

Article

« Orthodoxie fédéraliste et relations régionales transfrontières, une menace illusoire »

Lise Bissonnette

Études internationales, vol. 12, n° 4, 1981, p. 635-655.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701272ar>

DOI: 10.7202/701272ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

ORTHODOXIE FÉDÉRALISTE ET RELATIONS RÉGIONALES TRANSFRONTIÈRES — UNE MENACE ILLUSOIRE

Lise BISSONNETTE*

ABSTRACT — *The Federalist Orthodoxy and Regional Transboundary Relations, A Deceptive Threat*

Following a few studies published in the United States and Canada, the author examines formal relations between some American states and Canadian provinces to assess their effect on the conduct of relations between both federal governments. She studies the regional "summits" where American governors meet Canadian premiers, particularly the annual Conference of New England Governors and Quebec and Maritime premiers, with some references to similar organizations just beginning in the West, and in the South with Mexican states. She concludes that federal governments keep substantial control over this "regional diplomacy". Washington and Mexico retain control more directly, and Canada indirectly via major subsidies to some provincial programs, and rulings on international economic relations. As a political instance, the regional Conference has gone from a goal of « integrated regional development » in 1974, to a simple « agency for mutual information » today. Its decisions do not seem to contradict federal policies in any significant way. In Canada, it may nevertheless induce a vague form of continentalism, going contrary to Ottawa's new nationalism.

Ce qu'on appelle aujourd'hui pompeusement le régionalisme transfrontières ou la politique étrangère régionale a des racines presque aussi vieilles que celles des Blancs en Amérique du Nord. Comme le rappellent l'historien Mason Wade et l'écrivain André Duval dans *Québec-Boston*¹, un ouvrage conjoint célébrant le trois cent cinquantième anniversaire de la capitale du Massachusetts, dès 1650 le gouverneur de la Nouvelle-France, M. d'Ailleboust, s'était fait représenter auprès des quatre colonies confédérées de la Nouvelle-Angleterre, par un délégué officiel à Boston. Nanti d'un mandat fort politique, le Jésuite Gabriel Druillettes tenta pendant près de deux ans de convaincre les gouverneurs des colonies anglaises de prêter assistance militaire à leurs voisins français pour venir à bout des Indiens Mohawks qui, à l'entendre, se faisaient la dent et le tomahawk tant sur les

* *L'auteur est rédactrice en chef adjointe et éditorialiste au quotidien Le Devoir. En 1980-1981, elle a effectué à New York un stage de recherches sur les relations Québec-États-Unis, à l'invitation de la Carnegie Endowment for International Peace.*

1. André DUVAL, Mason WADE, *Québec-Boston. Celebrating New England – Nouvelle France: 350 Years of Partnership in Shaping North America*. Publié par la Délégation du Québec en Nouvelle-Angleterre, Boston, 1980, 118 p. Voir pp.18-21 et 83-86.

Revue Études internationales, volume XII, no.4, décembre 1981

catéchumènes abénakis que sur les chrétiens de la région de Québec. Les Anglais, promettait le père Druillettes, obtiendraient en retour un accord de libre-échange commercial avec la Nouvelle-France, dont ils avaient bien besoin au moment où d'autres turbulences des guerres coloniales menaçaient leur commerce avec des régions septentrionales. « Mais l'appât du libre-échange avec Québec ne suffit pas à convaincre le peuple de la Nouvelle-Angleterre de risquer une guerre avec les féroces Iroquois » de constater Mason Wade.

Les deux ingrédients principaux de ce premier épisode de diplomatie régionale, l'avantage commercial et les rivalités politiques, ont traversé les âges et, quoique sous des couleurs moins crues, sont encore aujourd'hui l'intérêt et la raison de la politique étrangère « régionale » telle qu'elle se pratique dans le nord-est de l'Amérique.

Ce n'est toutefois guère avant le début des années soixante-dix que les études nord-américaines de politique étrangère se sont intéressées à ces activités innocemment instituées hors des canaux normaux de la diplomatie entre États souverains. Le Département d'État américain commande alors à un chercheur, Roger Frank Swanson, une enquête sur l'étendue des relations directes entre provinces et états américains. Son rapport, produit en août 1974², deviendra la référence classique des quelques études subséquentes. Il constate, à la suite d'un relevé qui ne pouvait être exhaustif, que les états et provinces ont entre eux au moins 766 « accords, arrangements ou ententes » dont environ le tiers sont de nature suffisamment formelle pour être quasi-diplomatiques. Dans un ouvrage publié plus tard³ à propos de l'appareil diplomatique américain et canadien, Swanson étudiera aussi l'ensemble des caractéristiques de ces relations « sous-nationales », l'étendue des sujets touchés, les techniques de communication, de représentation, ainsi que l'apparition, en 1973 dans le nord-est, d'une forme de consécration politique via les « sommets », à deux ou à plusieurs, des gouverneurs et premiers ministres des états et provinces. Swanson prédit l'accroissement et la consolidation de ce type d'activités et ne s'en inquiète pas outre mesure pour l'orthodoxie des relations entre le Canada et les États-Unis à condition, conclut-il, que les provinces et états reconnaissent les limites de leurs compétences constitutionnelles, ne cherchent pas à marquer des points contre les gouvernements fédéraux et que ces derniers s'occupent eux-mêmes d'en surveiller l'évolution.

Au même moment, un chercheur canadien, Thomas Allen Lévy⁴, mène une étude sur le rôle des provinces dans la politique étrangère canadienne et conclut lui aussi à la croissance de leur action directe. Mais, et ce sera la constante des

2. Roger Frank SWANSON, *State Provincial Interaction, A Study of Relations between United States and Canadian Provinces*, Center for Canadian Studies, John Hopkins University, août 1974.

3. Roger Frank SWANSON, *Intergovernmental Perspectives on the Canada - U.S. Relationship*, New York University Press, New York, 1978, 278 p. et du même auteur, *The Range of Direct Relations Between States and Provinces*, International Perspective, mars-avril 1976, pp. 18-23.

4. Thomas Allen LEVY, *Le rôle des provinces*, in *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, publié sous la direction de Paul Painchaud par le Centre québécois de relations internationales, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1977, pp. 109-145. Voir aussi Richard H. LEACH, Richard B. RILEY et Thomas A. LEVY, *State-Province Relations across the Canadian Border*, State Government, été 1975, pp. 150-155.

évaluations qui suivront jusqu'à aujourd'hui, l'analyste canadien se montre déjà plus inquiet que son collègue américain quant aux conséquences du phénomène pour la cohérence de la politique étrangère fédérale. Les provinces, explique-t-il, conduisent des relations internationales de nature surtout économique (commerce et investissement) et culturelles (échanges et coopération); or la politique étrangère des États souverains a elle-même tendance à se redéfinir hors des sentiers battus de la défense et de la diplomatie, pour intégrer les dimensions économiques et culturelles. Si le gouvernement fédéral et les provinces n'arrivent pas bientôt à un accord sur leurs compétences respectives – l'éternelle querelle canadienne – Levy prédit que les différends fédéraux-provinciaux iront en s'accroissant sur la scène internationale. Il craint également que les partenaires du Canada prennent avantage de ces divisions internes. Un peu plus tard, il écrira que le système fédéral canadien trouvera là « un défi de premier ordre » qui s'adresse tant à son « modèle » actuel qu'à « la plus importante de ses relations internationales » (la relation avec les États-Unis).⁵

La sérénité américaine contrastera encore avec la nervosité canadienne quand, en 1980, on verra paraître quelques études, quoique moins poussées, sur les « relations transnationales ». Ralph W. Howe, du Vermont, dans une intéressante recherche sur les contacts entre la Nouvelle-Angleterre et les provinces de l'Atlantique autour de la gestion régionale de projets énergétiques⁶, conclut que le renforcement continu de ces mécanismes de coopération au cours des années soixante-dix n'a aucunement offensé les gouvernements fédéraux. Les États américains, dit-il, ont constamment collaboré avec Washington et ont « déféré à sa suprématie » et les provinces maritimes ont été « loyales au Dominion et respectueuses de la bonne conduite des relations fédérales-provinciales ». Ces activités, selon lui, ont aidé à rendre le processus de décision « plus représentatif » dans les relations entre le Canada et les États-Unis.

