collection prisme

sous la direction de Guy Lachapelle

LE DESTIN AMÉRICAIN DU QUÉBEC

Américanité, américanisation et anti-américanisme

PUL

Le destin américain du Québec : américanité, américanisation et antiaméricanisme

Sous la direction de
Guy Lachapelle

Presses de
l'Université Laval

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : Diane Trottier
Maquette de couverture : Hélène Saillant

© Les Presses de l'Université Laval 2010
Tous droits réservés. Imprimé au Canada
Dépôt légal 4e trimestre 2010

ISBN 978-2-7637-9128-9
ISBN PDF 9782763791296

Les Presses de l'Université Laval
2305, rue de l'Université
Pavillon Pollack, bureau 3103
Université Laval, Québec
Canada, G1V 0A6

www.pulaval.com

Chapitre 14

La paradiplomatie multilatérale du Québec aux États-Unis

STÉPHANE PAQUIN ET ANNIE CHALOUX

Les relations qu'entretient le Québec avec les États-Unis demeurent d'une importance capitale dans son développement. Louis Balthazar affirme à cet effet que ce voisin a constitué, « pour le meilleur et pour le pire, un partenaire essentiel à l'évolution du Québec[1] ». Néanmoins, historiquement, ses relations avec le gouvernement fédéral américain ont toujours été considérées comme étant difficiles, voire inexistantes. Selon Louis Balthazar et Alfred O. Hero :

> Il n'existe pas à proprement parler de relations politiques entre le Québec et les États-Unis pour la bonne raison que Washington n'a jamais voulu s'adresser au Québec comme à un acteur politique autonome. Pour le gouvernement américain, il n'y a pas d'autre interlocuteur canadien que le gouvernement fédéral du Canada[2].

John Ciaccia, ex-ministre des Affaires étrangères sous le gouvernement Bourassa, confirme les dires de MM. Balthazar et Hero. Il affirme : « Si le Québec veut aller à Washington, il faut qu'il y aille avec le gouvernement canadien. » Ainsi, les relations entre le Québec et Washington sont superficielles. Selon Louis Bélanger, de l'Université Laval :

1. Louis Balthazar, 2006, « Québec-États-Unis : une relation primordiale », dans *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, sous la dir. de Stéphane Paquin, Robert Comeau, Louise Beaudoin et Guy Lachapelle, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 115.
2. Louis Balthazar et Alfred O. Hero, Jr, 1999, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Éditions Québec Amérique, p. 65.

> Le Québec a toujours eu de la difficulté à se faire entendre comme sujet politique en Amérique du Nord. Il n'y a pas de place, il n'y a pas d'opportunités pour le Québec. Si on était en Europe, ce serait différent. On est devant un espace politique qui n'accommode pas l'expression des provinces et même qui les regarde avec un mélange de crainte et de méfiance [...]. Et on n'a pas de France, on n'a pas de copains, pour nous aider à manœuvrer[3].

En dépit de cette difficulté, le Québec a su, depuis les années 1970, développer une paradiplomatie bilatérale et multilatérale avec les différents États américains, de telle sorte qu'aujourd'hui, ses relations aux États-Unis s'expriment en premier lieu avec les États fédérés et les institutions qui s'y rattachent.

Dans un premier temps, le présent chapitre traite de l'évolution des relations Québec–États-Unis et, surtout, de la difficulté du Québec à développer des rapports directs avec Washington. Dans un deuxième temps, il aborde le déploiement d'une paradiplomatie transfrontalière qui a permis au Québec de défendre et de faire la promotion de ses intérêts dans l'espace étatsunien, au moyen de liens multilatéraux qui se sont construits au cours des trente dernières années, notamment avec la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada, le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et de plus récents regroupements dont l'Alliance des États du sud-est des États-Unis et des provinces canadiennes et le Western Climate Initiative. Dans un troisième temps, il discute d'une paradiplomatie parlementaire qui s'est également développée depuis quelques décennies grâce au Council of State Governors et au National Council of State Legislature.

L'HISTORIQUE DES RELATIONS QUÉBEC–WASHINGTON

C'est à la suite de la prise du pouvoir, en pleine guerre mondiale, des libéraux d'Adélard Godbout que le gouvernement du Québec adopte une législation qui autorise le gouvernement à nommer des agents généraux du Québec aux États-Unis. Le Québec avait, dans le passé, eu des représentations en Europe, mais aucune aux États-Unis. Il ouvre ainsi, en 1940, une agence à New York qui sera logée au One Rockefeller Center et qui aura pour fonction d'attirer au Québec les investissements et les touristes américains qui ne

