuyer sa réélection à l'échéance de son mandat. Aussi, le négociateur a une certaine influence sur le débat et un contrôle sur le processus. D'abord, puisque le parti au pouvoir détermine l'agenda de travail de l'Assemblée nationale, il a un veto sur la ratification et la mise en œuvre. Nous supposons cependant que sa gestion du dossier n'est pas influencée par ses positions personnelles, mais bien par une réponse rigoureuse à des impératifs politiques et à des consensus dans la société.

Toutefois, il lui est possible d'influencer la marge de manœuvre qui lui est conférée par les groupes d'intérêts. Afin de préparer l'opinion publique et éviter une réaction populaire négative au moment de la négociation, il peut utiliser des sondages, lancer des consultations, commander des rapports ou encore en faire un enjeu électoral. Ce dernier cas risque évidemment de se retourner contre la négociation en cas d'une défaite de son promoteur. En conditionnant l'opinion publique aux enjeux de la négociation, le gouvernement augmente sa marge de manœuvre. Cependant, s'il cherche davantage à diminuer sa marge de manœuvre pour jouir d'un plus grand pouvoir de négociation, il peut politiser l'accord ou tenter d'affecter négativement les perceptions de sa population à l'endroit du négociateur étranger, de celui d'une autre province ou même du gouvernement fédéral.

Finalement, la notoriété du chef du gouvernement dans l'opinion publique peut avoir un impact considérable sur sa marge de manœuvre. Au Québec, le premier ministre Jean Charest jouit d'une cote de popularité très instable depuis le début de son premier mandat en 2003. Néanmoins, il est le premier à obtenir un troisième mandat consécutif en près de cinquante ans, ce qui témoigne d'une relative marque de confiance de la part de l'électorat. De plus, Jean Charest jouit d'une notoriété accrue dans le domaine du commerce international puisqu'il s'est fait le principal promoteur d'un nouvel accord sur la mobilité de la main d'œuvre entre le

Québec et la France et qu'il a fortement appuyé l'ouverture de négociations canado-européennes sur le libre-échange. Il est donc probable que le négociateur en chef actuel du Québec jouisse d'une marge de manœuvre relativement grande sur les questions commerciales, ce qui peut limiter son pouvoir de négociation sur les scènes nationales et internationales.

3 Pouvoir législatif : L'Assemblée nationale du Québec

3.1 Loi 52 – Processus de ratification

L'adoption en 2002 d'une loi sur la ratification des traités internationaux met en place, près de quarante ans plus tard, le pendant législatif de la doctrine Gérin-Lajoie. La Loi modifiant l'article 17 de la Loi sur le ministère des Relations internationales établit « un mécanisme d'approbation par l'Assemblée nationale de tout engagement international important qu'entend prendre le gouvernement, soit à l'égard d'une entente internationale du Québec, soit à l'égard d'un accord international portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec ». Ceci s'applique donc aux dispositions concernées des traités signés par le Canada. Cette loi fut adoptée par l'Assemblée nationale dans la foulée du Sommet des Amériques tenu à Québec en 2001 et réunissant 34 chefs d'État des Amériques pour discuter de la négociation avortée d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). La loi 52 se voulait une réponse à l'exclusion du Québec à la table de négociation malgré sa qualité d'hôte du Sommet.

Dans les faits, la loi 52 a une portée symbolique puisque l'Assemblée nationale disposait déjà du pouvoir de ratifier des accords internationaux touchant ses champs de compétence. Emanuelli⁴¹ rapporte une différence entre le Québec et le Canada dans l'application des dispositions de traités internationaux tels qu'incorporés dans la loi. Au Canada, l'application d'un traité international se réfère strictement aux dispositions incorporées dans la loi. Au Québec, l'article 2807 du Code Civil dit ceci :

Le tribunal doit prendre connaissance d'office du droit en vigueur au Québec. Doivent cependant être allégués les textes d'application des lois en vigueur au Québec, qui ne sont pas publiés à la *Gazette officielle du Québec* ou d'une autre manière prévue par la loi, les traités et accords internationaux s'appliquant au Québec qui ne sont pas intégrés dans un texte de loi, ainsi que le droit international coutumier.

⁴¹ Emanuelli, Claude (2007), Op. cit.

D'une certaine façon, d'après Emanuelli, il semble que « les traités internationaux qui s'appliquent au Québec fassent partie du droit québécois, même s'ils ne sont pas intégrés dans une loi⁴² ». L'auteur précise que le tribunal québécois n'est pas tenu par la loi d'appliquer le contenu du traité international. Il doit cependant en prendre connaissance et en tenir compte dans son jugement lorsqu'une des deux parties dans une cause y fait référence, et ce, même si le traité international en question ne sert que d'inspiration à la loi sans y apparaître littéralement.

3.2 L'influence du député et du travail parlementaire

Le fait que la ratification des accords se déroule à l'Assemblée nationale procure une légitimité et une crédibilité à l'institution pour participer au processus tout au long de la négociation. Les partis politiques et leurs membres à l'Assemblée nationale disposent de plusieurs outils et mécanismes parlementaires pour influencer le contenu et le processus des négociations : consultations, étude détaillée des projets de loi, motions, mandats d'initiative, etc. La structure de cette section est organisée en fonction des rôles traditionnels de l'Assemblée, qui se décomposent généralement en trois aspects : elle contrôle le gouvernement, elle légifère et elle représente les citoyens du Québec. Il est souvent admis aussi que les députés jouent le rôle d'ambassadeurs de l'Assemblée nationale. Lors du processus de négociation d'un accord de libre-échange touchant des compétences provinciales, chacune de ces fonctions est exercée.

Premièrement, l'Assemblée, prioritairement l'opposition, doit contrôler l'action du gouvernement, c'est-à-dire du négociateur provincial en chef. Le gouvernement est ainsi redevable devant les élus, qui doivent s'assurer que l'exécutif milite pour l'établissement d'un processus de participation provinciale à la table de négociation fédérale. L'assemblée doit aussi s'assurer que les préférences du gouvernement n'influencent pas, ou influencent le moins possible, ses positions et engagements, mais traduisent plutôt les intérêts des groupes de la société civile québécoise. Malgré les dispositions relatives à la signature et la ratification d'accords internationaux, l'expérience et la tradition parlementaire en la matière sont très minces. Si les accords commerciaux devenaient vraiment des enjeux provinciaux déterminants, il serait envisageable pour l'Assemblée nationale de débattre et d'adopter des mandats de négociation, sur recommandation de l'exécutif, devant être exécutés par le négociateur.

⁴² Ibid., p. 290.

Finalement, les députés doivent s'assurer de la mise en œuvre adéquate de l'accord par le gouvernement à la suite de la ratification. En général, jusqu'à la signature de l'accord, le contrôle parlementaire est susceptible de diminuer la marge de manœuvre du négociateur.

Deuxièmement, en raison de son rôle de législateur, l'Assemblée est responsable de l'incorporation de l'accord à la loi québécoise. L'étape lors de laquelle l'Assemblée est au centre du processus est la ratification. À cette fin, comme mentionné plus haut, l'Assemblée avait adopté la loi 52 en 2002 pour établir un mécanisme d'incorporation des traités internationaux à la loi québécoise. La mise en œuvre dépend de cette étape cruciale qui doit sanctionner les engagements du négociateur. À l'Assemblée nationale, l'adoption d'une telle loi se fait à majorité simple, ce qui diminue l'influence des groupes minoritaires. En plus, la forte ligne de parti discipline les députés d'un même parti à voter selon les indications du chef. Ces deux éléments réduisent le potentiel de refus d'un accord négocié par le chef du gouvernement. Dans la dynamique de négociation, celui-ci jouit d'une grande marge de manœuvre sur le plan de la ratification, diminuant potentiellement d'autant son pouvoir de négociation face au gouvernement fédéral et au partenaire étranger.