Howe n'est pas aussi certain de la tenue du Québec, partenaire fort important de ce regroupement régional autour des questions d'énergie. Mais Earl Fry, qui s'y arrête plus longuement⁷, constate qu'on assiste probablement à une tentative de fragmentation de la présence fédérale sur la scène internationale – puisqu'un gouvernement souverainiste tente d'y obtenir une voix séparée – mais que ces « voix multiples » ne se font entendre qu'en des matières « non stratégiques ». À son avis, tout cela ne bouleversera pas « les relations internationales des années 80 et 90 ».

Toute autre et alarmée est l'analyse de Garth Stevenson,⁸ de l'Université de l'Alberta, pour qui non seulement le Québec mais l'ensemble des provinces ont joui

5. Thomas Allen LEVY et Don MUNTUN, *Federal-Provincial Dimensions of State-Provincial Relations, International Perspective*, mars-avril 1976, pp. 23-27.

6. Ralph W. HOWE, III, *Transnational Regionalism: Energy Management in New England and the Maritimes*, in *Canada-United States Law Journal*, Vol. 3, été 1980, pp. 139-200.

7. Earl H. FRY, *The International Relations of Subnational Governments: Coping with the « Many Voices » Phenomenon in an Interdependent World*, Conférence présentée à la table ronde sur « Le pluralisme et les relations internationales », Association internationale de Science politique, Corfou, Grèce, septembre 1980, p. 42.

8. Garth STEVENSON, *The Distribution of Foreign Policy Making Power Between the Federal Government and the Provinces*, conférence présentée au séminaire sur les relations canado-américaines, Cambridge, Massachusetts, avril 1980, p. 34.

de trop de latitude pour se lancer dans les affaires internationales. Il annonce de « périlleuses conséquences » si les provinces, comme elles en ont la tendance, se rapprochent de leurs voisins de Sud. « Le régionalisme transnational entre les provinces canadiennes et les états américains, écrit-il, est virtuellement et jusqu'à un certain point actuellement, une menace à l'intégrité du Canada. En fait, ce n'est pas exagéré que de dire que c'est exactement ce que la création de la Confédération devrait empêcher ».

I – DES LIENS DE PLUS EN PLUS POLITIQUES

Pour départager ces opinions très éloignées, il importe de savoir de quoi sont faites les relations directes états-provinces. Conduites au début des années 70, les deux seules études empiriques, celles de Lévy et de Swanson, concluent l'une et l'autre qu'il s'agit de relations techniques, dictées par les nécessités quotidiennes – la moitié d'entre elles ont d'ailleurs lieu avec des états situés à la frontière canadienne – et qu'elles sont le fait de la fonction publique, avec une très rare participation des autorités politiques. On note toutefois quelques rencontres entre premiers ministres et gouverneurs et l'apparition en 1973 d'une forme de « sommet » régional réunissant premiers ministres de l'Est canadien et gouverneurs des états de la Nouvelle-Angleterre, un événement qui semble alors annoncer une approche moins étroite des relations états-provinces.

En l'absence d'une suite à ces études empiriques, il faut supposer que les relations fonctionnelles, commandées par des besoins administratifs, ont continué à croître avec les appareils bureaucratiques. Mais il est évident – et facile à retracer – que les sommets, à deux ou à plusieurs, sont devenus pratique plus courante. Ils amènent virtuellement, avec la participation des élus que sont les gouverneurs et premiers ministres, une politisation des liens états-provinces. C'est là un des développements les plus significatifs des dernières années.

Les visites mutuelles sont désormais routinières. Pour la seule période 1980-1981, le Premier ministre de l'Ontario a rencontré, chez lui ou aux USA, les gouverneurs des états de New York, du Massachusetts, du Texas, du Michigan. Le Premier ministre de l'Alberta a rencontré les gouverneurs de l'Idaho et de l'Utah et le Premier ministre du Québec a rencontré les gouverneurs du New Jersey, du Massachusetts, du Maine, du New Hampshire et de New York. Ce sont là les provinces les plus actives pour les rencontres à deux, mais d'autres, telles le Manitoba, Terre-Neuve et la Colombie britannique se sont engagées dans ce genre d'activités au moins une fois en 1981.

À la même époque, l'intérêt augmente pour les sommets régionaux, ces rencontres multilatérales où gouverneurs et premiers ministres d'états et de provinces contigus ou géographiquement rapprochés se préoccupent désormais autant de planification, d'échanges d'information, de création de mécanismes d'analyse ou de gestion conjointe que de la résolution « ad hoc » de leurs problèmes bilatéraux, ce qui avait jusque-là caractérisé les opérations transfrontières.

La plus ancienne et la plus solide de ces institutions est la Conférence annuelle des premiers ministres de l'Est canadien (Québec, Terre-Neuve, Nouveau-

Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard) et des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire, Maine, Rhode Island, Vermont). Née en 1973 à l'Île-du-Prince-Édouard, elle s'est réunie pour la neuvième fois à Terre-Neuve en juin 1981. Il s'agit d'un organisme volontaire, financé par les états et les provinces participants, pris en charge annuellement par la région hôte, en alternance américaine et canadienne, un peu selon le modèle des « sommets » des chefs d'États et de gouvernements des pays industrialisés dont son folklore s'inspire modestement, du décor jusqu'aux mondanités d'usage. La conférence dure deux jours, ses délibérations sont publiques et les résolutions qu'elle adopte, sauf si elles concernent ses propres mécanismes, n'ont que valeur incitative. Elle a cependant pris un caractère de plus en plus institutionnel avec les années et les divers comités régionaux qu'elle a créés – groupes consultatifs sur le transport, l'énergie, le tourisme – sont devenus des canaux importants et réguliers de communications qui eussent autrefois été plus informelles et occasionnelles.

À l'Ouest, il semble de plus en plus certain qu'on imitera bientôt ce type d'organisation. En juin 1980, à Great Falls au Montana, le gouverneur de l'État, Thomas Judge et le sénateur démocrate Max Baucus étaient les hôtes d'une Conférence canado-américaine sur le commerce et le tourisme qui réunissait sept états américains (Alaska, Washington, Idaho, Oregon, Montana, North Dakota, Minnesota) et les quatre provinces canadiennes de l'Ouest (Colombie britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba). La Conférence confiait alors au gouverneur du Montana le soin de créer un groupe de travail qui formulerait une proposition de création d'une « Commission conjointe canado-américaine sur le commerce et le tourisme » qui rassemblerait les participants déjà présents à la conférence de 1980. Même si l'échéancier de ce groupe de travail n'a pas été respecté, notamment à cause du départ du gouverneur Judge et de l'indifférence à peine déguisée du Manitoba et de la Saskatchewan, les pourparlers préliminaires se poursuivent. Cette commission conjointe régionale aurait une structure semblable à celle de l'Est⁹, avec deux sous-comités principaux, l'un pour les affaires commerciales, l'autre pour les affaires touristiques.

Beaucoup moins connu est le mini sommet régional qui réunit chaque année le Premier ministre de la Colombie britannique, le commissaire du territoire canadien du Yukon et le gouverneur de l'Alaska.

Avec le prochain sommet du Nord-Ouest, celui du Grand-Nord et celui du Nord-Est, sera bientôt complétée l'institutionnalisation des relations régionales de l'ensemble des états américains proches des frontières. En juin 1980 en effet, les gouverneurs des états américains et mexicains de la frontière du Sud se sont réunis pour la première fois en « sommet » à Ciudad Juarez, dans l'État mexicain de Chihuahua, et ils le feront à nouveau, aux États-Unis cette fois, en octobre 1981, suivant eux aussi le modèle de la Conférence du Nord-Est. Les États américains participants sont le Texas, la Californie, l'Arizona et le Nouveau-Mexique. Les

9. Lettre du gouverneur Thomas L. JUDGE, État du Montana, aux gouverneurs de l'Alaska, de Washington, de l'Oregon, de l'Idaho, du Nord Dakota, du Minnesota, et aux premiers ministres de la Colombie britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, le 9 juillet 1980.

États mexicains sont le Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo Leon, Tamaulipas, Chihuahua. Leurs échanges portent sur un vaste éventail de questions bilatérales: tourisme, écologie et pollution, échanges culturels, immigration, trafic des drogues, énergie et commerce, agriculture, développement industriel près des frontières.