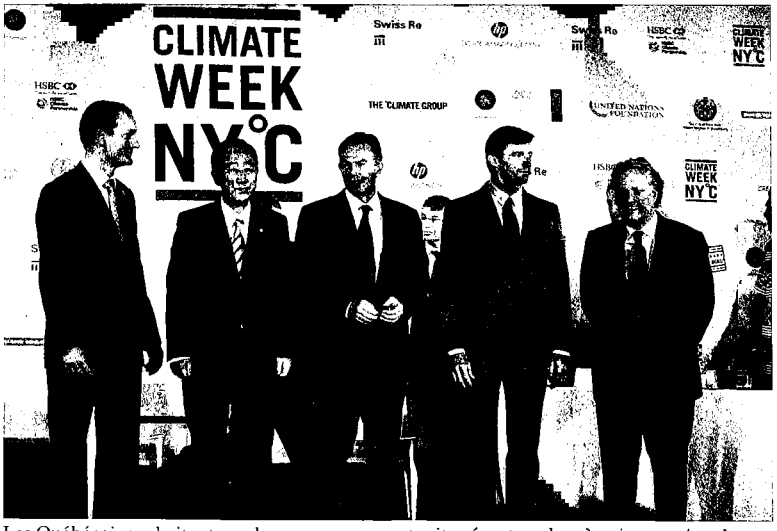
---

3. Robert Dutrisac, «Bouchard débarque à New York», *Le Devoir*, mercredi, 14 avril 1999.

Ouverture de la nouvelle délégation du Québec à Boston lors de la conférence des gouverneurs de la Nouvelle Angleterre, le 10 mai 1985. De gauche à droite, Michaël Dukakis, gouverneur du Massachussetts, Jos. Brennan, René Lévesque, premier ministre du Québec, et Bernard Landry, ministre des Relations internationales (5 mars 1984 au 16 octobre 1985).

Rencontre en mai 1986 à Québec entre le Premier ministre du Québec, Robert Bourassa, et le gouverneur de l'État de New York, Mario Cuomo. MM. Bourassa et Cuomo signèrent le 27 mai 1986 une entente de coopération Québec-État de New York.
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, E10,S44,SS1,D86-283,EP80/
Ministère des Communications/Photo de Marc Lajoie, 27 mai 1986.

Rencontre en juillet 2004 entre le Premier ministre du Québec Jean Charest et le gouverneur de l'État de la Floride, Jeff Bush. Le Québec et la Floride ont alors signé une entente de coopération afin de faciliter les échanges commerciaux et le tourisme.
Photo de Jacques Nadeau, 28 juillet 2007.



Les Québécois souhaitent que leur gouvernement soit présent sur la scène internationale. Participation du premier ministre Jean Charest lors du *New York Climate Week* en 2009. De gauche à droite : Steve Howard, CEO du *Climate Group*, Ban Ki Moon, Tony Blair, Hugh Jackman et Jean Charest. Photo de la Délégation générale du Québec à New York.

peuvent plus aller en Europe à cause de la guerre. D'autres projets sont prévus, mais cette guerre empêche de les mettre à exécution.

Lorsque Duplessis reprend le pouvoir en 1944, il maintient l'agence ouverte, mais il réduit son budget, ce qui a pour effet qu'elle se trouve coupée de presque tout moyen d'action. Lorsque le chef d'État se rend à New York, c'est pour assister à des parties de baseball et non pour parler aux financiers. C'est seulement au cours des années 1960 que le Québec développe sa première véritable politique internationale à l'égard des États-Unis. Le bureau des relations économiques et du tourisme de New York est rehaussé, en 1962, au titre de délégation générale[4]. Cette même année, afin de financer les projets de nationalisation de l'électricité au Québec, le gouvernement frappe pour la première fois à la porte des places financières de New York. Cette nouvelle stratégie financière de sa part rend nécessaire une présence québécoise plus important dans la capitale financière des États-Unis. D'autres relations sont aussi développées au cours de la Révolution tranquille, notamment avec les cousins francophones du Sud. Jean Lesage va à Lafayette afin de chercher à institutionnaliser des liens entre la Louisiane et le Québec. Il se rend aux États-Unis à cinq reprises durant ses mandats de premier ministre. Ces voyages correspondent, de la part du gouvernement du Québec, à un désir de faire connaître le Québec moderne de la Révolution tranquille.

À cette époque, le gouvernement du Québec nourrissait l'ambition que la relation avec les États-Unis soit comparable à la relation particulière qu'il entretient avec Paris. Ainsi, en avril 1965, André Patry, conseiller de Jean Lesage en matière internationale, se rend à Washington pour rencontrer deux cadres du State Department, et ce, sans prévenir les autorités canadiennes. Le consul général des États-Unis à Montréal facilite d'ailleurs la tenue de cette rencontre. Patry cherche, grâce à cette visite, à obtenir pour la délégation du Québec à New York les avantages fiscaux que l'on réserve normalement aux consulats. Le Québec essaie de convaincre les États-Unis d'accepter cette requête et menace de taxer les consulats américains de Montréal et de Québec en cas de refus de leur part. Cette demande, qui avait également été faite par Jean Lesage quelques mois auparavant, sera de nouveau rejetée par les Américains. Ces derniers répondent alors aux représentants québécois : « Faites passer votre demande par Ottawa

4. En 1978, un bureau sera ouvert à Washington, lequel sera une extension de celui de New York.

et on verra», dit-on en substance. Lors de cette visite, André Patry constate que les Américains ont une connaissance incomplète du Québec. D'aucuns vont lui soutenir que son assimilation n'est qu'une question de temps. Le Québec n'est pas une préoccupation des Américains et le State Department ne va pas, comme la France, lui conférer un statut particulier. À son retour des États-Unis, Patry se fait le défenseur d'une campagne de vaste ampleur devant les médias et auprès des autorités américaines sur le caractère particulier du Québec.

