Document generated on 10/12/2024 1:22 a.m.

Études internationales

Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique

Ivan Bernier and Jean-Philippe Thérien

Volume 25, Number 3, 1994

Les politiques extérieures des États non souverains : convergences et divergences

URI: https://id.erudit.org/iderudit/703351ar
DOI: https://doi.org/10.7202/703351ar

See table of contents

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)
1703-7891 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Bernier, I. & Thérien, J.-P. (1994). Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique. *Études internationales*, *25*(3), 453–486. https://doi.org/10.7202/703351ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1994

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique

Ivan BERNIER et Jean-Philippe THÉRIEN*

S'il est un domaine dans lequel une comparaison du comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta apparaît facilement réalisable à première vue, c'est bien celui de l'économie. C'est dans ce domaine, en effet, que les trois provinces ont été les plus actives sur le plan international. À l'observation, on note immédiatement des points de convergence évidents. Toutes les trois, par exemple, font des efforts pour attirer les investissements étrangers, cherchent un accroissement de leurs exportations à l'étranger et manifestent, depuis les années 1980, une même volonté de participer aux négociations commerciales internationales dont elles voient de plus en plus clairement les conséquences pour leur économie. Mais on note assez vite aussi des points de divergence. Elles n'interviennent pas toujours dans les mêmes secteurs, s'intéressent à des régions différentes et entretiennent des points de vue distincts sur les orientations du Canada dans le domaine du commerce international. Le Québec s'intéresse davantage à l'Europe, l'Alberta à l'Asie. L'Ontario s'oppose au libre-échange avec les États-Unis, le Québec et l'Alberta y sont favorables. Et alors que le Québec et l'Alberta se déclarent toujours fermement convaincus de l'importance d'une présence à l'étranger, l'Ontario décidait tout récemment de fermer l'ensemble de ses délégations.

Pour rendre compte de telles ressemblances et dissemblances dans le comportement, différents facteurs peuvent être pris en considération et diverses hypothèses sont possibles. Pour les fins de la présente recherche, deux variables indépendantes et une variable intermédiaire ont été retenues. La première variable indépendante consiste dans l'internationalisation, définie ici comme la pression exercée par le système économique international sur les États ; elle influence le comportement des États, soit en les forçant à adapter leur comportement aux exigences du système international, soit en les

* *Respectivement professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal.* *Nous remercions Christophe Goldberger, Steeve Harbour, Guy Demers et Dominique Jacquin de leur aide pour la cueillette et le traitement des données.*

amenant à agir directement ou indirectement en vue d'influencer le développement du système dans un sens favorable à leurs intérêts. La deuxième variable indépendante est la transnationalisation, c'est-à-dire l'intervention plus ou moins prononcée des acteurs non étatiques sur la scène internationale, laquelle amène les gouvernements provinciaux à intervenir dans le but d'appuyer ce qui se fait déjà ou de compenser à ce qui est perçu comme une déficience. La variable intermédiaire, enfin, emprunte aux écrits de Tarlton et Dehousse sur l'asymétrie, écrits qui suggèrent que plus un gouvernement non souverain a des intérêts divergents par rapport à l'ensemble auquel il appartient, plus il sera porté à intervenir directement afin de faire valoir ses intérêts. L'hypothèse que nous posons est que les éléments de convergence dans le comportement international des provinces répondent au premier chef à la variable internationalisation, et les éléments de divergence à la variable transnationalisation, le niveau d'intervention pouvant être plus ou moins prononcé dans les deux cas selon le degré d'asymétrie constaté.

Pour vérifier s'il en est vraiment ainsi, nous dresserons d'abord un portrait rapide de la variable dépendante, c'est-à-dire du comportement international des provinces au plan économique, afin de voir dans quelle mesure celui-ci converge ou diverge. Nous utiliserons à cet effet trois types d'indicateurs qui sont les objectifs poursuivis par les provinces, tels qu'énoncés dans le discours gouvernemental, les moyens, c'est-à-dire les ressources mises à la disposition de l'administration, et enfin les actes qui comprennent entre autres les visites et les ententes. Dans un deuxième temps, nous vérifierons la valeur explicative de nos variables indépendantes internationalisation, transnationalisation ainsi que la variable intermédiaire asymétrie.

I – Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique

Il n'est pas facile de procéder à une comparaison systématique du comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta, dans le domaine économique, même s'il s'agit là du domaine qui a reçu le plus d'attention[1]. D'abord les données comparatives pour les trois provinces ne sont véritablement disponibles qu'à partir des années 1980. Même durant

1. Sur les relations internationales de ces trois provinces dans le domaine économique, voir entre autres D. M. BROWN, «The Evolving Role of the Provinces in Canadian Trade Policy», dans D. M. BROWN et M. G. SMITH, dir., *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges?*, Kingston/Halifax, Institute of Intergovernmental Relations/Institute for Research on Public Policy, 1991, pp. 81-128; du même auteur, voir «The Evolving Role of the Provinces in Canada-U.S. Trade Relations», dans D. M. BROWN et E. H. FRY, *State and Provinces in the International Economy*, Berkeley/Kingston, Institute of Governmental Studies Press, University of California et Queen's University, 1993, pp. 93-144. Concernant plus spécifiquement le Québec, voir aussi I. BERNIER, «De l'économie internationale à la Francophonie : les cibles générales et institutionnelles», dans L. BALTHAZAR, L. BÉLANGER et G. MACE, *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Québec/Sillery, Centre québécois de relations internationales/Les éditions du Septentrion, 1993, p. 319.

cette dernière période, les données concernant l'Ontario demeurent difficiles à obtenir en raison de l'organisation plus décentralisée des relations internationales dans cette province. Ceci dit, une comparaison valable demeure possible, comme nous allons le voir.

A — Les objectifs

Nous entendons ici par objectifs ce qui est présenté dans le discours gouvernemental comme un sujet de préoccupation appelant une action sur la scène internationale ou en rapport avec la scène internationale. Il y a lieu de distinguer les objectifs généraux, qui ne visent pas une région ou un secteur d'activité en particulier, et les objectifs spécifiques, qui sont formulés en fonction d'un État, d'une région ou d'un secteur d'activité spécifique.

S'agissant des objectifs généraux, on peut affirmer qu'il y a une convergence assez grande dans l'action internationale des provinces sur le plan économique, en ce sens qu'elles poursuivent toutes les trois sensiblement les mêmes objectifs de base, à savoir le développement des marchés extérieurs et la défense des intérêts provinciaux sur la scène internationale.

Dans le cas du Québec, ces objectifs ressortent très clairement du discours gouvernemental. Du début des années 1960 jusqu'à maintenant, si l'on fait exception des années 1965 à 1970, on peut dire que l'économie a effectivement été au centre des préoccupations des chefs d'État québécois. C'est ainsi que sur un total de 1509 objectifs de politique extérieure recensés dans le discours gouvernemental durant la période qui s'étend de 1961 à 1985, pas moins de 603 concernent le domaine général de l'économie, du commerce et de la finance[2]. Ces objectifs évoquent surtout le besoin de «favoriser les investissements» et de «favoriser la libre circulation des biens». Les deux énoncés de politique internationale publiés par le gouvernement du Québec en 1985 et 1991 viennent confirmer en l'explicitant la volonté du gouvernement québécois de ne pas demeurer passif face à ce qu'il est convenu d'appeler l'internationalisation de l'économie et la mondialisation des marchés.

Le premier de ces deux énoncés, intitulé *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance*, met de l'avant deux objectifs prioritaires à l'action internationale du Québec dans le domaine économique; le premier a trait au développement des marchés extérieurs et à l'organisation de l'offre à l'exportation, l'autre au renforcement de la structure industrielle par l'apport en capitaux étrangers et le transfert de technologie[3]. Quant à l'énoncé de politique de 1991, intitulé *Le Québec et l'interdépendance – Le monde pour horizon*, on y retrouve l'affirmation très claire dès le départ que les enjeux économiques sont au cœur de l'action internationale et font l'objet d'une concurrence qui

2. Voir I. BERNIER, *op. cit.*, pp. 317-325.
3. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique de relations internationales*, Québec, ministère des Relations internationales, 1985, pp. 61-69.