Cependant, la ratification ne requière pas seulement un vote. Le processus parlementaire inclut plusieurs étapes avant l'adoption d'un projet de loi. D'une importance particulière ici est l'étape des consultations, qui doit formaliser le consensus atteint parmi les groupes de la société civile. L'étude détaillée du projet de loi article par article ne représente pas une étape aussi intéressante qu'elle n'y paraît. Puisque l'accord est déjà signé, il ne serait pas approprié de sélectionner les clauses à incorporer dans la loi si on espère une mise en œuvre intégrale de l'accord chez le partenaire étranger. Évidemment, si les négociateurs fédéraux et provinciaux ont des positions divergentes et que l'accord ne répond pas aux intérêts des groupes de la société civile québécoise, il est probable que l'accord ne sera pas mis en œuvre au Québec avec beaucoup de rigueur. Dans l'arbitrage, les députés doivent être pleinement conscients des coûts politiques aux niveaux national et international d'un refus de mettre en œuvre l'accord négocié.

De plus, la nécessité de faire ratifier l'accord par l'Assemblée nationale lui donne le droit de se saisir de la question en tout temps. D'abord, un aspect du rôle de législateur concerne la

possibilité pour l'Assemblée nationale d'adopter des motions. Il s'agit d'un outil puissant pour envoyer un signal au négociateur provincial ou fédéral, et qui risque fort de faire des vagues jusqu'au niveau international. Il est par exemple possible d'adopter une motion unanime supportant la position du gouvernement, comme ce fut le cas dans le dossier du déséquilibre fiscal.⁴³ Une telle motion unanime peut, d'une part, diminuer la marge de manœuvre du gouvernement et lui donner plus de pouvoir de négociation puisque la position est astreinte au contenu de la motion. D'autre part, une motion unanime peut avoir l'effet inverse en suggérant que le négociateur en chef a une influence telle sur le débat provincial qu'il est capable de rallier tous les acteurs à sa position. Dans ce cas, il est rationnel de penser qu'il serait capable de convaincre une majorité de faire quelques concessions. Ensuite, il est possible qu'une commission parlementaire se donne un mandat d'initiative pour explorer un enjeu de son choix. En 2000, la commission des institutions s'était donnée un mandat d'initiative sur le thème de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). Elle avait donc conduit de larges consultations auprès de la société civile pour évaluer les impacts économiques et sociaux d'un tel accord sur le Québec. Une telle initiative serait de nouveau possible sur un autre accord envisagé, surtout si de nombreuses clauses concernent les compétences provinciales. Un mandat d'initiative aboutit normalement à un rapport de la commission à l'Assemblée, pouvant entre autres énoncer des recommandations.

Troisièmement, le député joue un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'Assemblée nationale. Ainsi, il peut se faire le porte-parole de l'opinion publique et des groupes d'intérêts. D'abord, le député doit représenter les intérêts des citoyens de sa circonscription. Il doit donc savoir si des éléments de la négociation peuvent avoir une incidence particulière sur la population du territoire qu'il représente. Si l'enjeu est important, les groupes d'intérêts locaux auront beaucoup d'incitatifs à être proactifs et à faire valoir leurs intérêts auprès du député pour que celui-ci relaie leurs préoccupations à l'Assemblée nationale. En termes économiques, il est probable que le député reçoive des pressions de la part d'industries qui ont une concentration significative dans la circonscription et même dans la région. Cependant, dans le système parlementaire britannique, la ligne de parti limite la capacité des députés à défendre les intérêts

⁴³ Trois motions unanimes ont été adoptées à l'Assemblée nationale pour reconnaître le déséquilibre fiscal (7 juin 2002), réaffirmer son existence (17 mars 2004) et demander au gouvernement fédéral de le reconnaître (8 mars 2005).

des groupes et industries de leurs circonscriptions, surtout s'ils vont à l'encontre des intérêts politiques et électoraux du chef du parti. Il leur est toutefois possible d'aider les groupes locaux à mieux comprendre la joute parlementaire pour les orienter lors des consultations populaires et faciliter la mise en relation avec les départements pertinents au sein du gouvernement afin de recueillir de l'information et conduire des activités de plaidoyer. De même, le député peut mettre deux groupes d'acteurs en lien et aider à coordonner leurs efforts pour influencer l'Assemblée et le gouvernement.

En raison de la ligne de parti, les coalitions d'intérêts au Québec s'assemblent derrière les partis. Ainsi, il est improbable que des députés de partis différents, mais d'une même région, s'allient pour exprimer les préoccupations des intérêts locaux. Le chef est conscient des groupes d'intérêts qui favorisent le parti au scrutin. Il peut s'agir de groupes de la société civile comme les centrales syndicales, les PME, les groupes environnementaux, les grandes entreprises, les agriculteurs, etc. Il peut aussi être question d'intérêts géographiques. Le parti est sensible aux régions où il est susceptible de faire des gains ou encore où il veut éviter de perdre des sièges lors du prochain scrutin. Cette variable géographique est différente de la représentation par circonscription évoquée plus haut puisque l'arbitrage politique se fait à la tête du parti. Les intérêts d'une région stratégique politiquement deviennent une partie intégrante de la ligne de parti. Cependant, les députés ne sont pas complètement étrangers à la définition de la ligne de parti. Ils peuvent en effet faire valoir leurs positions et celles de leurs concitoyens lors des caucus et tenter d'influencer la position de leur parti.

Évidemment, la représentation des intérêts des groupes de la société civile et des citoyens peut créer un effet de politisation et de médiatisation. La presse et les chaînes de nouvelles étant plus sensibles aux enjeux amenés au Parlement qu'aux simples déclarations par des groupes non-partisans, les députés peuvent sciemment décider de hausser ou non le niveau de pression sur le négociateur provincial en attisant les médias et en mobilisant l'opinion publique. Une pression accrue diminue sa marge de manœuvre face aux groupes locaux et peut lui procurer un plus grand pouvoir de négociation à la table fédérale. À terme, les pressions des groupes dans les provinces peuvent même être invoquées par le négociateur fédéral à la table internationale.

Aussi, dans une moindre mesure, l'Assemblée nationale et ses députés ont un rôle à jouer dans la défense de l'intérêt collectif. Les coûts et les bénéfices des politiques commerciales et des lois ayant une incidence économique ne sont pas distribués de façon égale dans la société. Souvent, les coûts sont plus concentrés au sein de quelques groupes, souvent des producteurs d'une industrie précise, alors que les gains sont diffusés à travers un bassin beaucoup plus important, souvent des consommateurs ou des contribuables. Les producteurs ont alors beaucoup plus d'incitatifs à s'organiser pour faire valoir leurs intérêts, alors que les consommateurs qui gagnent tous ensemble beaucoup, mais très peu individuellement, ont peu d'incitatifs à assurer leur représentation. Les députés ont donc un rôle important à jouer dans la défense des intérêts collectifs, surtout pour les enjeux dont les bénéfices sont dilués à travers toute la population, diminuant sa propension à se représenter elle-même. Il s'agit d'éviter qu'un groupe d'intérêt en particulier n'en profite aux dépens de l'intérêt collectif. D'un autre côté, il est raisonnable que les députés tentent de s'assurer qu'un soutien est offert aux groupes qui font les frais des coûts concentrés de l'accord.

Il est pertinent de noter que l'Assemblée nationale a créé en 2002 une fonction de commissaire au lobbying dans le but de faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes. Entre le 28 novembre 2002 et le 24 mai 2009, le nombre de lobbyistes actifs inscrits au Registre des lobbyistes du Québec est passé de 288 à 972 personnes. Au cours de la même période, le nombre d'entreprises et organisations disposant d'au moins un lobbyiste actif est passé de 89 à 230.⁴⁴ Si les négociations commerciales deviennent un enjeu politique important, il est prévisible que de nouveaux lobbyistes, habituellement plus actifs au niveau fédéral, tentent aussi d'influencer les décideurs provinciaux.