Cette proposition d'André Patry sera sans suite, car si l'on trouve beaucoup de Québécois francophiles, on trouve plus rarement des américanophiles. On va souvent proposer au gouvernement du Québec d'être plus actif sur la scène américaine, mais très peu d'actes vont être mis en œuvre. Il faut également dire que presque personne aux États-Unis ne s'intéresse au Québec ni même au Canada. Ceux qui travaillent sur le Canada sont bien informés, mais les autres sont généralement indifférents. Les Américains n'ont pas de sympathie particulière pour le nationalisme ou pour le projet souverainiste québécois qu'ils comparent plus spontanément à un épisode douloureux de leur histoire, la guerre de Sécession, et non à leur propre guerre d'indépendance. De plus, comme le soutient Jean-François Lisée, les relations particulières du Québec avec la France à cette époque ne sont pas de nature à plaire aux autorités américaines. Les seuls appuis du Québec aux États-Unis sont chez les universitaires que subventionne le gouvernement du Québec. On peut cependant noter que les Afro-Américains sont plus spontanément sympathiques à la cause des francophones du Canada que le reste de la population américaine.

Daniel Johnson, successeur de Jean Lesage, se rend à New York à deux reprises afin de rencontrer les investisseurs pour les rassurer sur les orientations économiques du gouvernement du Québec. Sous Robert Bourassa, une ébauche de politique américaine se concrétise. Son projet de créer un mégabarrage hydroélectrique dans le grand nord du Québec nécessite beaucoup de capitaux étrangers, lesquels proviendront notamment de New York. Sous Bourassa, les diverses délégations du Québec aux États-Unis s'organisent, s'institutionnalisent. Le premier ministre effectue sept visites aux États-Unis, mais là encore, les relations avec Washington demeurent superficielles et difficiles.

À l'époque, les politiques internationales du gouvernement du Québec aux États-Unis sont complexes, car selon Luc Bernier, le

Québec a tenté d'agir à l'égard des États-Unis comme il le faisait avec la France. Les deux systèmes politiques sont toutefois très différents. Le système américain, contrairement au système français très centralisé, comprend l'utilisation de nouvelles stratégies, ce que l'on a tardé à comprendre à Québec. Comme le dit Bernier :

> Au départ, les relations avec la France étaient des relations entre États touchant des domaines d'activité qui leur étaient propres. Cette réactivité face à la France fut adoptée comme mode de pensée, intégrée à la culture de l'organisation gouvernementale québécoise responsable qui n'a pas su à ce jour formuler une politique originale envers les États-Unis, l'autre grand axe de la politique extérieure du Québec. Historiquement, trop de responsables du ministère des Affaires internationales ont été obnubilés par la question francophone et le dossier moins « noble » des échanges économiques avec les États-Unis a été négligé[5].

Toutefois, ce désintérêt de la part du Québec pour les États-Unis tend à se modifier considérablement vers la fin de la décennie 1970 avec l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976. En effet, la question des relations du Québec avec les États-Unis est alors réévaluée. Même si peu de députés du PQ ont des affinités avec les États-Unis, avec la notable exception de René Lévesque qui a servi comme journaliste dans l'armée américaine, il devenait impératif de s'intéresser au voisin au Sud. C'est ainsi sous la gouverne du Parti québécois que la politique internationale vis-à-vis des États-Unis se développe le plus.

L'intensification de la politique américaine du Québec naît dans l'urgence, car avec l'arrivée de René Lévesque à la tête du gouvernement, les petits investisseurs institutionnels et des compagnies d'assurance mineures vont brader les titres d'Hydro et du gouvernement du Québec. En agissant de la sorte, il devient de plus en plus cher pour Hydro et pour le gouvernement du Québec d'emprunter sur la place new-yorkaise. Puisque l'essentiel de la présence du Québec aux États-Unis sert à faciliter les négociations relatives à la vente d'obligations et autres opérations financières de la part du gouvernement du Québec, il faut corriger le tir. De plus, pour un gouvernement qui souhaite réaliser la souveraineté, il est impératif de rassurer le voisin du Sud et de clarifier ses positions en matière de relations internationales.

---

5. Luc Bernier, 1996, *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 6.

Quelques semaines suivant l'accession au pouvoir du Parti québécois, René Lévesque part pour New York pour présenter un discours au prestigieux Economic Club de New York. Compte tenu du contexte, cette première mission en sol étatsunien est très importante. Jusqu'à l'élection du Parti québécois, très peu d'Américains s'intéressaient à la politique québécoise. À partir de novembre 1976, une certaine nervosité s'installe aux États-Unis. Le séjour de Lévesque à New York est une véritable catastrophe en deux temps. D'abord, le discours présenté devant l'Economic Club crée la consternation chez les investisseurs étatsuniens. Ce qu'ils veulent entendre, ce n'est pas un plaidoyer en faveur de l'indépendance du Québec, mais être rassurés quant à leurs investissements colossaux. Comme le relate Jean-François Lisée: «Leur trouble ne pourrait être plus profond. Lévesque leur parle d'indépendance. Eux voient défiler sur leurs terminaux intérieurs des colonnes de chiffres à l'encre rouge, des courbes qui piquent du nez[6].»

Si cette performance est décevante, la prestation à l'Economic Club est pire encore. Le discours de Lévesque, qui de surcroît est retransmis en direct partout au Canada, est à la hauteur de la catastrophe appréhendée. Les Américains n'ont pas de sympathie particulière pour le nationalisme en général et pour le projet souverainiste québécois en particulier. Lorsque Lévesque affirme que la souveraineté du Québec se compare à la guerre d'Indépendance américaine, il ne convainc personne. Le vice-président de la grande banque Manufacturers Hanover Trust déclare à sa sortie de la conférence: «Nous pensions avoir des garanties que nos investissements au Québec étaient en sécurité. À la place, il nous a fourgué une citation de notre Déclaration d'indépendance» et il poursuit que la souveraineté du Québec est plutôt comparable à la guerre de Sécession[7]. Dès le lendemain, les marchés financiers larguent le Québec. Les détenteurs d'actions de la firme américaine John Manville, le plus gros producteur d'amiante au Québec, se départissent d'un demi-million de leurs titres en une journée. On a entendu le premier ministre parler de nationalisation. Les porteurs d'obligations d'Hydro-Québec et du gouvernement du Québec cherchent donc à vendre.