Bien que les sommets, à cause de leur brièveté et de leur caractère plutôt cérémonial et symbolique, changent peu de choses à la conduite quotidienne des relations états-provinces qui continuent à s'effectuer par une multitude de canaux bureaucratiques, leur qualité politique a tendance à ennoblir ce genre de relations, à leur donner couleur de participation à une forme de politique étrangère. Un réseau de fonctionnaires préposés aux dossiers afférents à ces rencontres et aux comités qui les complètent est en voie de se constituer, encore que très modestement, en quasi-appareil diplomatique.

Pour les provinces canadiennes dont certaines – comme le Québec, l'Ontario, l'Alberta, ont déjà des ministères des Affaires intergouvernementales et un appareil important de représentation à l'étranger via bureaux et délégations officielles, les sommets régionaux ajoutent peu à une activité bien établie. Mais pour les états américains généralement dépourvus de ce genre de machinerie quasi-diplomatique, la tenue des conférences régionales a suscité la création de postes ou l'attribution de fonctions spécialisées pour coordonner les relations avec le Canada. Dans le Nord-Est, par exemple, c'est le cas pour le Maine, le Connecticut, le Vermont.

Les différences de taille et d'objectifs politiques entre ces appareils de « relations extérieures », pour les états et provinces, expliquent déjà que les activités des provinces suscitent plus de nervosité, quant à leurs effets sur la politique extérieure de l'État central, que ne le font celles des états américains. Mais si les analyses américaines du phénomène sont plus quêtes, c'est que la présence et le type de contrôle direct de Washington sur ce type d'activités sont beaucoup plus importants que la présence et le contrôle direct d'Ottawa.

En fait, les modèles d'intervention divergent clairement d'un pays à l'autre. Le Mexique est de loin le plus évidemment centralisateur. C'est le président mexicain lui-même qui dirige en pratique la participation mexicaine à la réunion régionale où les gouverneurs font figure de délégués du pouvoir fédéral. Le gouvernement fédéral américain, pour sa part, exerce une surveillance facile et constante via des organismes régionaux qu'il a lui-même créés, les « Regional Commissions » qui coordonnent la plus grande partie de la participation des gouverneurs aux conférences transrégionales. Le gouvernement fédéral canadien ne dispose d'aucune ligne directe de la sorte avec les organisations régionales, où il n'est admis qu'en observateur.

Tant pour les états du Sud-Ouest que ceux du Nord-Ouest et du Nord-Est, ce sont donc les « Regional Commissions », des organismes créés et financés par Washington, qui ont donné l'impulsion et le support logistique aux activités transfrontières des gouverneurs. Ces commissions sont nées de l'une des fameuses lois sociales de l'administration du président Lyndon B. Johnson, la Loi des travaux publics et du développement économique adoptée en 1965, qui confiait au Département du Commerce la mise sur pied et la responsabilité générale de ces commis-

sions régionales. Elles devaient susciter la collaboration entre états, dans des régions désignées comme économiquement faibles, autour de projets conjoints de développement, ou de partage de l'aide technique et financière du gouvernement central. Huit commissions régionales desservent 34 états. Quatre d'entre elles ont jugé de leur mandat de s'impliquer directement dans l'institutionnalisation des relations transfrontières. Ce sont la New England Regional Commission pour la Nouvelle-Angleterre, la Pacific Regional Commission et la Old West Regional Commission pour les états du Nord-Ouest, et la Southwest Border Regional Commission pour les états du Sud. Les commissions subventionnent la participation des gouverneurs aux conférences annuelles et, plus substantiellement encore, fournissent le personnel et les ressources nécessaires à des études et travaux commandés par les conférences.

Selon le rapport annuel de la New England Regional Commission (NERCOM) pour l'année 1980¹⁰, près de 750.000 \$ sur un budget d'activités (program budget) de quelque trois millions, sont allés à des études ou projets reliés partiellement ou totalement à des activités touchant aussi aux provinces: tourisme, échanges commerciaux, besoins régionaux en énergie, étude des projets d'échange d'électricité, subvention de fonctionnement au Northeast International Energy Program créé par la conférence, et subvention à la conférence même.

De même les projets de répétition de la conférence du Sud dépendent de la possibilité d'obtenir un financement du Département du Commerce via les commissions régionales, et ce sont les commissions du Nord-Ouest (Old West et Pacific) qui ont offert de subventionner la conférence du Nord-Ouest, si elle a lieu. Dans la région Sud, la réunion mexicaine-américaine des gouverneurs a été conçue, planifiée, coordonnée et menée quasi entièrement, du côté américain, par la Southwest Border Regional Commission.¹¹

Les commissions régionales sont co-présidées par un des gouverneurs des états desservis ainsi que par un fonctionnaire fédéral, ce qui assure la ligne directe avec Washington qui le désigne. Une enquête téléphonique auprès des gouvernements des six états de la Nouvelle-Angleterre révèle au surplus que ce sont systématiquement des fonctionnaires préposés à la liaison avec NERCOM qui sont responsables des relations avec les provinces canadiennes.

Dans son budget adopté en mars 1981 par le Congrès, l'administration Reagan a toutefois fait un sort aux fonds réservés aux commissions régionales en conformité au « titre V » de la loi de 1965. En pratique on a littéralement mis fin à leur existence en leur coupant les vivres pour l'année 1982. Selon le directeur du budget, M. David Stockman, et le secrétaire au Commerce, M. Malcom Baldrige, la présence fédérale dans des projets de développement régionaux est une autre illustration des interventions superflues de l'État dans la vie des citoyens, et le programme de redressement économique que propose le président à l'ensemble de la

10. New England Regional Commission, *Annual Report 1980*, Boston, 1981, p. 31.

11. *First International Meeting of the Border Governors of the United States and Mexico, June 26 and 27, 1980, Ciudad Juarez, Chihuahua*, A Summation of the Proceedings and Position Papers of the U.S.-Mexico Border Governors, publié par la Southwest Border Regional Commission, Tucson, Arizona, pp. 3-6.

nation devrait redonner un tel souffle au secteur privé qu'il fournira lui-même, par surcroît et de nature, les redressements économiques régionaux qui s'imposeraient encore.¹²

L'effet de la dissolution de NERCOM sur la participation des états américains aux organismes transfrontières pourrait évidemment être dévastateur, surtout pour ceux qui n'en sont qu'à leurs balbutiements, mais aussi pour la Nouvelle-Angleterre dont la cohésion politique inter-états reposait beaucoup sur les travaux de NERCOM. Au début de 1981, par exemple NERCOM a publié une « stratégie de développement économique »¹³ pour la région, résultat de deux ans de travaux que la commission avait subventionnés, et conduits avec la collaboration des secteurs publics et privés de chaque État.

Incapables de résister au rouleau compresseur fédéral dans ce cas, les gouverneurs ont décidé de donner à leur propre association volontaire, la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre, une partie des mandats de NERCOM, dont son intérêt pour les liens avec les provinces. Mais les limites de ce genre de succession sautent aux yeux avec la comparaison des budgets. NERCOM vivait en 1980 avec un peu plus de dix millions de dollars, la Conférence des gouverneurs ne peut guère en rassembler que \$350,000.

Si la cohésion régionale se trouve affectée par la disparition de NERCOM, il se peut que la politique de l'administration Reagan ait un effet qu'elle n'est certainement pas allée jusqu'à prévoir, celui de diminuer la surveillance fédérale de la « politique étrangère » que conduisent les états avec les provinces canadiennes. Il serait étonnant que cessent les nombreuses visites entre premiers ministres gouverneurs, ou même que la conférence annuelle ne survive pas, quoique avec des ressources diminuées du côté américain. Mais Washington aura perdu son antenne directe dans la préparation des grands dossiers qui y sont étudiés.

Mais l'État fédéral américain, même sous l'administration républicaine qui, selon les mots de M. Reagan, veut faire de ce pays une « fédération d'États souverains »¹⁴, est encore à des années-lumière de toute balkanisation de sa politique étrangère. Le gardien de l'orthodoxie, le Département d'État, reprend d'une main ce qu'il semble être en danger de perdre de l'autre, et vient de créer, au sein de l'ambassade américaine à Ottawa, un poste d'adjoint spécial à l'ambassadeur défini comme « state and local government liaison ». Sa fonction semble bien en être une de contrôle et de surveillance, en même temps que de représentation des intérêts régionaux, et elle paraît avoir été instituée en bonne partie à cause de la multiplication fulgurante des contacts directs états-provinces.