s'exerce véritablement à l'échelle mondiale. Ils seront donc au centre des activités internationales du Québec[4]. Un constat s'impose à partir de là : «[l]es politiques internes doivent intégrer la dimension internationale, et la réflexion sur l'évolution du contexte nord-américain et mondial doit servir à la définition de l'ensemble des politiques du gouvernement[5]». Puis, une série d'engagements larges sont pris. Le gouvernement «verra donc à développer sa capacité d'analyse de l'évolution internationale et de son impact sur le Québec de façon à alimenter la concertation entre intervenants privés et publics[6]». L'action internationale proprement dite visera quant à elle le renforcement des grappes industrielles ou le développement des filières où le Québec peut espérer accroître ses avantages comparatifs[7]. Pour ce faire, le gouvernement ciblera davantage ses efforts de prospection des investissements étrangers et facilitera l'acquisition de technologies étrangères par le biais d'accords industriels ou de licence[8]. Il cherchera à accroître le nombre des sociétés exportatrices, favorisant en particulier celles qui exportent des produits à forte valeur ajoutée et sont le plus en mesure d'assurer une présence soutenue sur les marchés étrangers ; il soutiendra plus spécialement les actions sur les marchés difficiles, le développement de nouveaux marchés et la mise en place éventuelle d'une grande société de commerce[9]. Le gouvernement cherchera également à accroître la capacité des entreprises de services d'agir à l'étranger et favorisera la complémentarité de leur action avec celles des autres intervenants dans les relations économiques internationales. Enfin, pour assurer l'accès des produits québécois à l'étranger, le gouvernement continuera à favoriser l'élimination graduelle et ordonnée des obstacles au commerce international, tout en veillant à aménager aux secteurs les plus vulnérables de l'économie québécoise les transitions et adaptations adéquates[10].

On retrouve sensiblement les mêmes préoccupations, mais formulées de façon quelque peu différente, dans le discours du gouvernement albertain. Les discours des premiers ministres Lougheed (1979-1986) et Getty (1986-1991) donnent à cet égard une assez bonne idée des objectifs généraux poursuivis par le gouvernement de cette province dans le domaine international durant la décennie des années 1980[11].

Il y est question surtout de la sensibilité de l'Alberta aux changements dans l'économie internationale, de l'impact des prix internationaux du pétrole sur l'économie albertaine, de l'importance de la libéralisation des échanges

4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec et l'interdépendance – Le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, ministère des Affaires internationales, 1991, p. 23.
5. *Ibid.*, p. 53.
6. *Ibid.*, p. 54.
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*, pp. 55-56.
9. *Ibid.*, p. 57.
10. *Ibid.*, p. 56.
11. Notre compilation.

dans le cadre du GATT, de l'importance de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour l'Alberta ou encore du support de cette province au libre-échange nord-américain. De l'ensemble de ces propos, il ressort une nette volonté de ne pas demeurer passif face à l'internationalisation de l'économie et à la mondialisation des échanges. Dans les rapports annuels du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta, par ailleurs, on retrouve des références fréquentes aux objectifs généraux de l'Alberta dans les négociations commerciales internationales (particulièrement dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture) et dans la recherche de nouveaux investissements[12].

Dans le cas de l'Ontario, les quelques rares discours traitant des relations internationales de la province, complétés par divers documents internes et publications gouvernementales, suffisent malgré tout à démontrer que les objectifs généraux du gouvernement ontarien dans le domaine économique international demeurent assez près de ceux du Québec et de l'Alberta. Déjà en 1973, le ministre de l'Industrie et du Commerce de la province, Claude Bennet, annonçait la création d'une Direction du commerce international en vue d'aider l'industrie ontarienne à mieux faire face à la concurrence internationale[13]. Dix ans plus tard, le premier ministre Davis, dans un discours devant la British Canadian Trade Association, déclarait : «Ma visite en Europe reflète parfaitement l'importance que mon gouvernement et moi-même entendons accorder au commerce et à la croissance économique en général[14].» La même année, un rapport du ministère des Affaires intergouvernementales faisait état des inquiétudes de l'Ontario face à la montée du protectionnisme américain ainsi que de ses inquiétudes en regard des engagements du Canada au GATT[15]. En 1988, le premier ministre Peterson faisait paraître le rapport d'un comité conseil constitué à sa demande en vue d'analyser les perspectives d'avenir de l'Ontario dans la nouvelle économie globale ; il y était fait état en termes très clairs de la nécessité, pour l'Ontario, de s'ajuster aux exigences de cette nouvelle économie[16]. Enfin, dans son tout premier discours du trône, en 1991, le premier ministre Bob Rae n'hésitait pas à rappeler les changements intervenus dans le système économique international pour bien faire comprendre qu'aux yeux de son gouvernement, l'Ontario se devait d'être compétitive sur le marché international et qu'à cette fin il était important de développer les relations avec l'étranger[17]. Il n'est pas besoin d'aller plus loin pour conclure

12. Voir entre autres ALBERTA, ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, *15e Rapport annuel* (31 mars 1988), pp. 28-29 et 36-37 ; *16e Rapport annuel* (31 mars 1989), pp. 28-35 et 41-51 ; *17e Rapport annuel* (31 mars 1990), pp. 28 et 32-42.
13. Canadian Institute of International Affairs, *International Canada*, juin 1973, p. 191.
14. Premier William G. DAVIS, *Speech to the British Canadian Trade Association*, 10 février 1983, pp. 3-4.
15. GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, Ministry of Intergovernmental Affairs, *Ontario's International Relations: A Perspective 1982-1983*, p. 6.
16. ONTARIO, *Competing in the New Global Economy*, Premiers' Council, Queen's Printer, 1988, 2 volumes.
17. GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, «Global Trade Links Pledged», *Ontario Bulletin*, février-mars 1991, p. 1.

que le développement des marchés extérieurs et la protection des intérêts économiques de la province sur la scène internationale sont aussi des objectifs généraux de l'Ontario.