---

6. Jean-François Lisée, 1990, *Dans l'œil de l'aigle: Washington face au Québec*, Montréal, Boréal, p. 218.
7. *Ibid.*, p. 223.

Afin de bien souligner l'impair des souverainistes, Pierre Trudeau considère le moment propice pour faire un petit voyage aux États-Unis. Le premier ministre, qui est le chef de gouvernement d'un pays souverain, reçoit l'accueil réservé aux personnalités de son rang. Lorsque le président Jimmy Carter le rencontre, le courant passe et le président américain est prêt à aider son voisin du Nord. Lors d'une entrevue accordée au réseau CTV, Carter déclare que « [l]a stabilité du Canada est d'une importance cruciale pour nous » et il poursuit en affirmant que « si j'étais celui qui devait prendre la décision, je donnerais la préférence à la Confédération. [...] Mais c'est une décision que le peuple canadien doit prendre[8]. »

Cette déclaration est la base de la doctrine politique américaine vis-à-vis du mouvement souverainiste québécois. Conscient qu'il ne pourra obtenir l'appui des Américains, le gouvernement du Québec lance l'*Opération Amérique*, afin de rassurer ces derniers sur la viabilité d'un Québec souverain, sur le profond attachement des Québécois envers la règle de droit et la démocratie et, bien sûr, sur le respect de ses obligations, notamment financières en cas d'indépendance[9]. René Lévesque et Claude Morin souhaitent ainsi s'assurer d'une certaine neutralité face au référendum de 1980 qui approche[10]. Ainsi, dès 1978, dans le cadre de l'*Opération Amérique*, les missions aux États-Unis sont multipliées. Les attentions portées au voisin feront en sorte que, selon Louis Balthazar, « le gouvernement Lévesque, contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, se fait plus attentif aux dossiers économiques et est plus orienté vers les États-Unis que son prédécesseur libéral[11] ».

Sous Robert Bourassa, les relations internationales du Québec s'orientent encore davantage vers l'économie. D'ailleurs, cela s'explique assez facilement compte tenu du contexte politique et économique de la fin de la décennie 1980 et du début de la décennie 1990. Avec l'arrivée de John Ciaccia à la tête du tout nouveau ministère des

---

8. *Ibid.*, p. 262.
9. Bernier, *op. cit.*, p. 98.
10. Balthazar, « Québec-États-Unis : une relation primordiale », *op. cit.*, p. 115 ; Louis Balthazar, Louis Bélanger et Gordon Mace, 1993, *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Centre québécois de relations internationales, Sillery, Les éditions du Septentrion, p. 90.
11. Louis Balthazar, « Les relations avec les États-Unis sous Lévesque 1976-1985 », dans *Histoire des relations internationales du Québec*, sous la dir. de Stéphane Paquin, Montréal, VLB Éditeur, p. 154.

Affaires internationales, des orientations encore plus claires sont établies à l'égard des États-Unis. Dans le livre blanc publié par le gouvernement en 1991, les États-Unis deviennent la zone prioritaire du Québec à l'étranger. De plus, avec l'entrée en vigueur de l'ALE puis de l'ALENA, le Québec passe à une ère de plus grande prospérité économique, puisque partir de 1993, il connaîtra plus de dix ans de surplus commerciaux, résultant en large part de la hausse des exportations vers les États-Unis.

Puis à la suite des échecs du Lac Meech et du référendum de Charlottetown, une nouvelle joute référendaire pointe à l'horizon. Le Parti québécois revient au pouvoir en 1994 avec la promesse de tenir un référendum le plus rapidement possible. Alors que le soutien de la France semble acquis, la reconnaissance des États-Unis est beaucoup plus complexe à obtenir. Jacques Parizeau ne parvient pas à s'assurer d'une neutralité de la part du président américain. En effet, en février 1995, lors d'une visite du président en sol canadien, celui-ci mentionne implicitement sa préférence pour le partage de sa frontière du Nord avec un seul État plutôt que deux. Et l'histoire se répète lors de la campagne référendaire. Le président des États-Unis et le secrétaire d'État réaffirment alors leur préférence pour un Canada uni.

Après la victoire du non lors du référendum de 1995, les relations internationales du Québec subissent un important recul. Aux États-Unis, cela se répercute par la fermeture des bureaux du Québec à Boston, à Chicago et à Los Angeles en 1995 et 1996. Son retour se fera graduellement à partir de 1998 avec la réouverture du bureau du Québec à Boston.