12. *Hearing Report on Economic and Regional Development Programs Under the Jurisdiction of the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works and Transportation*, U.S. House of Representatives, March 1981, U.S. Government Printing Office, Washington, 1981, p. 6.

13. *The New England Regional Plan, An Economic Development Strategy*, published for New England Regional Commission by University Press of New England, Hanover and London, 1981, 140 p.

14. *White House Briefing on the Program for Economic Recovery*, Remarks and a Question and Answer Session with State and Local Officials, May 28, 1981. Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 17, Number 22, p. 568.

Plusieurs analystes croient toutefois que les États-Unis sont à leur tour entrés plutôt irréversiblement dans la voie de la décentralisation du pouvoir vers les états (et municipalités), et le désengagement qu'opère Washington à l'égard d'une multitude de programmes sociaux jusqu'à maintenant gérés centralement pourrait être le déclencheur d'un appétit local, forcé ou non, pour des responsabilités plus grandes.¹⁵ Si le rôle des états dans la politique étrangère américaine est pour l'instant à peine perceptible, il pourrait se développer, tout comme au Canada, avec le renforcement général des pouvoirs locaux.

Pour l'instant, même avec un degré de contrôle relativement élevé, Washington est loin d'avoir la main aussi ferme que le gouvernement mexicain qui dirige directement lui-même la conduite des relations étrangères « sous-nationales » en voie d'apparaître. Les six gouverneurs mexicains présents à la réunion de Ciudad Juarez, en juin 1980, avaient non seulement dû obtenir une autorisation formelle du président Lopez Portillo, mais ils étaient en quelque sorte ses délégués, dûment mandatés au plus haut niveau pour faire valoir le point de vue officiel mexicain sur l'ensemble des questions à l'ordre du jour, qu'il s'agisse de l'immigration, des échanges culturels ou des industries situées à la frontière¹⁶. Le rapport officiel de la conférence¹⁷ indique que le président Portillo a négocié lui-même, avec le gouverneur du Texas, le mode d'organisation de la réunion et qu'il a choisi lui-même, parmi les gouverneurs des états de la frontière, celui qui devait coordonner la participation mexicaine.

Par contraste, le gouvernement canadien est certes celui qui a le lien le moins direct avec cette forme plutôt avancée de politique extérieure « sous-nationale ». Même si le Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, après de célèbres escarmouches avec le Québec au milieu des années soixante, s'est donné en 1967 un Bureau de la coordination fédérale-provinciale, celui-ci affirme n'avoir pas de « rôle de surveillance » si bien qu'il ne tient même pas de relevé des visites bilatérales entre gouverneurs et premiers ministres et qu'il n'est d'aucune façon impliqué dans la planification, l'organisation et la tenue d'une réunion comme celle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est canadien. Ottawa y délègue toutefois des observateurs parce que, selon la fonctionnaire de la coordination fédérale-provinciale, il s'agit d'une « réunion à caractère international » et que des formes d'information et d'aide fédérale pourraient être utiles à la discussion ainsi qu'au suivi à accorder à certaines questions qui y sont abordées.

Mais le détachement, presque l'indifférence, qu'affiche le gouvernement fédéral canadien à l'égard des organisations régionales transfrontières n'est pas nécessairement synonyme d'une absence de contrôle. Car, dans le dossier de l'énergie, celui qui justifie et domine l'existence de la conférence des gouverneurs et premiers ministres, il n'est guère de projet où Ottawa ne soit directement impliqué et ne

15. Drummond B. AYRES, « U.S. Fiscal Course a Worry to States », *The New York Times*, 31 juillet 1981, p. A8.

16. Robert H. MCBRIDE, Ed., *Mexico and the United States, Energy, Trade, Investment, Immigration, Tourism*, The American Assembly, Columbia University, Prentice-Hall Inc. New Jersey, 1981, p. 28.

17. Voir *supra*, note 11, p. 3.

puisse jouer un rôle majeur si jamais les promesses d'exportation ou d'échanges à large échelle cessaient d'être des vœux pour se concrétiser.

Quoique moins tonitruante que Terre-Neuve, par exemple, la Nouvelle-Écosse est lancée dans un programme de développement de l'énergie électrique qui pourrait en faire un rude concurrent du Québec également sur les marchés d'exportation américains. Or il n'est à peu près pas un aspect de ce programme de développement qui ne soit conjointement planifié et financé avec le gouvernement fédéral. La Nouvelle-Écosse a d'énormes réserves de charbon et est en voie de reconverter massivement ses centrales électriques de la combustion à l'huile à la combustion au charbon. Le plus important producteur de charbon dans la province (plus de trois millions de tonnes en 1981) est la Cape Breton Development Corporation, une société de la Couronne fédérale, qui est également l'une des forces majeures derrière un consortium de compagnies privées et publiques qui font de la recherche sur les nouvelles technologies pour l'exploitation et l'utilisation du charbon, dont l'important Scotia Coals Synfuels Project. Ce sont les programmes à frais partagés du gouvernement fédéral qui permettent à la Nouvelle-Écosse de subventionner les recherches de la Nova Scotia Research Foundation sur les processus de transformation du charbon en fluides utilisables, de même que le programme expérimental d'énergie marémotrice de la rivière Annapolis. Le succès de ce dernier programme et le harnachement des marées de la baie de Fundy permettraient un jour à la Nouvelle-Écosse de devenir un très important exportateur d'énergie vers la Nouvelle-Angleterre, via le Nouveau-Brunswick. C'est la Nova Scotia Tidal Power Corporation, une société contrôlée conjointement par Ottawa et la Nouvelle-Écosse qui est en charge de ce projet. La construction du pipeline TransQuébec et Maritimes, qui doit prolonger de Québec à Halifax le réseau de distribution de gaz naturel et qui pourrait un jour être utilisé pour vendre du gaz de l'Atlantique aux États américains du Nord-Est, est entièrement de responsabilité fédérale, de même que l'organisme de réglementation qui devrait approuver toutes formes d'exportations, électricité, gaz ou pétrole, l'Office national de l'Énergie.

Malgré la querelle qui l'oppose à Ottawa quant à la propriété des droits miniers sous-marins au large des côtes, la province de Terre-Neuve est beaucoup plus conciliante à l'égard d'Ottawa quand il s'agit, sur son propre territoire, du développement des ressources hydroélectriques et notamment de celles qui devraient être réservées à l'exportation vers les États-Unis. Créée en 1978 par accord fédéral-provincial, la Lower Churchill Development Corporation (la province a 51% des actions, Ottawa en a 49%) doit développer l'un ou les deux sites de la Basse-Churchill, Gull Island et Muskrat, et l'on prévoit que l'énergie ainsi produite sera largement en surplus des besoins de l'île de Terre-Neuve, même si on réussissait à relier l'île à ces centrales au Labrador, par une ligne de transmission. Dans son Programme énergétique national d'octobre 1980¹⁸, Ottawa affirme avoir déjà prévu jusqu'à \$200 millions de capitaux pour les débuts de ces importants travaux. Il faut évidemment souligner l'aide politique que le gouvernement fédéral apporte au gouvernement de Terre-Neuve dans ses projets d'exportation, en se proposant de donner les moyens légaux à l'Office national de l'Énergie d'exproprier au Québec le

18. *Le programme énergétique national, 1980*, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1980, p. 90.

corridor territorial nécessaire au passage des lignes de transmission hydroélectriques de Terre-Neuve.¹⁹

Même la minuscule Île-du-Prince Édouard, qui se spécialise dans les « énergies douces » et renouvelables, ne pourrait offrir aux États de la Nouvelle-Angleterre l'utilisation de son site expérimental pour l'énergie éolienne, le Atlantic Test Wind Site, sans le secours d'Ottawa qui a payé 80% du demi-million requis pour le construire et qui entend continuer à le subventionner.

Le Québec est par contraste beaucoup moins dépendant du soutien du gouvernement fédéral pour le développement des sources d'énergie qui sont exportables vers la Nouvelle-Angleterre puisque l'exportateur, Hydro-Québec, est une société entièrement provinciale. Mais il n'est tout de même pas un mégawatt qui puisse traverser la frontière sans approbation fédérale. Toute exportation d'électricité est conditionnelle à l'obtention d'un permis, issu par l'Office national de l'Énergie qui tient des audiences pour chaque cas et pose des exigences précises quant aux prix demandés et aux quantités rendues disponibles. Le Conseil fédéral des ministres doit au surplus approuver tout permis d'exploitation émis par l'ONE. Même si la vente d'électricité aux États-Unis n'est habituellement pas objet de litige entre le fédéral et les provinces, Ottawa dispose de tous les instruments pour surveiller de près les transactions, et y intervenir si besoin est.