Finalement, à travers la para-diplomatie parlementaire, les députés peuvent avoir un rôle actif auprès des intervenants des autres niveaux de négociation. À l'Assemblée nationale, les activités para-diplomatiques sont encadrées par la Direction des relations interparlementaires et internationales (DRII). Celle-ci assiste les députés dans leur participation à des missions bilatérales et forums multilatéraux comme l'Association parlementaire du Commonwealth

⁴⁴ Rapports statistiques du Registre de lobbyistes du Québec
(<https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/Rapports/Statistiques.aspx>)

(APC), de la Francophonie (APF) ou encore des Amériques (COPA). D'abord, les forums interparlementaires permettent une meilleure circulation de l'information entre les députés québécois et leurs homologues canadiens et étrangers. La négociation étant un jeu où les développements politiques à un niveau ont des répercussions sur les positions des joueurs à d'autres niveaux, il est important que l'information sur les débats régionaux circule.

Les députés québécois peuvent aussi influencer les perceptions de leurs homologues sur la marge de manœuvre de leur négociateur provincial. Aussi, puisque la notoriété d'un négociateur en chef auprès de sa population affecte sa marge de manœuvre, il est rationnel pour les députés ministériels de tenter de convaincre les députés étrangers que leur propre chef d'État représente bien sa population pour tenter de diminuer son pouvoir de négociation. Finalement, la para-diplomatie parlementaire peut jouer un rôle en ce qui a trait à de la crédibilité du processus provincial de ratification et de mise en œuvre. Les négociations commerciales touchant des compétences provinciales sont à l'aube de leur vie diplomatique. Il est raisonnable que les partenaires étrangers soient prudents vis-à-vis des mécanismes provinciaux de ratification et de mise en œuvre de traités internationaux. Les députés, en tant qu'ambassadeurs de l'Assemblée nationale, doivent rassurer leurs homologues sur la rigueur du processus institutionnel au Québec en garantie du sérieux de la ratification et de la mise en œuvre subséquente.

En résumé, les députés disposent principalement de six outils pour influencer le cours des négociations commerciales et la marge de manœuvre du négociateur québécois. Ils peuvent se faire les porte-parole de groupes de la société civile, conseiller ces groupes dans leurs stratégies de plaidoyer auprès du gouvernement, tenter d'influencer la position de leur parti lors des caucus, adopter des motions, se donner un mandat d'initiative dans une commission ou participer à des missions de para-diplomatie parlementaire.

4 Scène provinciale : le débat sur le libre-échange

Dans le débat sur le libre-échange au Québec, la plupart des intervenants, même les plus nationalistes, défendent depuis les années 1970 la nécessité d'ouvrir les frontières au commerce

avec les États-Unis⁴⁵. En raison de la proximité et du volume des bassins de consommateurs dans les états américains frontaliers, la logique économique s'inscrit dans le développement d'échanges nord-sud. Rodrigue Tremblay explique que le développement commercial est-ouest au Canada est largement une volonté et une construction politique⁴⁶. L'auteur Dale Gibson⁴⁷ donne une résonance historique à cet argument en observant que l'année ayant précédé la fondation du Canada moderne, en 1866, expirait le Reciprocity Treaty, qui garantissait l'ouverture de points d'échange de commerce entre les deux pays. D'après Gibson, la signature de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dut être précipitée par cet épisode dans une volonté urgente de stimuler les échanges commerciaux est-ouest. L'auteur remarque l'ironie dans le fait que cette même constitution a failli faire obstacle dans les années 1980 au rétablissement de ponts commerciaux privilégiés entre les États-Unis et le Canada en raison du débat constitutionnel en vigueur à l'époque.

Dans une perspective plus contemporaine, le Parti québécois est généralement en faveur du libre-échange. Cependant, Rocher⁴⁸ précise que ce parti a toujours considéré l'éducation, les politiques en matière de main d'œuvre et le domaine de la formation professionnelle comme des outils indispensables pour accompagner les secteurs désavantagés à travers les ajustements imposés par l'intégration économique. La position en faveur du libre-échange dépend donc en partie du respect intégral et de la pérennité des pouvoirs du gouvernement dans ces domaines. Dans l'absolu, le Parti québécois souhaiterait même obtenir la totalité des pouvoirs commerciaux par la réalisation de l'indépendance politique. Pour sa part, le Parti libéral défend aussi historiquement une position en faveur de la libéralisation. Il est à noter que, même pour le Parti libéral, ceci ne doit en aucun cas passer par des modifications constitutionnelles allouant plus de pouvoir à Ottawa. Robert Bourassa était très clair à l'effet que le libre-échange devait être réalisé dans le respect intégral des compétences provinciales⁴⁹. En particulier, il voulait protéger le droit

⁴⁵ Brunelle, Dorval et Christian Deblock (1987) « Défenseurs et adversaires du libre-échange avec les U.S.A. : Études des positions des parties au Canada », dans P. J. Hamel (dir.) « Un marché, deux sociétés ? 2^{ème} partie », Actes du colloque au Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai, pp. 25-41.

⁴⁶ Tremblay, Rodrigue (1970) « Indépendance et marché commun Québec-États-Unis », Montréal, Les Éditions du Jour, 127 p.

⁴⁷ Gibson, Dale (1988) « The Free Trade Agreement and the Provinces: A Counter for the Sale of Constitutional Wares? », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp.117-129.

⁴⁸ Rocher, François, Op. cit.

⁴⁹ Ibid.

de recourir à des subventions, notamment pour assurer le développement régional.⁵⁰ L'Action démocratique du Québec est née après la signature de l'ALENA, mais il est raisonnable d'affirmer que ses positions depuis 15 ans témoignent d'un appui sans équivoque à la libre entreprise et au libre-échange. L'ancien chef Mario Dumont s'est cependant déjà montré ouvert à certaines politiques d'achat local, ce qui peut s'assimiler à des mesures protectionnistes.

Ensuite, le Québec n'échappe pas aux tendances générales observables dans le monde entier en regard des coalitions pour et contre le libre-échange. Un banquier montréalais, une PME exportatrice de la Beauce et une usine de Rio Tinto-Alcan qui importe de la Bauxite du Brésil sont susceptibles de faire valoir leurs intérêts en faveur du libre-échange. Les syndicats, certains groupes environnementaux prônant l'achat local, et les ouvriers d'industries moins concurrentielles sur les marchés internationaux mettront l'accent sur les dangers de la libéralisation.

Généralement, le Québec est une petite économie ouverte, dépendante de ses partenaires commerciaux tant sur le plan des importations que des exportations. La société québécoise est généralement favorable au libre-échange pour cette raison. Le consensus fut très apparent lors de la négociation de l'Accord de libre-échange canado-américain quand une grande majorité d'acteurs approuvaient la position canadienne dans ce dossier. Jacques Parizeau, largement partisan de l'Accord, n'hésite pas à rompre avec la tradition parlementaire donnant à l'opposition le rôle de s'opposer : l'Assemblée nationale est unanime. Parmi les opposants les plus importants à l'époque figuraient les grands syndicats et l'Union des producteurs agricoles. Daniel Latouche rapporte que plusieurs syndicats n'étaient en fait pas vraiment réfractaires à l'idée de l'Accord et « que leur opposition tenait avant tout à une volonté de ne pas briser l'unité syndicale⁵¹ ».

Au-delà des facteurs strictement économiques et géographiques, le consensus de la société québécoise se concrétise avec une certaine confiance quant aux capacités du Québec à évoluer dans un environnement économique ouvert. Le danger d'assimilation à la culture américaine est

⁵⁰ Doern, G. Bruce et Brian W. Tomlin, Op. cit.