Puis en 2002, sous l'administration du Parti québécois et pour la première fois de l'histoire du Québec, la part du budget du ministère des Relations internationales consacrée à la France, qui a longtemps été supérieure à celle consacrée aux États-Unis, est supplantée par celle de ces derniers. De plus, depuis l'entrée en vigueur de l'ALE et de l'ALENA, le Québec a misé sur les liens entre les États fédérés, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral pour tenter de faire la promotion de ses intérêts avec son plus grand partenaire économique. D'ailleurs, l'intensification des relations transnationales a également donné lieu à la création d'organisations transnationales subétatiques

souvent très spécialisées[12]. Elles couvrent, en effet, des domaines aussi variés que la santé, la gestion des eaux limitrophes (en particulier les Grands Lacs) et l'exploitation des voies navigables, l'application des lois, l'énergie, la lutte contre les incendies de forêt, la protection de l'environnement, les changements climatiques, la sécurité transfrontalière, la gestion des réseaux électriques ou, encore, l'administration du réseau routier et des ponts.

De nos jours, selon le ministère des Relations internationales, l'imbrication de plus en plus forte de l'économie québécoise et de l'économie américaine fait en sorte que le destin économique du Québec est aussi proche de celui de la région Nord-Est américaine que du Canada central. En effet, uniquement pour le cas québécois, en 2008, 73,9 % des exportations étaient dirigées vers les États-Unis, alors que les pays de l'Union européenne, les deuxièmes acheteurs de produits québécois, ne se partageaient que 12,2 % des exportations québécoises[13]. De même, en 2008, la Nouvelle-Angleterre importait à elle seule 13,5 % des exportations québécoises totales, alors que New York achetait plus de 8,8 % des produits québécois, ce qui est davantage que la Chine (1,3 %), le Royaume-Uni (2,4 %), le Japon (1,2 %), la France (1,7 %) et l'Allemagne (1,8 %) réunis. Autres exemples, le Michigan (3,7 %), avec près de 10 millions d'habitants, achète plus de produits québécois que la Belgique (0,9 %), le Mexique (1,1 %) et l'Italie (1,3 %) rassemblés et le Vermont, avec une population d'environ 600 000 individus, importe environ 4,6 % des exportations de biens québécois, ce qui est bien davantage que la Chine et l'Allemagne réunies[14]. En somme, s'il est vrai que les thèmes des relations Québec–États-Unis sont peu stimulants comparativement aux relations Québec–France, dans les faits, les États-Unis et les États américains demeurent des partenaires à privilégier.

La difficulté d'accès du Québec aux instances fédérales américaines a fait en sorte que ce dernier a redéployé son réseau dans près de six villes américaines, après la vague de fermeture de représentations du Québec qui avait eu cours en 1995-1996 dans treize bureaux du Québec à l'étranger. Des bureaux ont été ouverts ou rouverts à

---

12. Gouvernement du Canada, 2005, *L'émergence de régions transfrontalières. Rapport provisoire*, Projet de recherche sur les politiques : liens nord-américains, novembre, 45 p.
13. Gouvernement du Québec, 2008, *Le calepin. Le commerce extérieur du Québec*, Ministère du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations, Québec.
14. *Ibid.*

Boston, à Chicago, à Los Angeles et à Atlanta. Le gouvernement a également mis en place aux États-Unis une chaire d'études sur le Québec et une chaire d'études sur les États-Unis au Québec. En 2009, il opérait des délégations et des bureaux dans six villes américaines, soit New York, Los Angeles, Boston, Washington, Chicago et Atlanta.

LA PARADIPLOMATIE MULTILATÉRALE

Aujourd'hui, le Québec compte plus de 160 ententes internationales et actes concertés non conventionnels avec des États fédérés et des regroupements transfrontaliers étatsuniens. En outre, il a intensifié son rôle auprès de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada, a joint l'Alliance des États du sud-est des États-Unis et des provinces canadiennes en 2007 (qui se définit comme étant un forum économique favorisant les échanges et les investissements entre les États membres), a adhéré au Western Climate Initiative en 2008, s'est intégré au Council of State Governments, etc. À l'heure actuelle, le gouvernement du Québec participe à plus d'une quinzaine de regroupements transfrontaliers multilatéraux[15].

La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada

Quoiqu'une majorité des organisations transnationales nord-américaines soient de créations récentes, la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada (CGNA-PMEC) a vu le jour à Brudenell, Île-du-Prince-Édouard, en 1973. Elle est d'ailleurs considérée comme étant la toute première organisation transfrontalière binationale en Amérique du Nord[16]. Sa naissance est le résultat du regroupement de deux organisations, la New England Governors' Conference (fondée en 1937) et le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (fondé en 1956), qui ont, dès 1971, débuté des pourparlers quant à la création potentielle d'une organisation transfrontalière binationale. Les États de la

15. Gouvernement du Québec, *Relations bilatérales et régionales*, Ministère des Relations internationales.
16. Ulrike Rausch, 1997, *The Potential of Transborder Cooperation : Still Worth a Try. An Assessment of the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers*, Halifax, Centre for Foregn Policy Studies, Dalhousie University, p. 9.

Nouvelle-Angleterre souhaitaient alors y intégrer le Québec, puisqu'ils entretenaient des relations bilatérales importantes avec celui-ci, notamment en ce qui concernait l'importation d'énergie provenant des barrages du Nord québécois.