L'intérêt du gouvernement canadien pour les échanges d'électricité en direction nord-sud, qui a toujours été très relatif depuis que le ministère de l'Industrie et du Commerce leur a largement ouvert la porte en 1963, s'est d'ailleurs ravivé depuis quelques années. À la suite d'une rencontre entre le Premier ministre Pierre Elliot Trudeau et le vice-président américain Walter Mondale, en janvier 1978, les deux gouvernements fédéraux commandaient une étude conjointe « pour étudier les possibilités d'augmentation d'échanges internationaux d'électricité entre les deux pays ». ²⁰ Quoique boycotté par le Québec, le comité conjoint canado-américain a publié en février 1979 un rapport hautement favorable aux échanges d'énergie électrique, dans un langage semblable à celui des discussions entre gouverneurs et premiers ministres provinciaux. Ottawa semble donc beaucoup moins réticent à un « libre-échange » d'énergie électrique entre états et provinces qu'à un libre-échange d'énergie sous forme de pétrole ou de gaz naturel, qu'il règlemente de beaucoup plus près. L'avant-projet de loi déposé le 22 juin 1981 par le ministère fédéral de l'Énergie, pour permettre l'expropriation de territoire provincial aux fins de construction de lignes de transmission, vient confirmer cette attitude: à aucun moment Ottawa ne s'interroge, dans ce volet de son « programme national de l'énergie » sur le principe même de larges ventes d'électricité à l'étranger, mais il cherche à établir de façon impérative son droit constitutionnel d'intervenir dans les conditions de circulation de cette forme d'énergie dont il s'était plutôt désintéressé jusque là. Par contraste le Programme énergétique national de 1980 indique clairement que les exportations de gaz et surtout de pétrole devraient avoir un caractère temporaire. Il

19. Michel VASTEL, « Pour favoriser l'exportation de l'électricité, Ottawa compte doter l'ONE du pouvoir d'expropriation », *Le Devoir*, 23 juin 1981, p. 1.

20. *United States/Canada Electricity Exchanges*, prepared by United States Department of Energy and Canadian Department of Energy, Mines and Resources, February 1979, p. i.

affirme fermement que les exportations de pétrole devront à moyen terme « être détournées progressivement vers le marché intérieur », et il étend aux ventes de gaz la taxe à l'exportation qui frappait déjà la vente de pétrole sur les marchés américains. Pour l'électricité il affirme son droit d'établir une taxe à l'exportation mais se retient de le faire²¹.

Les liens régionaux transfrontières qui se sont créés ou sont en voie de se forger entre États mexicains et américains, entre provinces canadiennes et états américains, sont donc dans une large mesure soumis à un contrôle serré et efficace des gouvernements fédéraux concernés, malgré certaines apparences d'autonomie. Le Mexique le fait de façon directe, les gouverneurs d'états agissant en pratique comme mandataires du président lors de ces activités conjointes; les États-Unis le font de façon médiatisée mais non moins efficace via des commissions régionales créatures du pouvoir central; et le Canada le fait de façon indirecte mais très réelle en intervenant dans des dossiers spécifiques soit par un essentiel soutien financier, soit en affirmant son pouvoir réglementaire sur toutes formes de transactions internationales.

II – DES PRÉOCCUPATIONS LIMITÉES

Même sous l'oeil intéressé et bien ouvert de leurs capitales fédérales, se pourrait-il que les relations politiques entre gouverneurs et premiers ministres, ainsi que leurs travaux conjoints, fragmentent et parfois contredisent la politique extérieure de l'un ou l'autre pays? C'est là, en somme, au-delà des moyens de contrôle, la crainte la plus profonde de ceux qui s'inquiètent de l'accélération des relations dites « sous-nationales ».

Seule la conférence des premiers ministres de l'Est canadien et des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre existe depuis assez longtemps pour permettre une analyse de cet ordre, et elle indique que la balkanisation de la politique étrangère est encore loin de se présenter comme une épée de Damoclès. D'un organisme qui, à sa naissance, s'assignait de multiples champs d'intervention, dont certains relevant nettement des autorités fédérales, la Conférence est devenue un simple lieu d'échanges, dominé par une seule vraie préoccupation: l'énergie. D'un organisme qui se voulait un groupe de pression sur les gouvernements fédéraux, la Conférence est devenue un observateur attentif, mais plutôt passif, des décisions qui concernent la région.

Le langage de ses premières résolutions, sans être un défi direct à l'autorité constitutionnelle d'Ottawa ou de Washington, n'en contient pas moins des déclarations qui frôlent la divergence avec les politiques extérieures des deux gouvernements centraux, du moins à l'époque. Ainsi la première conférence, celle de 1973 à l'Île-du-Prince-Édouard, adopte une résolution qui « presse chacun des gouvernements fédéraux de permettre la mise en marché et le transport des matières énergétiques entre les régions, le plus librement possible, tout en préservant la

21. Voir *supra* note 18, pp. 37 et 40.

sécurité nationale du Canada et des États-Unis ». ²² Elle presse aussi « chacun des gouvernements fédéraux de résoudre, le plus rapidement possible, toutes et chacune des disputes quant aux frontières entre les États-Unis et le Canada » dans la région du nord-est.

Il faut se rappeler ici que cet appel à une sorte de libre-échange de l'énergie a lieu au coeur de la crise du « protectionnisme » de l'énergie entre le Canada et les États-Unis. En 1970, l'administration Nixon avait imposé un contingentement des importations de pétrole canadien aux États-Unis, tandis que le Canada cherchait à maximiser ses ventes à son voisin tout en s'approvisionnant à bon prix à l'étranger pour les besoins pétroliers des provinces de l'Est vers lesquelles on ne pouvait acheminer de pétrole canadien. En 1973, avec la guerre au Moyen-Orient et la flambée des prix du pétrole, la situation s'inverse dramatiquement: le Canada met l'accent sur l'auto-suffisance, impose une taxe à l'exportation du pétrole malgré les vives protestations américaines, et réduit graduellement les quantités disponibles à l'exportation. Ottawa et Washington sont alors en période de « conflit aigu » ²³ et ouvert et la résolution à laquelle les provinces de l'Est canadien donnent leur appui à l'Île-du-Prince-Édouard contredit nettement la politique canadienne.

Les premiers ministres et gouverneurs étaient, semble-t-il, très conscients de cette contradiction et leur résolution se voulait une suite à un rapport qui avait été la base de cette première rencontre et qui leur suggérait de coordonner et d'harmoniser leurs positions régionales pour négocier avec les gouvernements fédéraux. Cette approche, disait le rapport « pourrait amener la réduction, sur une base régionale, des restrictions fédérales générales aux exportations et importations, ainsi qu'empêcher les intérêts régionaux de disparaître sous le poids des préoccupations fédérales pour les plus vastes intérêts nationaux ». ²⁴

L'année suivante, au Vermont, pendant que le président Nixon entreprend la promotion du « Project Independence », qui veut lui aussi amener les États-Unis à l'autosuffisance en matière d'énergie, les premiers ministres et gouverneurs signeront leur entente la plus complète jusqu'à aujourd'hui, le fameux « Sugarbush Compact » ²⁵ qui appelle encore au libre-échange de toutes les formes d'énergie entre les deux pays. Les participants déclarent que les deux gouvernements fédéraux doivent faciliter « la circulation de toutes formes d'énergie à travers notre frontière internationale de façon à accélérer la réduction des pénuries d'énergie » et se disent d'avis qu'une « telle coopération entre nos deux régions renforcerait, au lieu de les infirmer, les politiques nationales des États-Unis et du Canada qui cherchent à atteindre l'indépendance énergétique pour chaque nation ». Par le « Sugarbush

22. *Energy Resolution*, Conference of Eastern Premiers and New England Governors, Prince Edward Island, August 16-17, 1973.

23. Harald von RIEKHOFF, John H. SIGLER, Brian W. TOMLIN, *Canadian-U.S. Relations*, Canada-U.S. Prospects, a series sponsored by the C.D. Howe Research Institute (Canada) and The National Planning Association (USA), 1979, p. 68.