⁵¹ Latouche, Daniel (1988) « Le petit, le gros et le moyen: l'Accord de libre-échange en perspective », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, p. 156.

perçu au Canada anglais comme plus menaçant. Au Québec, certains groupes du secteur culturel voyaient dans le libre-échange un moyen pour les artistes québécois d'accéder au marché américain. Latouche explique l'état d'esprit qui sous-tend le consensus québécois :

Si le Québec est plutôt favorable au libre-échange, ce n'est pas tant qu'il est particulièrement sensible à l'appel de prendre les États-Unis d'assaut ou qu'il se croit impénétrable derrière sa barrière linguistique. C'est plutôt qu'il croit posséder sur le reste du pays un avantage comparatif, celui d'être une petite société possédant un réseau développé d'institutions et de structures. Cet avantage lui permettra peut-être de réduire au maximum les coûts qu'il faudra payer pour avoir accès aux bénéfices.⁵²

Depuis la médiatisation et la politisation du débat sur le libre-échange au cours des années 1980, la société québécoise et son économie ont opéré certains changements structurels. Ainsi, certaines industries qui avaient été très virulentes en opposition à la libéralisation sont aujourd'hui moins importantes dans le bassin d'activités économiques du Québec. Un secteur particulièrement touché par la réduction des tarifs douaniers au cours des dernières années au Québec concerne les textiles et les vêtements. Au niveau canadien, ce secteur était particulièrement concentré au Québec. L'ampleur du bassin de travailleurs dans ce secteur avait poussé le Québec à adopter une position plus prudente sur la libéralisation à l'agenda lors du cycle de l'Uruguay dans les années 1990. Aujourd'hui, l'importance relative de ce secteur dans l'économie a largement diminué, affectant proportionnellement le poids politique de ses revendications.

En ce qui concerne le domaine de l'agriculture, Brunelle et Deblock utilisent une image simple : « globalement, les légumes qui poussent dans la terre sont en faveur [du libre-échange], ceux qui poussent en l'air ne le sont pas⁵³ ». Plus sérieusement, le secteur de l'agriculture est toujours sensible et intrinsèquement porteur d'une dialectique région-centre. La réglementation et les quotas dans le secteur de la production laitière, des élevages de poulets et des œufs sont toujours en vigueur. Aussi, ces secteurs sont des cas de figure pour la concentration des coûts de la libéralisation. En effet, même si économiquement la déréglementation du secteur agricole profiterait davantage au Québec de façon agrégée, la concentration des coûts sur quelques producteurs et la dispersion des gains parmi tous les consommateurs fournit un incitatif

⁵² Ibid., p. 157.

⁵³ Brunelle, Dorval et Christian Deblock, Op.cit., p. 34.

beaucoup plus fort pour les producteurs à investir des ressources dans des activités de mobilisation et de plaidoyer auprès des députés et du gouvernement pour maintenir le statu quo. La capacité du gouvernement à réformer ce secteur dépend du coût politique que représentent les producteurs agricoles touchés pour le législateur. Cette industrie étant relativement concentrée, il est probable que certains députés fassent l'objet de pressions particulières.

Cependant, le secteur de l'agriculture en général a subi quelques ajustements structurels majeurs au cours des dernières années. Aujourd'hui, une grande part de la production maraichère dépend des travailleurs saisonniers migrants en provenance du Mexique. La libre circulation des personnes, ou encore la mobilité de la main d'œuvre, devient donc très importante pour nombre de producteurs agricoles. Dans le secteur du bois d'œuvre, les conséquences de l'imposition par Washington de tarifs douaniers punitifs en 2002 aux exportations canadiennes en compensation des subventions données à l'industrie au Canada avaient été désastreuses. En un an, les exportations québécoises de bois d'œuvre avaient diminué de 22%, privant plus de 9000 travailleurs de leur emploi. Le maintien du libre-échange est crucial pour de nombreuses industries exportatrices. Cependant, les tribunaux de l'ALENA et de l'OMC avaient ordonné tant aux États-unis d'abandonner les tarifs punitifs, qu'au Canada de cesser les subventions à l'industrie.

Finalement, le débat sur le libre-échange est pertinent pour comprendre les mouvances socio-économiques de la société québécoise et ses positions probables face aux politiques gouvernementales. Cependant, le débat tel qu'il est compris par la majorité des acteurs est peu représentatif du débat nécessaire en regard des futurs accords de libre-échange. En effet, plusieurs groupes d'intérêts sont fidèles à leurs positions historiques en regard des coûts et des bénéfices de la libéralisation. Ces positions se réfèrent toutefois à un enjeu relativement homogène : l'accès au marché.⁵⁴ Au Québec, il est facile d'obtenir un consensus sur les avantages d'obtenir un accès préférentiel à des marchés étrangers. Il est fort probable que les négociations touchant l'harmonisation de normes techniques avec des partenaires étrangers ne soulèvent pas autant d'intérêt dans la population et les médias. Il est aussi évident que les enjeux

⁵⁴ Brown, Douglas M. (1989) « Canadian federalism and trade policy: the Uruguay round agenda », dans Brown, Douglas M. et Ronald L. Watts (eds) « Canada: the state of the Federation 1988-89 », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp.211-235.

liés à la mobilité de la main d'œuvre, aux politiques publiques d'appels d'offres et à la libéralisation du secteur des services sont aussi beaucoup plus hétérogènes.

Peu de débats ont encore eu lieu à l'Assemblée nationale sur ces thèmes. À titre d'exemple, le Québec a déjà entrepris des efforts d'accentuation de la mobilité de la main d'œuvre avec l'Ontario. Entre autres, un accord est intervenu entre les corps professionnels du milieu de la santé des deux provinces le 2 avril 2009, venant s'ajouter à la douzaine d'accords sur des professions spécifiques déjà en vigueur. Cette entente fut l'objet de questions lors de la période de questions et de réponses orales à l'Assemblée nationale les 7 et 8 avril 2009. En application des engagements pris par toutes les provinces canadiennes dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur tel que modifié le 16 janvier 2009, l'Ontario a même déposé le 5 mai 2009 une loi sur la mobilité de la main d'œuvre s'appliquant à toutes les professions. Au Québec, des démarches ont aussi été entreprises avec la France pour faciliter le transfert de professionnels d'un territoire à l'autre. Les accords sur la mobilité de la main d'œuvre ont été quelques fois discutés en 2008 à l'Assemblée nationale à la Commission des institutions et la Commission de l'économie et du travail. On peut penser que si de tels accords étaient négociés avec un plus grand nombre de partenaires, par exemple avec les 27 pays membres de l'Union Européenne, le débat serait beaucoup plus politisé et sujet à la participation de plusieurs groupes d'intérêts encore silencieux sur la question.

D- Discussion

1 La crédibilité du processus de ratification

La première constatation qui émane de l'analyse de l'évolution des accords commerciaux et du fédéralisme canadien est la nécessité de mettre en place un processus de ratification crédible aux yeux des partenaires étrangers. Il est de plus en plus important pour les partenaires commerciaux du Canada de s'assurer de la collaboration des provinces dans la mise en œuvre des accords commerciaux. Un accord devant être mis en œuvre de façon coercitive suite à un litige constitutionnel ou à travers des compensations financières est peu crédible.

D'une part, il semble inévitable pour tous les acteurs québécois de s'intéresser davantage aux possibilités de négocier des accords internationaux sous l'égide du Canada dans les champs de compétences provinciaux. Il serait rationnel de délibérer au préalable des impératifs législatifs, économiques, sociaux et environnementaux imposés par la négociation éventuelle d'accords touchant la mobilité de la main d'œuvre (corps professionnels) et limitant le libre-arbitre des provinces dans les politiques d'approvisionnement et d'appels d'offres publics. Peut-être encore plus pressante est la nécessité d'évaluer les réformes du Code du travail et du Code civil qui pourraient être rendues nécessaires par une libéralisation accrue du commerce des services, qui implique inévitablement un accroissement de la liberté de mouvement des personnes et du capital.

D'autre part, le Canada a tout intérêt à s'assurer de la mise en place d'un système efficace de participation des provinces. La collaboration en amont dans la détermination des mandats de négociation est un moyen pour garantir la mise en œuvre en aval des accords signés. Il est aussi souhaitable de développer des stratégies visant à informer le partenaire étranger des intentions des gouvernements provinciaux en regard de la ratification des dispositions relatives à leurs champs de compétence. À cette fin, et pour établir un processus systématique, il est pertinent de formaliser et d'institutionnaliser ces mécanismes.