Les rencontres de la conférence étaient alors plutôt informelles et consistaient davantage en des échanges d'information qu'en une réelle coopération[17]. Toutefois, dans les premières années, la conférence a permis de favoriser l'harmonisation des politiques frontalières et des différents mécanismes de gestion des flux frontaliers[18]. En 1978, un des principaux comités de la conférence est créé, soit le Northeastern International Committee on Energy (NICE). Dans les années subséquentes, la Conférence a largement diversifié sa coopération. Le secteur économique est devenu l'un des secteurs principaux, mais d'autres, dont l'agriculture, le transport, le tourisme et l'environnement ont trouvé une place de choix en son sein[19]. Plusieurs comités sont également créés par la conférence au cours de la décennie 1980 afin de répondre aux nouveaux enjeux auxquels s'intéressent les membres de la CGNA-PMEC, dont le Comité sur l'environnement, officiellement constitué en 1984[20]. Dès le début des années 1980, l'organisation abordera des problèmes environnementaux, telles les pluies acides, la pollution transfrontalière et la protection des eaux transfrontalières[21], alors qu'au cours des années 1990, un nouveau problème deviendra central, soit les enjeux liés au mercure[22].

Toutefois, le début de la décennie 1990 correspond à un certain creux dans le développement de la conférence. D'abord, la crise économique de l'époque entraîne des coupures budgétaires dans le

---

17. Martin Lubin, 1993, « The Routinization of Cross-Border Interactions », dans *States and Provinces in the International Economy*, sous la dir. de Douglas M. Grown et Earl H. Fry, University of California, p. 148 ; Jean-François Abgrall, 2005, « A Survey of Major Cross-Border Organizations Between Canada and the United States », *Working Paper Series 009*, Policy Research Initiative, octobre, p. 19.
18. Stephen G. Tomblin, 2003, « Conceptualizing and Exploring the Struggle over Regional Integration », dans *Regionalism in a Global Society : Persistence and Change in Atlantic Canada and New England*, sous la dir. de Stephen Tomblin et Charles S. Colgan, Peterborough, Broadview Press, p. 82.
19. Gouvernement du Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, 2005, *The Emergence of Cross-Border Regions : Interim Report*, Ottawa, novembre, p. 16 ; Tomblin, *op. cit.*, p. 98.
20. Abgrall, *op. cit.*, p. 19.
21. *Entrevues effectuées entre le 4 mai et le 12 août 2009 auprès de fonctionnaires participants à la CGNA-PMEC* ; Rausch, *op. cit.*, p. 10-14.
22. *Entrevues effectuées entre le 4 mai et le 12 août 2009 auprès de fonctionnaires participants à la CGNA-PMEC.*

fonctionnement de son secrétariat américain[23]. De plus, en 1991 et 1992, les rencontres annuelles sont annulées, résultant à la fois du désintérêt des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre à participer à l'événement, mais aussi du débat constitutionnel au Canada entourant l'échec du lac Meech et l'accord de Charlottetown. Les rencontres annuelles recommenceront en 1993 et la CGNA-PMEC reprendra par la suite son élan, lorsqu'elle adoptera deux plans d'action liés à l'environnement qui démontreront le leadership de la région sur ces enjeux, soit le plan d'action visant les pluies acides et celui visant le mercure[24]. D'ailleurs, ces plans d'action seront applaudis partout en Amérique du Nord, servant par la suite de modèles à d'autres plans d'action nord-américains sur les pluies acides et le mercure.

Aujourd'hui, ce sont les enjeux climatiques et énergétiques qui sont au centre des préoccupations des premiers ministres et des gouverneurs. Un plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques a été adopté en août 2001, quelques mois après le refus de l'administration Bush de ratifier le Protocole de Kyoto, avant sa ratification canadienne, devenant le tout premier plan du genre en Amérique du Nord, et même dans le monde. Des cibles de réduction régionales sont alors adoptées pour les court (stabilisation des émissions au niveau de 1990 pour 2010), moyen (réduction des émissions de 10 % sous les niveaux de 1990 pour 2020) et long termes (réduction entre 75 % à 85 % sous les niveaux de 2001 pour l'année 2050[25]). Ce plan d'action sera salué de par le monde et permettra de créer une « course vers le sommet » entre les États fédérés nord-américains.

Comme le secteur des transports demeure, avec la production d'énergie, l'un des principaux émetteurs de GES, il devenait essentiel que la CGNA-PMEC s'y attarde davantage. En effet, les transports correspondaient à un peu plus du tiers des émissions de GES de la région[26] et l'on constatait les difficultés du plan d'action sur les

---

23. Rausch, *op. cit.*, p. 29.
24. *Entrevues effectuées entre le 4 mai et le 12 août 2009 auprès de fonctionnaires participants à la CGNA-PMEC*; Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada, *CGNA/PMEC Contexte*: http://www.cap-cpma.ca/default.asp?mn=1.10.14.48, consulté le 26 juillet 2009.
25. Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada, 2007, *Résolution au sujet de l'énergie et de l'environnement*, Résolution 31-1, 26 juin, 3 p.
26. Henrik Selin et Stacy D. Vandeveer, 2005, « Canadian-U.S. Environmental Cooperation : Climate Change Networks and Regional Action », *The American Review of Canadian Studies*, été, p. 367.

changements climatiques à jouer seul un rôle à leur égard. De ce fait, en septembre 2008, un plan d'action sur les transports et la qualité de l'air est adopté, touchant divers secteurs comme la réduction des « véhicules-milles parcourus », une meilleure planification des terres (étalement urbain), les carburants de même que le transport intermodal[27]. En fait, avec ce plan d'action, les parties souhaitaient échanger leur expertise tout en développant des politiques communes au sein de la région et en respectant les particularités de chacun des États fédérés.