24. Dave SWEARINGEN, « Binational Energy Planning Pact Approved », *Rutland Daily Herald*, August 17, 1973.

25. *Sugarbush Compact*, June 14, 1974, Conference of Eastern Premiers and New England Governors, Sugarbush Inn, Vermont.

Compact », ils promettent de s'engager « individuellement et collectivement à persuader nos gouvernements nationaux respectifs de la nécessité d'arriver à un accord international qui crée un climat favorable à la conclusion de contrats, fermes, à long terme, privés et publics, pour assurer la prompte circulation de l'énergie, et l'usage des formes les plus efficaces de production et de transport de l'énergie entre les régions que sont les cinq provinces de l'Est canadien et la Nouvelle-Angleterre ». Le lendemain, le *Providence Journal* prédit avec enthousiasme que le « Sugarbush Compact » est le prélude à une « U.S. – Canada Energy Community »²⁶, alors même que le Président américain et le Premier ministre canadien tournent bruyamment le dos au continentalisme avec lequel ils avaient déjà tous deux, quoique à des moments différents, flirté.

La conférence de 1974 n'était pas ambitieuse qu'en matière d'énergie. Elle adoptait pas moins de huit résolutions touchant aux règles du transport international entre les deux régions et priant instamment les gouvernements fédéraux de les modifier: augmentation des services de douane, accélération des émissions de permis aux transporteurs aériens, amélioration du service ferroviaire dans la région Est ainsi que du service de ferry entre la Nouvelle-Écosse et le Maine, harmonisation des règlements sur le transport des marchandises par camions, etc. Enfin la conférence créait un « comité de développement économique inter-régional et lui confiait un très large mandat: celui de créer les conditions pour mettre en vigueur le « compact », notamment pour des projets touchant au pétrole et à l'électricité, identifier des produits pour lesquels les droits de douane pourraient être abaissés ou même éliminés à l'avantage des deux régions, étudier les échanges touristiques entre les régions, étudier les projets de développement et de recherche de pétrole et de gaz au large des côtes dans la région de l'Atlantique-Nord, définir les conditions de rétablissement de l'industrie de la pêche au saumon dans la région.

Cette fois les gouverneurs et premiers ministres ne contredisent pas les politiques fédérales mais affirment clairement leur intention d'en arriver à des positions communes dans des domaines qui sont le plus souvent de compétence fédérale, particulièrement et pour la première fois, celui du commerce international.

Dans la mesure où l'entente de Sugarbush Inn était la plus complète à survenir entre gouverneurs et premiers ministres, la plus potentiellement conflictuelle à l'égard des gouvernements fédéraux et la plus typique de ce que pourrait devenir une organisation régionale transfrontières avec un large éventail d'interventions, elle a aussi le mieux démontré les limites de ce genre d'organisation. Car dès l'année suivante, la conférence de Saint-Andrews, au Nouveau-Brunswick, était forcée de faire machine arrière.

On entre alors dans une phase de réduction des ambitions de l'institution régionale: réduction des sujets d'intérêt, réduction des grands objectifs.

Ainsi, un an après sa création, le plus ambitieux des comités créés par les gouverneurs et premiers ministres, le comité sur le développement économique

26. « A First Step », Editorial, *Providence Journal*, June 15, 1974.

interrégional disparaît après avoir remis un très faible rapport²⁷ qui témoigne à la fois du peu de moyens dont dispose la région pour se lancer dans de grandes études commerciales ou stratégiques, telles la question des tarifs ou du développement des ressources du bouclier continental. À Saint-Andrews, les gouverneurs et premiers ministres tenteront de s'entendre sur l'élimination ou la réduction graduelle de tarifs sur certains produits indentifiés par le comité selon son mandat, mais la discussion tournera court, à la suite de désaccords évidents entre états et provinces²⁸. Ce sera la dernière fois que la conférence tentera une incursion dans le domaine du commerce international. De même, parmi les nombreux sujets confiés au comité, ou effleurés par la conférence depuis sa création, il ne restera, cette année là et les suivantes, que quelques têtes de pont beaucoup plus proches des compétences réelles des participants. La plus importante sera l'énergie et les possibilités de collaboration entre les deux régions, puis le tourisme, et l'harmonisation des réglementations touchant au transport commercial interrégional.

La nouvelle modestie de la conférence est alors visible pour ce qui est de sa plus importante préoccupation, l'énergie. Jamais plus il ne sera question de lancer de grands appels aux gouvernements fédéraux pour qu'ils renversent leurs politiques protectionnistes et ouvrent la porte au libre-échange de toutes les matières énergétiques entre les deux pays. 1975 marque la fin du rêve d'une sorte de région unique Est canadien-Nouvelle-Angleterre qui « négocierait » avec les gouvernements fédéraux ; on se contentera désormais – et cela est resté un rituel de la conférence jusqu'à aujourd'hui – de commander des études sur les possibilités et projets énergétiques dans la région, et les résolutions adressées aux gouvernements fédéraux, dans l'immense majorité des cas, prennent la forme de voeux pour l'accélération des décisions touchant les deux régions. En 1975, les gouverneurs et premiers ministres commandent à un comité sur l'énergie des études sur l'énergie marémotrice, sur les capacités des ports et des pipelines de la région en cas de nouvelle crise de l'énergie, sur les « sources d'énergies communes aux deux régions », sur l'état des projets de nouvelles interconnexions pour l'échange d'électricité. En 1976 à Chatham, au Massachusetts, sur réception des rapports, les résolutions du sommet interrégional traduisent bien le nouvel état d'esprit des participants : on se promet de multiples échanges d'information sur le développement des ressources du bouclier continental, leur effet sur les pêches dans la région, et sur le progrès des études touchant l'énergie marémotrice et hydroélectrique. Quant aux gouvernements fédéraux, on ne les enjoint plus d'adopter une politique particulière mais de « définir clairement leurs propres politiques nationales de façon à inciter les provinces de l'Est canadien et les états de la Nouvelle-Angleterre à entreprendre des activités bénéfiques à leurs objectifs régionaux, sous réserve que ces activités défèrent aux considérations d'intérêt national ». Ce voeu flou et très général est suivi d'une invitation polie aux gouvernements fédéraux à résoudre leurs différends de frontière dans la région de l'Atlantique afin de permettre l'émission ordonnée de permis

27. *Report of the Standing Committee of Officials on Inter-Regional Economic Development*, Conference of Eastern Canadian Premiers and New England Governors, St. Andrews, New Brunswick, June 16, 17, 1975, 7 p.

28. Frederick J. PRATSON, *Regionalism Earns Another Nod*, *The New Englander Magazine*, August 1975, pp. 16-17.

d'exploration des ressources, et de terminer rapidement leurs études sur les possibilités de harnachement de l'énergie marémotrice.²⁹

Ce modèle d'activités de la conférence – importance des sujets reliés à l'énergie, promesse d'échanges mutuels d'information et vœux polis adressés aux gouvernements centraux – restera intact jusqu'à ce jour. En 1981, à St-John, Terre-Neuve, les échanges d'information sont devenus des projets de colloques, l'un sur la coopération en matière d'énergie pour l'automne 1981, l'autre sur les énergies renouvelables au printemps 1982, et une seule résolution s'adresse aux gouvernements centraux, qui demande l'approbation rapide des projets de développement de pipelines qui pourraient desservir, en gaz naturel, aussi bien les marchés du Nord-Est américain que de l'Est canadien, le Boundary Gas Project, et le gazoduc TransCanada et Maritimes.³⁰

D'organisme de pression intéressé à une forme de développement régional intégré, l'institution régionale originale qu'est la Conférence des gouverneurs et premiers ministres a sans cesse régressé vers le statut moins potentiellement conflictuel de simple agence de communications mutuelles. Même ce statut paisible semble aujourd'hui menacé par des divisions internes dont la plus célèbre est le boycott dont la Conférence a fait l'objet par la délégation québécoise, à Terre-Neuve en 1981.