Cependant, avec la dynamique interactive mise en lumière par la théorie des négociations à trois niveaux, la simple fluidité de l'information peut être suffisante dans certains cas pour rassurer les

partenaires étrangers. En effet, le partenaire étranger, sensible aux signaux affectant les promesses de mise en œuvre de l'accord sur le terrain, est à l'écoute du débat interne dans les provinces qu'il considère stratégiques. Si l'information sur ce débat et la position du négociateur provincial sont facilement accessibles, le partenaire étranger peut compter sur la force politique pour assurer la mise en œuvre de l'accord. De plus, de nombreux groupes d'intérêt québécois à tendance internationaliste sont susceptibles de partager la volonté des gouvernements étrangers d'améliorer l'intégration des marchés. À l'inverse, si le consensus provincial est froid face au libre-échange, promettant une opposition politique lors de la mise en œuvre, le négociateur fédéral a plutôt intérêt à limiter la fluidité de l'information pour que la perspective d'une mise en œuvre partielle n'inquiète pas le partenaire étranger pendant la négociation.

2 Le pouvoir de négociation fédéral envers ses partenaires

La contribution fondamentale de l'analyse à l'aide de la théorie des négociations à trois niveaux dans le contexte canadien est la dualité entre la marge de manœuvre intérieure et le pouvoir de négociation extérieur. Intuitivement, selon une analyse traditionnelle des coûts et des bénéfices, une harmonisation des politiques à l'échelle du pays passant par une centralisation des pouvoirs autour du gouvernement fédéral peut sembler la façon logique de maximiser la prévisibilité et les retombées économiques d'une politique. Une analyse rigoureuse des processus institutionnels et de la dynamique des négociations nous enseigne cependant qu'une telle approche peut placer le négociateur en chef du gouvernement fédéral dans une position de faiblesse.

Le Canada peut augmenter son pouvoir de négociation envers les autres pays en reconnaissant l'importance de la ratification par les provinces de certaines dispositions relatives à leurs compétences. En reconnaissant l'existence de ce système intérieur de « check and balance », le négociateur fédéral se dote d'un appareil politique capable de façon crédible de refuser des concessions supplémentaires. Les contraintes intérieures fournissent des armes lors des négociations internationales. Cette approche nécessite évidemment une collaboration fédérale-provinciale et provinciale-provinciale à chaque étape pour assurer que toutes les parties soient conscientes des limites du partenaire étranger et des conséquences de l'échec des négociations. Le Canada et le Québec gagnent tous deux au jeu des négociations à trois niveaux.

3 Équilibre fédéral-provincial

Dans son article sur le rôle des institutions politiques dans la négociation et l'application de l'accord de libre-échange canado-américain aux États-Unis, Judith Goldstein⁵⁵ démontre que le plus puissant des deux partenaires n'a pas toujours gagné les disputes commerciales soumises, même s'il avait été l'architecte de l'institution qui les jugeait. En fait, cet accord international aurait été motivé entre autres par un désir du Président américain (et de certains groupes en faveur du libre-échange) de modifier certaines pratiques institutionnelles au niveau national, notamment pour limiter les élans protectionnistes. Goldstein conclut que « si les pays qui ont des institutions politiques contraignantes gagnent du pouvoir de négociation au niveau international, un traité international peut aussi procurer plus de pouvoir à certains acteurs locaux⁵⁶ ».

Dans la littérature qui étudie spécifiquement l'influence de l'évolution des accords commerciaux internationaux sur le fédéralisme canadien, de nombreux auteurs soutiennent que la libéralisation profonde sur le plan des compétences fédérales provoque un glissement de l'intérêt des partenaires étrangers vers les compétences provinciales. Les provinces, spécialistes dans leurs domaines de compétences, voient leur participation dans les négociations internationales augmenter relativement à Ottawa en raison de la mondialisation, telle que négociée par le Canada. Puisque plusieurs domaines de juridiction provinciale sont dorénavant au centre des négociations, plusieurs analystes observent un virage en faveur des provinces quant au pouvoir diplomatique dans les relations économiques internationales⁵⁷. Les accords internationaux étant un moyen de contraindre mutuellement les politiques nationales de deux États pour réaliser des gains mutuels, Courchesne observe que le gouvernement fédéral a renoncé ou délégué une partie de ses pouvoirs à des entités internationales. Il est donc normal que les partenaires étrangers se tournent davantage vers les provinces pour approfondir l'intégration économique.

⁵⁵ Goldstein, Judith (1996) « International law and domestic institutions: reconciling North American “unfair” trade laws », *International Organization* 50, 4, autumn, pp.541-564.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 362. Traduction libre de: « Nations that are constrained by domestic institutions may not only have an international bargaining edge but, as well, international bargains can be a means of empowering particular domestic actors. »

⁵⁷ Brown, Douglas M. et Murray G. Smith (eds) (1991) « Canadian federalism: meeting global economic challenges? », *Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston*, 300p. ; Robinson, Ian, *op. cit.* ; Pelletier, Michel, *op. cit.*

Au Canada, la négociation d'un accord international dans un champ de compétence provincial affecte donc la distribution du pouvoir au niveau national. Puisque les provinces gagnent en stature internationale en participant à une négociation ou en conservant un veto sur sa mise en œuvre, l'équilibre du face à face fédéral-provincial est affecté. Quand certaines compétences provinciales autrefois de moindre importance deviennent des enjeux économiques discutés sur la scène internationale, les gestionnaires et responsables gagnent proportionnellement en importance dans le débat national.

Aussi, la négociation d'un traité touchant les champs de compétence provinciaux semble un terrain propice pour un affrontement entre Québec et Ottawa en matière de séparation des pouvoirs. Il va sans dire que si la confrontation dépasse les questions de contenu et aboutit à un conflit ouvert sur la nature du processus institutionnel, la position du Canada à la table de négociation internationale est affaiblie. Dans une négociation à plusieurs niveaux, les exigences et réticences des provinces sur des éléments de contenu peuvent se traduire par une diminution de la marge de manœuvre intérieure du négociateur fédéral. Il est alors mieux en mesure de justifier son refus de consentir à des concessions additionnelles demandées par son homologue étranger. Toutefois, au Canada, les débats sur les politiques nationales sont souvent à quelques pas d'une dispute institutionnelle (constitutionnelle) si une province dénonce une ingérence d'Ottawa. Au lieu de procurer au gouvernement des armes à la table de négociation, un tel conflit institutionnel provoque uniquement une incertitude quant au processus politique de ratification. D'après la théorie, le partenaire étranger pourrait exiger des concessions supplémentaires relevant de compétences fédérales lors des négociations pour compenser l'incertitude du processus de mise en œuvre dans les domaines provinciaux.

4 Internationaliser des problèmes de politique intérieure ?

Un autre élément à soulever à propos des négociations à plusieurs niveaux est la présence potentielle d'effets négatifs de l'internationalisation des politiques. Dans son analyse des négociations agricoles lors du cycle d'Uruguay, Paarlberg observe que les réformes agricoles avaient déjà été entreprises de façon unilatérale en Europe. La décision de les inclure dans les négociations à l'OMC visait à créer des opportunités de compromis et à jouir de la pression des partenaires étrangers. Cependant, ces négociations furent très lourdes, ralentissant la conclusion des négociations sur d'autres thèmes plus importants en termes de volume économique. Il y a

donc lieu de se questionner sur le moment opportun pour « internationaliser » une politique pour accélérer des réformes grâce à la pression étrangère et au coût de l'absence d'accord.