Mais la CGNA-PMEC ne s'intéressait pas uniquement aux enjeux environnementaux. Elle a également créé des groupes de travail sur des enjeux démographiques touchant l'ensemble des parties et elle s'est concentrée sur les liens économiques entre les États fédérés. Au surplus, l'énergie a pris une place considérable, que ce soit par rapport à l'exportation de celle-ci ou à l'efficacité énergétique. En somme, les liens formés depuis 1973 ont fait en sorte que cette organisation a permis d'institutionnaliser les échanges et de développer une coopération plus formelle et étroite des acteurs depuis plus de trente ans[28].

Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs

Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs est une autre organisation à laquelle le Québec participe depuis 1997. Ses membres sont les huit États de la région des Grands Lacs[29] de même que le Québec et l'Ontario. Le développement économique de la région et la protection des Grands Lacs constituent leurs principales préoccupations. D'ailleurs, en 2005, une entente particulière sur la gestion des eaux transfrontalières a été adoptée par les États membres. Ils se sont entendus pour empêcher toute dérivation massive d'eau en

27. Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada, 2008, *Plan d'action sur les transports et la qualité de l'air 2008*, CGNA-PMEC, septembre, 22 p.
28. Debora L. Vannijnatten, 2006, « Towards Cross-Border Environmental Policy Spaces in North America : Province-State Linkages on the Canada-U.S. Border », *AmeriQuest*, vol. 3, n° 1, p. 7.
29. Soit l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin.

dehors du bassin hydrographique des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent[30].

La relation qu'entretient le Québec avec les huit États des Grands Lacs demeure, sur le plan économique, très importante, d'autant plus que cette région est responsable de plus de 42 % des surplus commerciaux du Québec pour l'ensemble des États-Unis[31]. Les liens avec ses partenaires des Grands Lacs restent donc primordiaux étant donné qu'il s'agit d'un corridor commercial important (la voie navigable du Saint-Laurent).

L'Alliance des États du sud-est des États-Unis et des provinces canadiennes

Un regroupement transfrontalier a vu le jour en novembre 2007 entre des États du sud-est des États-Unis et des provinces canadiennes souhaitant améliorer la coopération économique des parties. Cette organisation regroupe six États américains, soit la Géorgie, la Caroline du Sud, la Caroline du Nord, le Tennessee, le Mississippi et l'Alabama et sept provinces canadiennes, soit le Manitoba, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador. Ses objectifs clairement annoncés sont d'« accroître les échanges commerciaux, [de] promouvoir les investissements bilatéraux et [de] stimuler les échanges technologiques et scientifiques[32] ».

Les liens économiques entre le sud-est des États-Unis et le Québec sont substantiels. En 2008, le Québec exportait vers ces États pour près de 6 milliards de dollars, alors qu'il en importait pour environ 2,5 milliards de dollars[33]. Ce surplus commercial est très significatif, d'autant plus qu'il correspond à 14,5 % des surplus commerciaux entre le Québec et l'ensemble des États-Unis. En outre, le sud-est des États-Unis est considéré comme étant l'une des régions ayant la plus grande croissance économique aux États-Unis[34] et cette

30. Gouvernement du Québec, 2005, *Signature de l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Une entente internationale au service du développement durable du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent : communiqué*, 14 décembre.
31. Institut de la statistique du Québec, *Commerce international en ligne.*
32. Gouvenement du Québec, *Relations bilatérales et régionales*, Ministère des Relations internationales.
33. Institut de la statistique du Québec, *Commerce international en ligne.*
34. Déclaration conjointe visant la conclusion de l'Alliance des États du sud-est des États-Unis et des provinces canadiennes

alliance sert de facilitateur vis-à-vis de la promotion des opportunités d'affaires existantes en plus de permettre d'en développer de nouvelles. L'intérêt du Québec pour cette région se justifie donc aisément.

L'alliance ne possède pas de secrétariat lui étant propre. Les premiers ministres et les gouverneurs se rencontrent annuellement lors de conférences organisées de part et d'autre de la frontière. Ces rencontres ne sont toutefois pas réservées uniquement aux gouvernements. Elles servent aussi à faciliter les liens d'affaire entre les entreprises, les spécialistes et les scientifiques, selon les thématiques des conférences annuelles. Des invitations sont lancées aux entreprises de chaque État pour qu'elles participent à la conférence annuelle en vue de développer des liens d'affaires dans les autres régions partenaires. Lors de la conférence annuelle de 2009 qui a eu lieu à Terre-Neuve-et-Labrador, plus de 300 participants provenaient tant du secteur des affaires et des gouvernements[35].

Le Québec et les États de l'Ouest américain

La région de l'Ouest étatsunien possède également des institutions régionales où les gouverneurs se rencontrent périodiquement. L'une des plus importantes est la Western Governors' Association, qui compte à l'heure actuelle 19 États membres[36]. Bien qu'officiellement fondée en 1984, cette association est l'aboutissement de près d'un siècle de liens régionaux qui se sont développés grâce à la Western Governors' Conference (1947), la Western Regional Higher Education Compact (1950) et la Western Governors' Policy Office (1977). La Western Governors' Association, représentant un peu plus de 35 % du produit intérieur brut aux États-Unis[37], est donc d'une importance capitale pour le Québec, bien qu'elle ne concerne que des États américains[38].