Le boycott du Québec n'était pas dirigé contre l'institution elle-même mais se voulait une protestation contre l'annonce par le gouvernement fédéral canadien, à la veille du sommet régional, d'un projet législatif qui permettrait à l'Office national de l'Énergie d'exproprier au Québec le territoire nécessaire à la construction de lignes de transmission de l'électricité terre-neuvienne vers les marchés américains. Mais la bouderie du Québec met en lumière ce qui pourrait être une troisième phase dans l'existence de la conférence, sa transformation en une sorte de marché de l'énergie d'où disparaît l'esprit même du régionalisme, et où acheteurs et vendeurs s'informent mutuellement dans un esprit plus proche des foires commerciales que des relations internationales.

Cette troisième phase plus trivialement commerciale commence en 1978 au New Hampshire quand le premier ministre du Québec, M. René Lévesque, participant pour la première fois à la conférence, annonce que le Québec pourrait rapidement rendre disponible à la Nouvelle-Angleterre des surplus d'électricité en sus de ceux qu'il commençait alors à vendre à l'État de New York via une nouvelle interconnexion de 765 volts, tout juste mise en service. La tiédeur initiale des compagnies américaines de production d'électricité le cédait l'année suivante à un intérêt forcé quand, au beau milieu de la crise d'approvisionnement en pétrole de l'été 1979, le Premier ministre répétait son offre et, hôte de la conférence, invitait ses collègues américains à découvrir en excursion les splendeurs impressionnantes

29. *Energy Resolution*, Fourth Meeting of the New England Governors and Eastern Canadian Premiers, June 8, 1976, Chatham, Massachusetts.

30. *A Resolution to Encourage the Development of Natural Gas Projects Between Canada and New England*, Ninth Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers, St. John, Newfoundland, June 26, 1981.

des développements électriques de la baie James. Le Québec prévoyait alors que sa capacité d'exportation passerait de quelque 2,500 mégawatts à 3,500 mégawatts durant la fin des années 80; environ la moitié de cette énergie irait vers New York via l'interconnexion existante, et l'autre serait exportable en Nouvelle-Angleterre si l'on construisait une nouvelle interconnexion.

Dès lors, la Conférence des gouverneurs et premiers ministres allait être dominée par les tractations autour de cette opération très concrète. Le gouverneur du Vermont, M. Richard Snelling, recevant à son tour les gouverneurs et premiers ministres en 1980, affirme qu'il faut voir plus grand encore et harnacher à peu près toutes les rivières ayant un potentiel hydroélectrique tant au Québec qu'à Terre-Neuve. Des intérêts américains financeraient ces travaux d'Hercule, suggère-t-il, et quelque 20,000 mégawatts pourraient être disponibles à l'exportation avant la fin du siècle, libérant ainsi la Nouvelle-Angleterre des griffes de l'OPEC, du moins lui donnant le temps de trouver des solutions de rechange à ses problèmes pressants de pénurie d'énergie.³¹

En pratique, le Québec ne prit jamais au sérieux le « plan Snelling » mais les échanges qu'il provoqua lors de la conférence de 1980 allaient forcer les services d'électricité américains à explorer plus avant, avec l'Hydro-Québec, les possibilités d'accélération des travaux de harnachement de certaines rivières, et surtout les études préliminaires à la construction d'une nouvelle interconnexion aussi importante que celle qui relie le Québec à l'État de New York. Le principe de la construction est désormais acquis, mais on ne peut en dire autant du tracé définitif, qui fait l'objet d'une guerre farouche entre les états du New Hampshire et du Vermont qui s'en disputent les retombées économiques importantes, tant au plan de la création d'emploi que de l'acquisition d'énergie à coût raisonnable.³²

Le Québec, en utilisant carrément la Conférence pour la promotion de ses propres intérêts et la conduite de ses propres transactions, en modifiait ainsi le caractère et rendait l'institution plus vulnérable aux dissensions internes. Le Premier ministre de Terre-Neuve, hôte de la conférence en 1981, ne cachait pas son intention de profiter de l'absence du Québec pour mener ses propres négociations sur de futures exportations d'électricité aux états de la Nouvelle-Angleterre. Les différends entre le New Hampshire et le Vermont divisaient le bloc habituellement serein de la Nouvelle-Angleterre. Et les discussions sur l'énergie, même si elles demeurent le plat de résistance de l'ordre du jour, ont perdu leur dimension interrégionale: elles sont désormais une suite d'exposés sur les projets en cours dans chaque région et, du côté canadien, une suite d'exposés sur les futures possibilités de ventes au sud.³³ Les collisions virtuelles sont déjà toutes lisibles entre les lignes: concurrence entre exportateurs d'énergie, choix technologiques contradictoires et

31. *Compte-rendu textuel de la conférence*, Huitième conférence annuelle des gouverneurs des états de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, Vergennes (Vermont), 25-27 juin 1980, pp. 41-49.

32. Colin NICKERSON, « Vt., N.H. Scramble for Quebec's Hydro Power », *The Boston Globe*, June 21, 1981.

33. Voir les documents 850-17/008, 850-17/009, 850-17/011, 850-17/020, 850-17/022 de la Neuvième conférence, St-John, Terre-Neuve, 24-26 juin 1981.

problèmes d'environnement. Ainsi les projets de la Nouvelle-Écosse, une conversion massive de ses centrales électriques de la combustion de pétrole à la combustion de charbon, contrastent avec les énergies propres (nucléaire, hydroélectricité) que favorisent ses voisins américains et canadiens. Quant à la querelle Québec-Terre-Neuve autour des exportations d'électricité, elle ne peut que continuer à rendre malaisés les rapports entre gouverneurs et premiers ministres dans une institution régionale multilatérale telle la Conférence. En fait, cette troisième phase que traverse l'institution n'a plus que les apparences du multilatéralisme et signale sans doute un retour aux relations bilatérales entre états et provinces qui ont précédé la création de la Conférence, avec une participation beaucoup plus directe, toutefois, des autorités politiques.

Si l'on fait abstraction de la question des échanges d'énergie, les préoccupations des sommets régionaux sont désormais réduits à portion congrue. Un Comité international du Nord-Est sur l'énergie, créé en 1978 (et mis en danger par les coupures américaines de budget) sert de principal support aux échanges d'information: il organise les conférences spéciales, planifie certaines activités spéciales comme les journées internationales d'économie d'énergie (un concours entre municipalités) et dresse des annuaires et bilans utiles à la compréhension de la situation énergétique des deux régions. La seconde plus importante réalisation des sommets régionaux, la Fondation internationale du tourisme qui avait mis en commun les efforts des états et des provinces pour le marketing de l'Est canadien et de la Nouvelle-Angleterre comme région unique, « Vinland », a été renvoyée en 1981 aux bons soins du secteur privé, faute de fonds pour poursuivre l'expérience à la charge des états et provinces.³⁴

Les autres activités intéressant la Conférence sont d'un ordre marginal: programme de visites mutuelles de fonctionnaires pour étudier divers modes de gestion publique, projet de conférence sur l'agriculture à temps partiel et à petite échelle, projet de bilan des organismes de recherche généalogique des deux régions. On est loin, très loin, de l'euphorie régionaliste globale du « Sugarbush Compact », et le sommet entre certes dans une période critique pour son existence.

On est surtout très loin d'un quelconque accroc à l'unité de la politique extérieure des deux pays. On en est si loin que quasiment aucun des aspects du contentieux Canada-États-Unis ne se reflète dans les discussions des gouverneurs et premiers ministres, donc ne risque d'y être mêlé. Ce contentieux est fait de la politique canadienne de l'énergie avec la « canadianisation » controversée des entreprises pétrolières étrangères et surtout américaines, des politiques bancaires et de leur résultat sur les investissements étrangers dans l'un et l'autre pays, des problèmes afférents à la protection de l'environnement, de l'extraterritorialité des lois américaines, des querelles sur les pêches et la délimitation des frontières notamment dans les régions riches en ressources minérales sous-marines, du fonctionnement inéquitable de l'Accord nord-américain de l'automobile, de la réglementation des télécommunications dans les régions frontalières, de désaccords

34. International Tourism Region Foundation Resolution, Ninth Conference, New England Governors and Eastern Canadian Premiers, June 26, 1981.

sur les niveaux de dépenses en matière de défense et de certaines divergences politiques à propos de questions internationales telles le sens à donner au dialogue Nord-Sud. À un moment ou l'autre depuis 1973, les sommets des gouverneurs et premiers ministres ont effleuré quelques unes de ces questions (les pêches, les ressources au large des côtes) pour presser leurs gouvernements respectifs de régler leurs différends, mais ils n'ont jamais donné suite à ces pressions. On ne trouve même plus trace de ces sujets dans les débats de 1980 et 1981. Le seul flirt avec une contradiction des politiques « nationales » remonte à 1973 et 1974, au moment des grands appels à un « libre-échange » de matières énergétiques entre les deux régions mais, comme on l'a vu, la rhétorique a vite pris un tour plus prudent.