Il est possible d'envisager que le Canada soit intéressé, dans certaines circonstances, à utiliser l'opportunité d'une négociation internationale pour tenter d'accélérer l'harmonisation de certaines réglementations relevant de compétences provinciales. On suppose que cette nécessité de recourir à la pression internationale pour forcer des réformes s'applique avant tout à des cas de confrontation entre Ottawa et certaines provinces. Si les réformes nécessaires s'avèrent plus laborieuses que prévu et si des provinces hésitent à s'entendre, l'inclusion d'un tel domaine dans l'accord international risque de compromettre l'efficacité de l'ensemble de la négociation. Internationaliser un cul de sac politique peut envenimer inutilement les chances de réussite d'un accord. Le négociateur fédéral doit donc choisir minutieusement les enjeux qu'il souhaite internationaliser. La pression internationale peut être utile tant que les coûts politiques perçus par les négociateurs provinciaux pour effectuer les réformes demandées ne dépassent pas les bénéfices atteignables par l'accord.

L'histoire récente montre que la collaboration entre Ottawa et Québec sur les questions de commerce international est souvent fructueuse. L'appui du Québec aux initiatives de négociation d'accords de libre-échange entreprises par Ottawa dans les années 1980 et 1990 s'était matérialisé alors que l'Ontario, sceptique, s'était largement retirée du processus de formulation des positions canadiennes. Dans cet épisode, le Québec a joué un rôle central dans la relation fédérale-provinciale, tout en partageant la plupart des positions mises de l'avant par Ottawa. Le libre-échange est un thème sur lequel Québec et Ottawa peuvent allier leurs expertises avec synergie.⁵⁸ La collaboration est d'autant plus pertinente dans des situations où les concessions réalisées dans des champs de compétence provinciale peuvent agir en contrepartie à des gains réalisés dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence. Autrement, en l'absence de collaboration, il est aussi possible pour le Québec de créer des coalitions avec d'autres provinces autour d'enjeux communs. Il existe peu d'organes institutionnels où les provinces débattent entre elles des enjeux nationaux et des positions communes sur des compétences provinciales. Le Conseil de la fédération est une tentative de valoriser la rencontre des intérêts régionaux et les

⁵⁸ Doern, G. Bruce et Brian W. Tomlin, Op. cit.

initiatives des provinces. Ce processus ancré dans les réalités régionales est pertinent, puisque les réformes unilatérales sont souvent vues comme la voie la plus efficace en matière de libéralisation⁵⁹.

5 Mise en œuvre partielle : l'arbitrage international

Andrew Mertha et Robert Pahre⁶⁰ soulèvent la possibilité que les négociateurs de deux pays s'entendent sur un accord dont chacun sait que certaines clauses ne seront jamais mises en œuvre, résultat qui ne devrait pas nécessairement être vu comme une défection. Pour étudier les raisons qui pousseraient un État à négocier un accord voué à n'être que partiellement mis en œuvre, ils analysent le cas des négociations sino-américaines en matière de droits de propriété intellectuelle. La Chine fait l'objet de programmes rigoureux et constant de contrôle du processus de mise en œuvre et d'application des législations de protection de la propriété intellectuelle. Même si la Chine est loin d'appliquer les règles à tous les secteurs et toutes les régions, les États-Unis avaient tout de même avantage à négocier un accord complet, dont ils peuvent exiger l'application à la pièce pour les cas prioritaires. Les auteurs définissent trois versions possibles d'une mise en œuvre imparfaite : mise en œuvre de certaines clauses seulement, mise en œuvre légale et budgétaire sans réelle application en pratique et la mise en œuvre sans délai prévu.

Pour le Canada, il est nécessaire d'ajouter une quatrième dimension de mise en œuvre imparfaite en fonction des variations géographiques. Puisque les provinces sont indépendamment responsables de la mise en œuvre des clauses relevant de leur compétence, il est inévitable que des différences surgissent lors de la mise en œuvre en raison des différences de priorités et de pressions politiques. L'incidence de cette mise en œuvre inégale à travers le territoire canadien dépend en partie de l'importance accordée à l'harmonisation par Ottawa, mais surtout de l'importance stratégique attribuée par le partenaire étranger aux provinces ayant une mise en œuvre faible ou absente.

⁵⁹ Sally, Razeen, Op. cit.

⁶⁰ Mertha, Andrew and Robert Pahre (2005) « Patently misleading: partial implementation and bargaining leverage in Sino-American negotiations on intellectual property rights », *International Organization* 59, summer, pp. 695-729.

Dans le cas d'un éventuel accord de libre-échange canado-européen, il serait logique que l'importance stratégique du Québec soit plus grande que celle de la Saskatchewan aux yeux des partenaires européens. D'abord, le volume de l'économie du Québec et la taille relative de son bassin de consommateurs offrent davantage d'occasions d'affaires. Ensuite, la proximité géographique joue un rôle important dans les échanges commerciaux. La majorité des biens en provenance de l'Europe doivent passer par le Québec avant de poursuivre vers l'ouest au Canada. Il serait irrationnel de tolérer une mise en œuvre partielle de l'accord au Québec, surtout en matière de transport et de commerce des services.

6 Les limites du postulat constitutionnel

Le premier argument défendu dans cet essai suggère que les provinces auront une participation accrue lors des négociations commerciales internationales à l'avenir parce que les accords changent et abordent des thèmes qui, selon le partage constitutionnel des compétences, relèvent de la juridiction provinciale. Avec la crise économique, plusieurs observateurs soutiennent que les mesures protectionnistes pourraient se multiplier dans un repli isolationniste généralisé. Ce scénario promet une fin abrupte à la carrière commerciale des provinces, mais est assez peu vraisemblable étant donné le niveau d'intégration des marchés. Le deuxième élément offre davantage de matière à réflexion quant à sa probabilité de réalisation. Le constat exposé dans l'analyse du niveau 2 suppose que le cadre fédératif ne changera pas. De nombreux auteurs soutiennent que la Cour suprême n'allouerait pas davantage de flexibilité au gouvernement fédéral pour imposer une harmonisation aux provinces dans leurs champs de compétence afin d'éviter un déséquilibre important du cadre constitutionnel.

Cependant, les jugements rendus dans les années 1980 ouvrent la porte à des harmonisations à la pièce, entérinées une par une par le tribunal. Sans allouer de pouvoir autonome d'harmonisation au-delà de ses champs de compétences, la Cour peut à répétition confirmer les intentions du gouvernement fédéral, surtout si l'évolution structurelle affaiblit durablement ses pouvoirs en comparaison avec les provinces. Il sera intéressant de suivre l'évolution du projet de mise sur pied d'une commission unique des valeurs mobilières à l'échelle canadienne. Il s'agit d'un domaine de juridiction provinciale dans lequel les pressions en faveur de l'harmonisation, telles que perçues par Ottawa, sont très importantes. Puisque les pratiques de cette instance affectent la

libre circulation des capitaux et que certains partenaires étrangers comme l'Union Européenne ont manifesté leur préférence en faveur de l'harmonisation, le gouvernement fédéral pourrait invoquer son pouvoir de réglementation du trafic et du commerce, conformément à la décision *General Motors of Canada Ltd City National Leasing* de 1989. La Cour suprême pourrait donner raison à Ottawa et ainsi tranquillement lubrifier le processus d'harmonisation en vue des négociations commerciales à venir. L'effet à long terme d'un tel déséquilibre constitutionnel sur le cadre fédératif serait cependant imprévisible.

7 Le rôle de l'Assemblée nationale du Québec sous l'influence de la mondialisation

Plusieurs auteurs affirment que l'influence et le pouvoir de l'Assemblée nationale sont en déclin face à un exécutif envahissant et sous les pressions de la mondialisation, notamment par les institutions internationales et les entreprises multinationales. Selon cette hypothèse, le pouvoir de décision et les causes de l'évolution de la législation s'éloignent de plus en plus de la réalité locale. Le député serait dépossédé de ses pouvoirs, son incapacité nourrissant le désintérêt du citoyen envers l'instance démocratique qu'est l'Assemblée nationale. Sur cette scène internationale, le Québec demeurerait un petit acteur régional et fédéré dont la voix serait diluée parmi un vacarme pancanadien. La vision présentée dans cet essai s'inscrit en opposition avec ces représentations pessimistes. La contextualisation met en lumière la nature tautologique d'une déception constatant que l'Assemblée nationale n'est pas au centre du monde. En d'autres termes, l'analyse du parlementarisme québécois pris en vase clos condamne nécessairement à des conclusions pessimistes annonçant son déclin.