Mais tout n'est pas que convergence dans le discours des trois provinces sur les objectifs généraux qu'elles poursuivent dans le domaine économique international. L'Ontario, par exemple, tout en se montrant sensible à la pression de l'internationalisation, réagit de façon plus conservatrice. Au début des années 1980, en particulier, elle se montre plus circonspecte que le Québec et l'Alberta à l'égard des investissements étrangers. Elle en viendra par la suite à s'opposer au libre-échange avec les États-Unis et au libre-échange nord-américain, contrairement encore une fois à la position adoptée par les deux autres provinces[18]. L'Alberta, pour sa part, introduit dans la définition de ses objectifs sur le plan économique international une dimension de méfiance marquée à l'endroit du pouvoir central qui est accusé de travailler principalement au bénéfice du Québec et de l'Ontario[19]. Enfin, le Québec, bien qu'il reconnaisse l'importance primordiale des préoccupations commerciales internationales, poursuit malgré tout d'autres objectifs importants dans des domaines comme ceux de la culture et de l'éducation, qui ont un impact sur l'affectation générale de ses ressources[20].

Ces quelques éléments de divergence sur le plan des objectifs généraux deviennent encore plus évidents lorsqu'on s'arrête aux cibles régionales de l'action internationale des trois provinces. En effet, si celles-ci accordent une égale priorité aux États-Unis, comme cela se conçoit facilement, elles poursuivent en même temps une politique de diversification de leurs échanges qui visent des objectifs parfois assez différents. Le discours des trois provinces est à cet égard assez révélateur.

Dans le cas du Québec, l'analyse du discours gouvernemental sur les cibles économiques régionales pour la période allant de 1961 à 1985 fait ressortir une importance relativement égale accordée aux États-Unis et à l'ensemble de l'Europe (cette dernière cible se subdivisant elle-même à peu près également entre la France et le reste de l'Europe)[21]. L'énoncé de politique internationale de 1985, toutefois, après avoir dressé un constat de trop grande dépendance à l'égard du marché américain, suggère un effort accru de diversification axé sur les marchés non traditionnels (pays à économie planifiée et pays du Tiers Monde)[22]. Mais la réalité s'imposant d'elle-même, l'énoncé de politique en question n'en consacre pas moins cinq pages entières aux

18. David PETERSON, Assemblée législative de l'Ontario, *Debates*, mai 13, 1986, p. 531; «Rae Enters Feuds With U.S.», *Winnipeg Free Press*, 17 décembre 1991, p. 7.
19. Voir plus loin, pp. 22-23.
20. Voir en particulier l'article, dans ce numéro, de Louis BÉLANGER, «La diplomatie culturelle des provinces canadiennes».
21. Sur un total de 238 objectifs énoncés durant cette période en matière économique et commerciale, 139 ont pour cible les États-Unis, 69 la France et 71 le reste de l'Europe.
22. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance*, *op. cit.*, pp. 62-63.

relations commerciales avec les États-Unis qui sont présentées comme un cas particulier[23]. Dans l'énoncé de politique internationale de 1991, enfin, il n'est plus guère question de diversification des échanges. On va même jusqu'à affirmer que la «géographie et l'économie, sans doute, mais également une certaine culture d'affaires commune, exigent qu'on renforce, tant dans les domaines technologiques que commerciaux, les liens du Québec avec les États-Unis[24]». À ces données de base se rajoute le fait que «[l]es perspectives d'un marché de base élargi grâce à l'Accord de libre-échange incitent le gouvernement à appuyer les efforts des entreprises sur ce marché[25]». Même si l'énoncé de politique reconnaît qu'une attention particulière devra aussi être accordée à l'Europe et à l'Asie de l'Est et du Sud-Est — il n'est plus question des pays à économie planifiée et des pays en voie de développement —, on peut difficilement parler dans ces conditions d'une stratégie de diversification. L'impression qui prévaut, au contraire, est que le développement des échanges avec les États-Unis est devenu la principale priorité du gouvernement québécois.