La conférence de 1981 a toutefois touché l'un des aspects du contentieux, quoique de façon imprévue, quand elle s'est inquiétée de l'effet des pluies acides générées dans les régions hautement industrialisées du Canada et surtout des États-Unis. Sans prendre position, les gouverneurs et premiers ministres ont manifesté une inquiétude qui va à l'encontre de la tiédeur, sinon de l'indifférence qu'affiche Washington à l'égard de ce problème de pollution transfrontières. Mais le sommet a tout au plus demandé un rapport sur le sujet pour la conférence de 1982 qui aura lieu aux États-Unis et il est difficile d'imaginer, en l'état des relations entre gouverneurs et premiers ministres et la faiblesse logistique de leur organisation, que pourrait se constituer là une coalition efficace.

III – DE NOUVELLES AVENUES POUR LES RELATIONS ÉTRANGÈRES

Menace encore plus théorique que réelle comme la pratique des sommets régionaux semble le démontrer, la conduite d'une « politique extérieure sous-nationale » reste certes une possibilité. Les relations qui s'instituent et surtout s'institutionnalisent entre les entités non souveraines que sont les états et les provinces pourraient se multiplier au point de rendre le contrôle et le suivi directs fort difficiles, comme c'est déjà le cas au Canada, et comme cela pourrait le devenir aux États-Unis si les commissions régionales issues de l'autorité fédérale devaient vraiment s'éteindre sous leurs difficultés budgétaires. L'existence de voies directes de communications entre états et provinces rend plus vraisemblable la possibilité de « relations obliques », celles où un gouvernement fédéral tenterait de marquer un point contre l'autre, durant un conflit, en se faisant des alliés chez les autorités régionales de son voisin. Ainsi l'aliénation des provinces canadiennes de l'Ouest à l'égard d'Ottawa et leur opposition à plusieurs aspects de la politique fédérale de l'énergie coïncide, même pour des raisons différentes, avec la profonde aversion américaine pour la même politique; un sommet régional au Nord-Ouest pourrait servir d'occasion et d'herbe tendre à une intervention indirecte de Washington dans les affaires canadiennes. C'est là une idée qui a même acquis, quoique modestement, ses lettres de noblesse à Washington. Thomas O. Enders, qui fut ambassadeur des États-Unis au Canada de 1976 à 1979 et qui est aujourd'hui Secrétaire d'État adjoint pour les affaires inter-américaines, à plusieurs reprises a indiqué que « la diplomatie doit maintenant inclure les provinces et les états »³⁵.

35. Thomas O. ENDERS, *United States and Canada, Comparisons and Interrelations*. Remarks at Stanford University. May 3, 1979. Department of State Bulletin, June 1979, pp. 1-8.

Dans un discours qu'il prononçait à l'Université Stanford en mai 1979, M. Enders ne cachait pas que cette proposition s'inscrivait dans une diplomatie de pression, plus ouverte, carrément et nommément opposée à la doctrine traditionnelle de la « diplomatie tranquille » définie par le rapport Merchant-Heeney de 1965.³⁶ « Non seulement les responsables fédéraux, le Parlement et le Congrès sont-ils impliqués (dans la conduite des relations Canada-États-Unis), mais de plus en plus les provinces et les États, de même qu'une masse de nouveaux intervenants – les groupes intéressés à l'environnement, les syndicats, les milieux d'affaires, et le reste. Cela signifie notamment que nous devons mener cette relation de façon beaucoup plus ouverte qu'auparavant, en utilisant les médias comme moyen à la fois d'informer et d'impliquer les joueurs des deux côtés », de déclarer M. Enders avant d'inviter les provinces et les États à entrer directement en relation avec les ambassades de leur voisin, à Ottawa et à Washington.

Accueillie avec froideur à Ottawa, la doctrine Enders n'a guère fait d'adeptes car, à cause des larges différences de pouvoirs entre les états et les provinces, le Canada voit évidemment plus de danger à l'établissement d'une relation Alberta-Washington, par exemple, qu'à l'établissement d'une relation New Jersey-Ottawa. Il serait cependant ironique que sa première application tende à contester l'autorité fédérale américaine plutôt que, comme on le craignait, l'autorité fédérale canadienne. C'est ce qui semble se produire dans le cas des pluies acides où un intense lobby canadien aux États-Unis a déjà la sympathie des états de New York et de la Pennsylvanie³⁷ et pourrait s'adjoindre, comme on l'a vu, celle des états de la Nouvelle-Angleterre. Mais pour l'instant, la diplomatie des pluies acides est encore largement confinée aux canaux traditionnels de communications et au corridor direct Ottawa-Washington.

S'ils ne contredisent pas les politiques étrangères fédérales et ne servent pas d'instrument aux « relations obliques », les institutions régionales transfrontières n'offensent l'humeur des gouvernements centraux, du moins l'humeur du gouvernement central canadien que d'une façon très générale en pratiquant, à leur échelle très réduite, une approche plus continentaliste de leurs problèmes que ne le voudrait le néo-nationalisme canadien qui souffle actuellement sur Ottawa. En formalisant leurs relations, en se présentant parfois quasi-officiellement comme une seule région – pour le tourisme, par exemple – un sommet régional comme celui du Nord-Est rend plus visible l'existence d'une « sorte de gouvernement continental vague et non reconnu » selon les termes du journaliste Anthony Westell.³⁸ Selon celui-ci, il faudra bien que le Canada se résolve un jour à reconnaître que sa souveraineté politique est indissociable de son association économique avec les États-Unis et que de meilleures institutions conjointes, continentales donc, vaudraient mieux pour la gestion de ce phénomène que de futiles batailles protectionnistes. Sans être aussi fondamentalement continentalistes, les provinces de l'Ouest et également le Québec ont

36. A. D. P. HEENEY et Livingston MERCHANT, *Principles for Partnership*, Ottawa, 1965.

37. Philip SHABECOFF, « Canadian Charges U.S. Fails to Act on Acid Rain », *The New York Times*, July 11, 1981.

38. Anthony WESTELL, « Neighbors North and South. Poison Pinpricks », *Foreign Policy*, Number 41, Winter 1980-81, pp. 95-111. Voir p. 107.

toujours montré moins de nervosité à l'égard de la construction des axes nord-sud et c'est cette attitude très générale, qui s'exprime à travers les sommets régionaux, qui pourrait indisposer le gouvernement central.

Les résultats pratiques des sommets indiquent toutefois qu'ils ne débordent guère d'une heureuse entreprise d'information mutuelle qui supplée à l'appareillage maigre et peu raffiné des deux gouvernements fédéraux pour traiter des intérêts des provinces et des états à l'étranger. Le gouvernement fédéral américain commence à peine à prendre conscience des besoins locaux et de leur projection sur la scène internationale, comme en témoigne la nomination très récente d'un responsable des liens avec les états au sein de l'ambassade américaine à Ottawa. Quant au gouvernement fédéral canadien, près de quinze ans après avoir créé une Coordination fédérale-provinciale au sein du Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, sa définition du rôle des provinces dans la politique extérieure canadienne est encore totalement dominée et obsédée par la querelle des compétences et de la hiérarchie de la représentation à l'étranger.³⁹

Même d'intérêts et d'horizons limités, les sommets régionaux et les quelques institutions conjointes qui les accompagnent ont l'insigne avantage de décentraliser les communications et de les rendre plus concrètes, de même que d'amener dans le domaine des relations internationales des dossiers qui seraient autrement totalement ignorés des appareils encore si traditionnels de politique extérieure. En ce sens, et pour l'instant, les organisations régionales transfrontières sont une bénédiction avant d'être une menace.

39. Mark MACGUIGAN (ministre canadien des Affaires extérieures), « Le fédéralisme et les relations internationales du Canada », *Politique internationale*, No. 12, été 1981, pp. 189-200. L'article de M. MacGuigan est partie d'un « dossier Canada » publié à l'occasion du septième sommet économique occidental tenu à Ottawa en juillet 1981.