Cet essai positionne l'Assemblée nationale dans un contexte plus grand autour d'un enjeu contemporain ou même futur. Un parlement provincial s'attaquant à une question internationale fait inévitablement l'objet de contraintes importantes dans son action. Cependant, son influence est réelle et, selon les circonstances, peut avoir un effet important sur plusieurs acteurs à l'échelle provinciale, nationale et internationale. D'autres législatures et gouvernements, ailleurs au Canada et à l'étranger, seront tôt ou tard dépendants de la façon dont seront traitées les questions de libre-échange à l'Assemblée nationale. Celle-ci subira des pressions de groupes d'intérêts locaux et de délégations étrangères. Être la cible de lobbyistes influents peut créer une

impression d'impuissance, mais témoigne plutôt d'un pouvoir certain. Les groupes d'intérêts ciblent les décideurs, et non les impuissants.

Pour traiter de façon efficace les nouvelles questions de commerce international, un député doit toutefois anticiper. Il doit se donner les ressources pour connaître les outils de consultation et de para-diplomatie, s'intéresser aux activités d'analyse commerciale du MDEIE, comprendre l'influence des politiques commerciales sur sa communauté et l'influence de ses pouvoirs législatifs sur les politiques commerciales, s'intéresser à la réalité de ses homologues étrangers. L'Assemblée peut aussi explorer la possibilité de créer de nouveaux outils institutionnels comme une commission permanente des relations internationales, une procédure d'adoption de mandats de négociation pour le gouvernement ou un processus législatif spécifique pour la ratification d'accords empêchant les amendements aux accords négociés.

E- Conclusion

Cet essai vise à exposer pourquoi et comment les provinces canadiennes joueront un rôle accru dans les négociations commerciales internationales. D'abord, l'approfondissement du contenu des accords, traité selon le partage constitutionnel des compétences au Canada, explique pourquoi le Québec détient maintenant le pouvoir de mise en œuvre de plusieurs clauses commerciales. Ensuite, c'est par des mécanismes de consultation, de contrôle, de ratification, de représentation et de diplomatie que l'influence du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale se matérialise.

La nécessaire ratification provinciale des clauses commerciales touchant ses champs de compétence garantit de façon intrinsèque une influence sur la négociation du contenu des accords en amont. Ainsi, le Québec peut mieux représenter les intérêts des groupes locaux dont il subit les pressions tout en étant responsable face aux conséquences d'un échec des négociations. Pour le Canada, la participation provinciale assure d'une part la mise en œuvre des clauses qui échappent à sa juridiction et procure davantage de pouvoir de négociation face à son partenaire étranger. En effet, les contraintes politiques et institutionnelles intérieures procurent au négociateur fédéral des raisons crédibles pour éviter des concessions supplémentaires.

Cet essai propose aux membres de l'Assemblée nationale une certaine anticipation de l'évolution des négociations commerciales internationales et souligne la possibilité d'y exercer une influence réelle.

Bibliographie

- Anonymous (1988) « Issues of constitutional jurisdiction », dans Leslie, Peter M. et Ronald L. Watts (eds) « Canada: the state of the Federation 1987-88 », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp.39-55.
- Barrows, David and Gordon Jansen (1991) « International trade and the management of federal-provincial relations », in Brown, Douglas M. et Murray G. Smith (eds) « Canadian federalism: meeting global economic challenges? », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp. 147-150.
- Bernier, Ivan (1988) « L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et la Constitution », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp.100-106.
- Bhagwati, Jagdish (1995) "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements" in Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger « The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements », AEI Press.
- Brown, Douglas M. (1988) « The federal-provincial consultation process », dans Leslie, Peter M. et Ronald L. Watts (eds) « Canada: the state of the Federation 1987-88 », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp.77-93.
- Brown, Douglas M. (1989) « Canadian federalism and trade policy: the Uruguay round agenda », dans Brown, Douglas M. et Ronald L. Watts (eds) « Canada: the state of the Federation 1988-89 », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp.211-235.
- Brown, Douglas M. et Murray G. Smith (eds) (1991) « Canadian federalism: meeting global economic challenges? », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 300p.
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock (1987) « Défenseurs et adversaires du libre-échange avec les U.S.A. : Études des positions des parties au Canada », dans P. J. Hamel (dir.) « Un marché, deux sociétés ? 2^{ème} partie », Actes du colloque au Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai, pp. 25-41.
- Doern, G. Bruce et Brian W. Tomlin (1991) « The free trade story: faith and fear », Stoddart Publishing Co., Toronto, 340p.
- Dunn, Sheilagh M. (1988) « The free trade initiative and regional strategies », dans Leslie, Peter M. et Ronald L. Watts (eds) « Canada: the state of the Federation 1987-88 », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp.57-76.

- Emanuelli, Claude (2004) « Droit international public, 2e éd. », Édition Wilson & Lafleur, Montréal.
- Emanuelli, Claude (2007) « L'application des traités internationaux et des règles dérivées dans les pays de droit civil et de common law », *Revue Générale de Droit*, Vol.37, no.2, Éditions Wilson et Lafleur, pp.269-300.
- Erixon, Fredrik. et al. (2008) « The Marshall Plan at 60 », Timbro, Stockholm, 95p.
- Feldman, Elliot J. And Lily Gardner Feldman (1988) « Quebec's internationalisation of North American federalism », in Duchasek, Ivo D., Daniel Latouche and Garth Stevenson (eds) « Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments », New York, Greenwood Press.
- Gibson, Dale (1988) « The Free Trade Agreement and the Provinces: A Counter for the Sale of Constitutional Wares? », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp.117-129.
- Gold, Marc et David Layton-Brown (1988) « Trade-offs on free trade », Carswell Company, Toronto, 458p.
- Goldstein, Judith (1996) « International law and domestic institutions: reconciling North American "unfair" trade laws », *International Organization* 50, 4, autumn, pp.541-564.
- Gourevitch, Peter (1978) « The second image reversed: the international sources of domestic politics », *International Organization* 32, pp.881-911.
- Iida, Keisuke (1996) « Involuntary defections in two-level games », *Public Choice* 89, Kluwer Academic Publishers, pp.283-303.
- Keefe, Jennifer (2008) « Canadian federalism and international trade agreements: evaluating three policy options for mitigating federal-provincial conflict », Master's thesis, Department of political science, Simon Fraser University, spring, 140p.
- Kukucha, Christopher J. (2008) « The provinces and Canadian foreign trade policy », UBC Press, Vancouver, 242 p.
- Labouz, Marie-Françoise (ed) (2001) « Intégrations et identités nord-américaines vues de Montréal », Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 415p.
- Landry, Bernard (1987) « Commerce sans frontières: le sens du libre-échange », Éditions Québec-Amérique, Collection Succès d'Amérique, Québec.
- Latouche, Daniel (1988) « Le petit, le gros et le moyen: l'Accord de libre-échange en perspective », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp.148-159.