En ce qui concerne l'Ontario, on assiste, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Peterson en 1985, à la mise en place d'une véritable stratégie de diversification des marchés. Jusque-là, le marché américain avait clairement été au centre des préoccupations du gouvernement ontarien. Le nouveau gouvernement, en effet, à la suite d'une évaluation de l'action de l'Ontario à l'étranger, devait, à l'instar du Québec, conclure à la nécessité d'une diversification des échanges commerciaux de la province, mais vers les pays du Moyen-Orient et du bassin du Pacifique cette fois[26]. Critiqué pour avoir fermé les délégations de Bruxelles, de San Francisco et de Philadelphie, le premier ministre Peterson répondait en janvier 1986 : «*We believe one of the structural problems we have in Ontario, indeed our country has, is we are too dependent as a country on trade with the United States (...) It [the closures] were part of an overall strategy with respect to trade*[27].» À peine deux ans plus tard, cependant, à la suite d'un voyage en Europe, Peterson annonçait que le développement des échanges avec l'Europe devenait une nouvelle priorité de la politique internationale de l'Ontario[28] dans le domaine commercial. Cette priorité au développement des échanges avec l'Europe, concrétisée par l'établissement de liens avec les grandes régions européennes, devait être confirmée en février 1992 par le premier ministre Rae[29]. Reste à voir, toutefois, si cette volonté de

23. *Ibid.*, pp. 89-93.
24. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec et l'interdépendance – Le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, *op. cit.*, p. 58.
25. *Ibid.*
26. GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, Assemblée législative de l'Ontario, *Debates*, 24 octobre 1985, p. 1061.
27. GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, Assemblée législative de l'Ontario, *Debates*, janvier 1986.
28. «Peterson Makes European Foray», *Financial Post*, 1er février 1988, p. 13.
29. GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, «Europe an Ontario Priority», *Ontario Bulletin*, février-mars 1992.

diversification a été affectée par la décision du gouvernement Rae, au printemps de 1993, de fermer l'ensemble de ses délégations à l'étranger[30].

S'agissant de l'Alberta, enfin, on peut faire remonter la première expression claire d'une volonté de diversification des échanges au discours du budget de 1984 qui annonçait ce qui suit :

> Le gouvernement travaillera, de concert avec l'industrie albertaine, à développer les marchés. [...] Les pays du Bassin du Pacifique demandent une attention particulière. Avec de l'initiative et du travail, plusieurs de nos industries peuvent trouver leur place sur le plus grand marché du monde et rendre notre secteur privé moins dépendant des conditions économiques en Amérique du Nord.

Conformément à cette nouvelle orientation, le gouvernement de l'Alberta entreprit de rehausser le statut de son bureau de Tokyo pour le situer sur un pied d'égalité avec ceux de Londres, New York et Hong Kong[31]. Et en 1988, il ouvrait une nouvelle délégation à Séoul, laquelle, se rajoutant à la délégation de Hong Kong, ouverte en 1980 et à la Délégation générale de Tokyo, plaçait l'Alberta en position de profiter davantage des retombées du développement économique accéléré de l'ensemble de la région Asie-Pacifique. À la fin des années 1990, la région Asie-Pacifique était devenue la préoccupation première du gouvernement de l'Alberta[32].

B — Les moyens

L'examen des moyens mis en place par les gouvernements des trois provinces pour réaliser leurs objectifs économiques sur le plan international est particulièrement intéressant, car il permet de vérifier l'importance réelle accordée à ces objectifs ainsi que la priorité de fait établie entre ceux-ci. Pour des raisons liées essentiellement à la disponibilité des données, nous nous arrêterons ici à une comparaison des ressources investies dans les délégations à l'étranger, tant en personnel qu'en argent. Il va de soi que ces investissements dans les délégations à l'étranger servent également à d'autres fins que des fins strictement économiques. Mais en tenant compte de l'affectation du personnel au sein de ces délégations ainsi que des rapports sur les activités de ces dernières, il est possible de se faire une idée assez juste de l'importance réelle accordée à la mission économique en tant que telle.

En ce qui concerne les budgets globaux affectés aux dépenses des délégations, le tableau suivant fait état de leur évolution entre 1980-1981 et 1990-1991.

---

30. «Ontario Changing Trade Strategy. Closing of 17 Foreign Offices Will Lead to Closer Ties With Private Sector», *The Globe and Mail*, 26 avril 1993.
31. «New Status for Tokyo Trade Office», *Edmonton Journal*, 9 août 1985.
32. Sur le dévelopement de la représentation de l'Alberta dans la région Asie-Pacifique, voir ALBERTA, *Alberta's International Offices*, Report to the Alberta Legislature, Department of Federal and Intergovernmental Affairs, avril 1991.