Les principaux enjeux abordés par ce regroupement sont l'environnement, l'énergie, les transports et, bien sûr, les aspects

35. Wally Northway, 2009, « SEUS-CP event yields quick results », *The Mississippi Business Journal*, vol. 3, 17 août, p. 18.
36. The Western Governors' Association, 2008, *2008 Annual Report*, Jackson Hole, Wyoming, 29 juin au 1er juillet, p. 2.
37. Bureau of Economic Analysis, *Regional Economic Accounts*.
38. Ce sont l'Alaska, l'Arizona, la Californie, le Colorado, Hawaii, l'Idaho, le Kansas, le Montana, le Nebraska, le Nevada, le Nouveau-Mexique, le Dakota du Nord, l'Oklahoma, l'Oregon le Dakota du Sud, le Texas, l'Utah, l'État de Washington et le Wyoming.

économiques découlant de relations particulières avec les États membres. D'autres organisations transfrontalières ont également vu le jour dans l'Ouest américain, résultant d'une forte cohésion entre les États fédérés de la région, ce qui leur a permis de coopérer au sein d'autres initiatives régionales. La Western Climate Initiative (WCI) a vu le jour en février 2007, sous l'égide du gouverneur californien Arnold Schwarzenegger. Les États participants souhaitaient mettre en place un cadre réglementaire concernant les émissions de gaz à effet de serre responsables des changements climatiques. Pour ce faire, ils ont développé les bases d'un nouveau marché du carbone pouvant toucher un grand nombre d'États fédérés nord-américains. À l'heure actuelle, la WCI regroupe onze États fédérés et 14 États fédérés nord-américains agissent à titre d'observateurs[39], dont plusieurs États mexicains.

LA PARADIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Enfin, ce n'est pas seulement au niveau exécutif que le Québec a développé des liens transfrontaliers multilatéraux avec les États américains. En fait, depuis les années 1970, il développe une paradiplomatie parlementaire avec les législatures étatsuniennes. Des premiers liens ont été effectués lorsqu'il a participé de façon occasionnelle aux rencontres du Council of State Governments. Puis au cours des années 1990, il a adhéré au National Council of State Legislatures, de même qu'au Council of State Governments[40].

Le Council of State Governments/Eastern Regional Conference

Le Council of State Governments (CSG) est une organisation multilatérale. Elle a vu le jour au cours des années 1930. Il s'agit d'une institution qui a pour mandat de développer une meilleure coopération interparlementaire et intergouvernementale, notamment grâce à l'échange d'informations sur des problèmes communs ainsi qu'à

39. Aux États-Unis : l'Alaska, le Colorado, l'Idaho, le Kansas, le Nevada et le Wyoming ; au Canada : la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ; au Mexique : la Baja California, le Chihuahua, le Coahuila, le Nuevo Leon, le Sonora et le Tamaulipas.

40. Hugo Genest, 2007, *La « paradiplomatie parlementaire ». Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 71 p.

l'élaboration de programmes conjoints[41]. Les 50 États américains sont membres du CSG qui se décline en quatre regroupements régionaux auxquels participent certaines provinces canadiennes. Il n'y a que le chapitre du Sud qui ne possède de partenaires canadiens. Le Québec, quant à lui, est membre du chapitre de l'Est depuis 1990 et il est devenu membre international du Council of State Governments en 1995, tout comme l'Ontario[42]. Les membres du chapitre de l'Est s'intéressent à certains enjeux particuliers, dont l'agriculture, le développement économique, l'énergie, l'environnement et les transports[43].

Le National Council of State Legislatures

Le National Council of State Legislatures est un autre organe interparlementaire bien présent aux États-Unis. Fondé en 1975, il offre une voix importante aux États fédérés à Washington[44]. L'Assemblée nationale du Québec en est devenue membre en 2000 et elle est actuellement la seule législature hors des États-Unis à faire partie du comité exécutif de l'organisation.

CONCLUSION

La mondialisation, l'intégration régionale et l'interdépendance ont certainement favorisé une intensification des relations entre les provinces canadiennes et les États américains depuis plus de trente ans. Le déploiement d'une paradiplomatie multilatérale entre le Québec et une grande partie des États américains témoigne de l'importance accordée à ces partenaires cruciaux du développement économique québécois, en plus de vouloir répondre à de nouveaux défis communs. L'entrée en vigueur de l'ALE puis de l'ALENA n'a fait qu'accélérer les processus d'intégration régionale, puisque l'augmentation des échanges avec les États américains (en particulier les États frontaliers) a obligé les provinces à consulter et à coordonner

---

41. Gouvernement du Québec, *Relations bilatérales et régionales*, Ministère des Relations internationales.
42. Genest, *op. cit.*, p. 25 ; Assemblée nationale du Québec, *L'Assemblée nationale du Québec hôte du Council of State Governments en 1999 : plus de 1 500 délégués participeront à cette activité d'envergure internationale* : http://www.assnat.qc.ca/fra/communiques/1997comm_75.htm, consulté le 20 septembre 2009.
43. The Council of State Governments Eastern Regional Conference, *Policy Areas*.
44. Assemblée parlementaire dans la Francophonie, *La vie des Assemblées dans l'espace francophone*.

leurs actions avec leurs vis-à-vis pour régler des questions qui relèvent de leurs champs de compétence.

La difficulté initiale qu'avait le Québec dans ses relations avec les autorités fédérales américaines a donc été remplacée par des relations riches et privilégiées avec les États fédérés américains, et encore davantage avec les États frontaliers. Le Québec fonctionne désormais sous une tout autre dynamique avec les États-Unis, ce qui lui permettra très certainement de mieux promouvoir ses intérêts avec des partenaires qui possèdent des compétences et des intérêts similaires aux siens.