- Larsén, Magdalena Frennhoff (2007) « Trade negotiations between the EU and South Africa: a three level game », *Journal of Common Market Studies*, Volume 45, number 4, Blackwell Publishing, pp.857-881.
- LeDuc, François (2000) « Guide de la pratique des relations internationales du Québec », Québec, Ministère des Relations internationales, 364 p.
- Léger, Jean-Marc (2009) « 1er Premier ministre », *Journal de Montréal*, mercredi 11 mars, cahier nouvelles, p.29. (<http://www.legermarketing.com/documents/pol/093112FR.pdf>)
- Mertha, Andrew and Robert Pahre (2005) « Patently misleading: partial implementation and bargaining leverage in Sino-American negotiations on intellectual property rights », *International Organization* 59, summer, pp.695-729.
- Montarani, Marco (2007) « The Barcelona process and the political economy of Euro-Mediterranean trade integration », *Journal of Common Market Studies*, Volume 45, number 5, Blackwell Publishing, pp.1011-1040.
- Morin, Jacques-Yvan, Francis Rigaldies et Daniel Turp (1992) « Droit international public: tome II: documents d'intérêt canadien et québécois, 2^e édition », Les Éditions Thémis, Montréal.
- Paarlberg, Robert (1997) « Agricultural policy reform and the Uruguay Round : synergistic linkages in a two-level game? », *International Organization* 51, 3, summer, pp.413-444.
- Paquin, Stéphane (dir) (2006) « Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) », Québec, Presses de l'Université Laval, 324 p.
- Patterson, Lee Ann (1997) « Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis », *International Organization* 51, 1, winter, pp.135-165.
- Pelletier, Michel (1986) « Le libre-échange et l'avenir du fédéralisme canadien », dans Deblock, Christian et Maurice Couture (eds) « Un marché, deux sociétés? 1^{ère} partie », Actes du colloque au Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai, pp.179-184.
- Petter, Andrew (1988) « Free Trade and the Provinces », in Gold, Marc and David Leyton-Brown « Trade-offs on free trade: the Canada-U.S. Free Trade Agreement », Carswell, Toronto, pp.141-147.
- Putnam, Robert D. (1988) « Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games », *International Organization* 42, pp.427-460.
- Richards, Robert G. (1991) « The Canadian constitution and international economic relations », in Brown, Douglas M. et Murray G. Smith (eds) « Canadian federalism: meeting global

- economic challenges? », Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, pp. 57-63.
- Robinson, Ian (2003) « Neo-liberal trade policy and Canadian federalism revisited », in Rocher, Francois and Miriam Smith (eds) « New trends in Canadian federalism, 2nd ed. », Toronto, Broadview Press.
- Rocher, François (1986) « Les enjeux politiques pour le Québec de l'initiative fédérale : vers une restructuration centralisée de l'État canadien », dans Deblock, Christian et Maurice Couture (eds) « Un marché, deux sociétés? 1^{ère} partie », Actes du colloque au Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai, pp.151-168.
- Tremblay, Rodrigue (1970) « Indépendance et marché commun Québec-États-Unis », Montréal, Les Éditions du Jour, 127 p.
- Sally, Razeen (2008) « New frontiers in free trade: globalization's future and Asia's rising role », Cato Institute, 124p.
- Skogstad, Grace (2002) « International trade policy and Canadian federalism: a constructive tension? », in Bakvis, Herman and Grace Skogstad (eds) « Canadian federalism: performance, effectiveness and legitimacy », Oxford University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1959) « Man, the State and War : A Theoretical Analysis », New York, Columbia University Press.

Annexe I

Schéma des négociations à deux niveaux, tel que proposé par Putnam⁶¹.

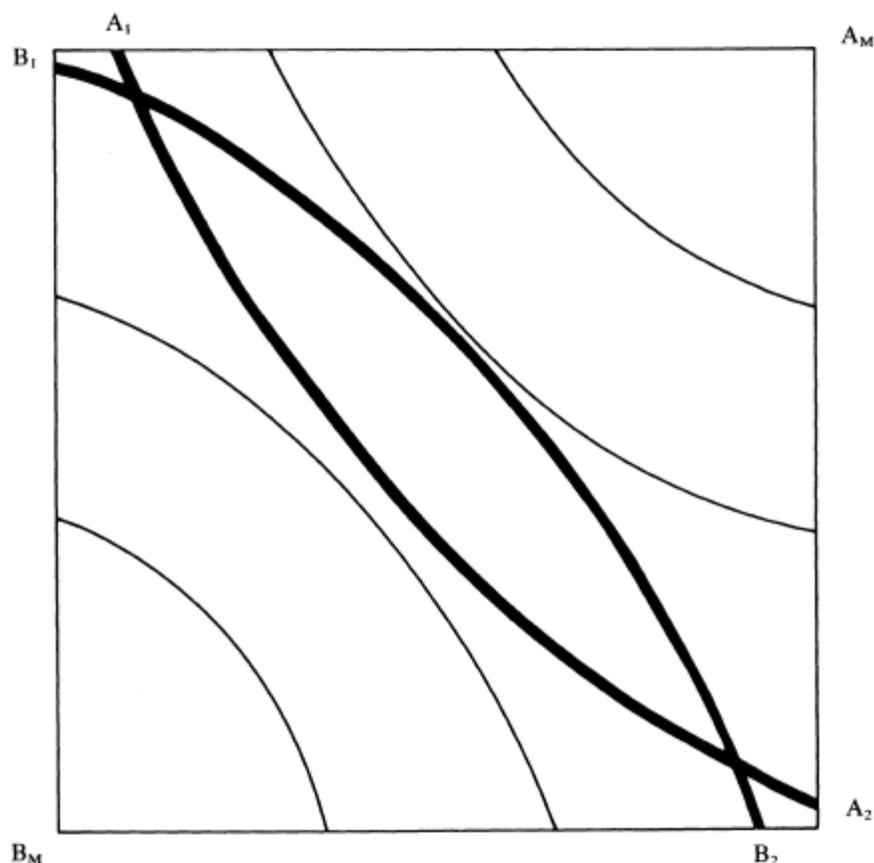


FIGURE 2. *Political indifference curves for two-issue negotiation*

Cette illustration présente une négociation entre les pays A et B, dans lesquels on retrouve les industries 1 et 2. Le point A_M représente l'entente qui ferait l'unanimité de tous les producteurs de chacune des industries 1 et 2 dans le pays A. Chacune des courbes concaves vers ce point représente un arbitrage, le long duquel le résultat du total des votes des deux industries en faveur de l'accord est constant. La courbe A_1-A_2 représente la limite d'électeurs favorables nécessaires pour ratifier l'accord. La zone entre la courbe A_1-A_2 et le point A_M représente donc l'ensemble des accords acceptables pour le pays A. La zone en gras à l'intérieur des courbes A_1-A_2 et B_1-B_2 représente l'ensemble des accords possibles entre les deux pays. Si, en raison de nouvelles contraintes politiques intérieures, la courbe A_1-A_2 se rétracte vers le point A_M , l'ensemble des accords acceptables diminue. Il se peut qu'un accord entre les deux pays soit impossible. L'intérêt de la négociation à deux niveaux réside dans la possibilité d'offrir à un groupe opposé des conditions suffisantes pour changer d'avis; conditions qu'il aurait été impossible d'offrir de façon unilatérale (plus d'emploi dans une industrie d'exportation).

⁶¹ Putnam, Robert, Op. cit. p. 447.

Cet essai adapte la théorie des négociations à deux niveaux de Robert Putnam pour développer une analyse à trois niveaux de l'implication de l'Assemblée nationale dans les négociations commerciales internationales du Canada. L'auteur soutient que, dans le contexte du partage fédéral-provincial des compétences constitutionnelles, la profondeur grandissante du contenu des accords commerciaux conduit nécessairement à un rôle accru des provinces. En effet, de nombreux enjeux inclus aujourd'hui dans les accords commerciaux relèvent de compétences provinciales. La participation provinciale aux négociations est souhaitable pour favoriser la mise en œuvre des clauses qui échappent au pouvoir fédéral. L'influence du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale peut s'exercer à travers des mécanismes de consultation, de contrôle, de ratification, de représentation et de diplomatie. Contrairement au sens commun, ces contraintes politiques et institutionnelles intérieures augmentent le pouvoir du négociateur fédéral face au partenaire.

Pierre-Olivier LEGAULT TREMBLAY
Assemblée Nationale du Québec