TABLEAU 1
Budgets globaux affectés aux dépenses
des délégations à l'étranger par région
Alberta, Ontario, Québec (Milliers de $)

Alberta	1980-1981	1982-1983	1984-1985	1986-1987	1988-1989	1990-1991
États-Unis	672	1 223	1 460	2 256	2 070	2 325
Europe & M-O	1 360	1 543	1 364	1 923	1 970	2 133
Pacifique	553	976	949	2 533	2 622	5 262
Total Alberta	2 585	3 742	3 773	6 712	6 662	9 720
Ontario						
États-Unis	2 658	3 260	5 401	6 932	7 141	8 693
Europe & M-O	3 321	5 171	5 170	6 796	7 551	11 622
Pacifique	770	968	1 657	5 780	7 285	7 275
Total Ontario	6 749	9 399	12 228	19 508	21 977	27 590
Québec						
États-Unis	2 630	3 045	3 532	8 176	7 991	8 485
Europe & M-O	6 095	5 943	5 818	12 824	13 272	20 136
Pacifique	435	679	849	3 794	3 874	6 334
Total Québec	9 160	9 667	10 199	24 794	25 137	34 955

Source : Notre compilation à partir des données fournies par les trois gouvernements.

Il ressort d'abord de ces données que les trois provinces ont substantiellement augmenté le budget de leurs délégations durant la période visée, multipliant celui-ci approximativement par quatre[33]. Dans la mesure où ces délégations poursuivent des objectifs d'abord et avant tout économiques, comme on le verra plus loin[34], on peut voir là une réponse rationnelle à leurs objectifs clairement exprimés de développer leurs marchés internationaux, d'accroître les investissements étrangers et de développer le tourisme. Mais cette réaction commune au niveau du budget global cache des stratégies assez différentes en ce qui concerne la répartition régionale des montants investis.

En effet, ces données sur les budgets affectés aux dépenses des délégations à l'étranger, lorsqu'on les considère d'un point de vue essentiellement géographique, nous ramènent vite à la réalité économique de chaque province. On y constate d'abord, dans le cas de l'Ontario, une priorité initiale accordée à l'Europe entre 1980 et 1984, suivie d'une légère priorité aux États-Unis entre 1984 et 1988, et d'un retour en faveur de l'Europe, de 1988 à 1991. Dans le cas du Québec, la priorité accordée à l'Europe est déjà présente au début de la décennie et va en s'accroissant, au point de représenter plus de trois fois l'investissement aux États-Unis en 1990-1991. Dans le cas de l'Alberta, enfin, les États-Unis viennent au premier rang jusqu'en 1986-1987, alors que

33. L'augmentation, dans le cas du Québec, doit être quelque peu corrigée pour tenir compte d'une modification des procédures comptables relatives au coût des délégations intervenue en 1985. Il est probablement plus juste de parler d'une augmentation se situant autour de 150 %.

34. La priorité accordée à l'économique est quasi totale dans le cas de l'Alberta et de l'Ontario, moins prononcée dans le cas du Québec, où l'immigration est aussi un objectif important.

la région Asie-Pacifique prend le dessus pour le conserver par la suite, cette dernière région représentant plus de deux fois l'investissement aux États-Unis en 1990-1991. Ces données semblent correspondre, au moins dans le cas de l'Ontario et de l'Alberta, aux efforts de diversification des échanges commerciaux entrepris par ces provinces. Dans le cas du Québec, il est difficile d'en dire autant, surtout que ses velléités de diversification de ses échanges n'étaient pas orientées vers l'Europe. Mais ce qui surprend surtout dans ces données, c'est le fait qu'elles s'écartent assez nettement du discours sur l'importance des États-Unis sur le plan commercial. À certains égards, les trois gouvernements semblent se comporter au début des années 1990 comme si les États-Unis constituaient un marché plus ou moins acquis, contrairement à l'Europe, et surtout à l'Asie, qui demeurent des marchés à conquérir. Dans le cas de l'Ontario, encore une fois, il va de soi que ces données doivent être envisagées à la lumière de la décision récente du gouvernement Rae de fermer l'ensemble de ses délégations à l'étranger. Faut-il voir dans cette décision un repli vers des positions davantage nord-américaines? Il est encore trop tôt pour le dire, ce repli même s'inscrivant dans une histoire caractérisée par des prises de position contradictoires de l'Ontario relativement à son réseau de délégations à l'étranger[35].

Ces données sur les budgets affectés aux dépenses des délégations à l'étranger ne disent rien sur le travail des délégations en tant que tel. Pour ce faire, il faut se pencher sur les effectifs de ces dernières, et plus particulièrement sur leur répartition en fonction des différents domaines d'intervention des délégations. Le premier constat qui ressort d'un tel examen est que le commerce et l'économie constituent, pour chacune des trois provinces, le domaine d'intervention qui accapare le plus de ressources en personnel. La chose en soi n'a rien de surprenant, encore que l'importance ainsi accordée à l'économie, lorsqu'on l'envisage relativement à d'autres secteurs, varie d'une province à l'autre. Même si la comparaison n'est possible ici que pour l'année 1991, elle n'en révèle pas moins des différences assez révélatrices.

Dans le cas du Québec, les données sur la répartition des effectifs au 31 mars 1991[36] indiquent que sur un grand total de 414 personnes œuvrant dans le réseau des délégations à l'étranger, 138 (33 %) avaient une tâche reliée à l'économie, l'agriculture et le tourisme, 105,5 (25,5 %) à l'immigration, 103,5 (25 %) à l'administration de façon générale, 22 (5 %) aux affaires publiques, 11 (2,5 %) à la culture, et enfin 34 (8 %) exerçaient une fonction polyvalente. Ce qui saute immédiatement aux yeux, si on laisse de côté le personnel affecté à une fonction polyvalente ou à l'administration, c'est l'importance du secteur immigration, qui rejoint presque l'économique, et la

35. J. D. McNiven et D. Cann soulignent à cet égard qu'en ce qui concerne ses délégations aux États-Unis, l'Ontario a établi un record d'instabilité, fermant cinq de ses délégations existantes pour en ouvrir deux par la suite: voir «Canadian Provincial Trade Offices in the United States», dans D. M. Brown et E. H. Fry, *States and the Provinces in the International Economy*, *op. cit.*, p. 169.

36. QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, «Répartition des effectifs par domaine d'activité au 31 mars 1991», document interne.

place relativement marginale de la culture, ce qui, dans le cas du Québec, ne manque pas de surprendre.

S'agissant maintenant de l'Alberta, les données, telles qu'elles ressortent du rapport annuel du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales sur l'activité des délégations à l'étranger pour l'année 1991, se présentent de la façon suivante :

TABLEAU 2

Effectifs des délégations de l'Alberta à l'étranger

Londres		
Provenant de l'Alberta	Agent général; directeur exécutif, relations avec l'Europe; Gérant (tourisme).	
Engagés localement	Finance/Responsable de l'administration; responsable de la recherche et de l'information; chauffeurs/messagers; 6 secrétariat/support administratif.	
Total :		12
New York		
Provenant de l'Alberta	Agent général; conseiller commercial senior.	
Engagés localement	Directeur, développement économique; directeur, corporations/support au marketing (tourisme); 3 secrétariat/support administratif.	
Total :		7
Tokyo		
Provenant de l'Alberta	Agent général; directeur, Japon/Corée; directeur, Asie (Énergie), stagiaire Seiyu (Agriculture).	
Engagés localement	Conseiller commercial senior; 2 conseillers commerciaux; conseiller en technologie; conseiller en tourisme; adjoint au conseiller en tourisme; gestionnaire de projet; administrateur; conseiller senior (tourisme); conseiller éducation et culture; assistant au directeur énergie; 6 secrétariat/support administratif.	
Total :		21
Hong Kong		
Provenant de l'Alberta	Agent général; directeur, commerce (Développement économique et commerce); directeur, immigration d'affaires (carrière et emploi).	
Engagés localement	Directeur adjoint aux affaires commerciales; chauffeurs/messagers; 5 secrétariat/support administratif.	
Total :		11
Los Angeles		
Provenant de l'Alberta	Directeur des opérations pour l'Ouest américain (développement économique et commercial); directeur, marketing (tourisme) Sud-Ouest.	
Engagés localement	Consultant en marketing (tourisme); 2 secrétariat/support administratif.	
Total :		5
Séoul		
Provenant de l'Alberta	Directeur principal, affaires coréennes.	
Engagés localement	Agent commercial; 2 secrétariat/support administratif.	
Total :		4
Asie/Pacifique :		36
Europe :		12
U.S.		12

Il ressort clairement de ce tableau que l'essentiel de l'activité du personnel non affecté à l'administration générale est orienté vers le domaine économique, avec, à l'intérieur de ce dernier, un accent à peu près égal mis sur le développement économique, l'énergie et le tourisme. Les deux seuls autres secteurs représentés sont les relations politiques, où l'on retrouve principalement les agents généraux, et la culture. Même là, si l'on se fie à McNiven et Cann, il y a tout lieu de croire qu'une partie substantielle du travail des agents généraux est orientée vers les questions économiques[37].

Dans le cas de l'Ontario, enfin, le seul fait que la totalité des quelque 163 personnes en poste dans les délégations en 1991, sauf une, relevait du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie donne déjà une bonne idée de la prépondérance des préoccupations économiques dans le fonctionnement de ces délégations. Si on fait exception des délégations de Paris et de Bruxelles, dont l'ouverture, selon les dires d'un rapport du gouvernement ontarien en date de 1985 était liée à des préoccupations à la fois culturelles et économiques[38], il est peu d'indications que les délégations aient poursuivi des missions autres qu'économiques. Un document préparé par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie en 1984 dans le but d'identifier les marchés prioritaires en Europe et au Moyen-Orient fait clairement ressortir au contraire l'importance de la mission économique des délégations de l'Ontario[39]. De fait, les données disponibles relativement à la répartition du personnel en fonction des tâches accomplies indiquent que sur les quelque 173 personnes réparties dans les 18 délégations de l'Ontario en 1991, 65 effectuaient des tâches clairement à caractère économique, soit environ 38 %, ce qui indique, si l'on exclut les tâches liées à l'administration, une très nette prépondérance de la mission économique[40].

Lorsqu'on compare les trois provinces, donc, on constate d'abord qu'elles ont réagi sensiblement de la même façon, dans la mise en œuvre de leurs objectifs face au contexte international économique des années 1980, en augmentant substantiellement leur investissement dans leur réseau de délégations. Ces délégations poursuivent occasionnellement des objectifs autres qu'économiques, mais la priorité dans les trois cas va nettement à l'économie. En fait, seul le Québec affecte une part significative de son personnel à l'étranger à des tâches autres qu'économiques, principalement à l'immigration.

---

37. McNiven et D. Cann, *op. cit.*, p. 178.

38. ONTARIO, *Ontario's International Relations: A Perspective*, vol. II, 1984-1985, ministère des Affaires intergouvernementales, 1985, p. 13. Il faut souligner cependant que de l'aveu même du gouvernement de l'Ontario, l'ouverture de ces délégations s'était faite à la demande du gouvernement fédéral qui souhaitait contrebalancer ainsi la présence du Québec en Europe : Thomas Wells, *Ontario Hansard*, 15 novembre 1982, p. 5150 ; David Peterson, *Debates*, 15 décembre 1986, p. 4231.

39. ONTARIO, MINISTRY OF INDUSTRY, TRADE AND TOURISM, *Priority Markets 1985/1985*, 28 septembre 1984.

40. ONTARIO, MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA TECHNOLOGIE, *Personnel des délégations de l'Ontario à l'étranger 1981-1991*.

Là où les trois provinces divergent dans leur comportement, c'est dans la répartition régionale de leur investissement. Pendant la décennie des années 1980, la priorité de l'Ontario passe de l'Europe aux États-Unis pour revenir à l'Europe, celle du Québec va à l'Europe, en s'accroissant tout au long de la période et enfin celle de l'Alberta passe des États-Unis à la région Asie-Pacifique. Si l'on tient compte, toutefois, de l'importance des objectifs liés à l'immigration dans le cas du Québec, principalement en Europe et au Moyen-Orient, il est probablement plus exact de dire que le Québec, à la fin des années 1980, se rapproche d'une situation d'équilibre dans la répartition de son support à la mission économique de ses délégations en Europe et aux États-Unis.

C — Les actions

Les deux catégories de gestes les plus visibles que font les provinces pour réaliser leurs objectifs internationaux, abstraction faite de la mise en place de délégations à l'étranger, sont les visites et les ententes. S'agissant des visites, il est pratiquement impossible de procéder à une comparaison du comportement du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta en raison de l'absence de données valables concernant les deux dernières provinces. Cela est d'autant plus malheureux que l'intention déclarée du gouvernement de l'Ontario, à la suite de sa décision de fermer l'ensemble de ses délégations, est de poursuivre la réalisation de ses objectifs internationaux en organisant davantage de visites ponctuelles répondant à des objectifs précis. Il aurait été intéressant, à cet égard, de connaître de façon plus précise le comportement antérieur de cette province en la matière. Car si la stratégie ontarienne de remplacer les représentations à l'étranger par des visites ponctuelles organisées en fonction de besoins spécifiques devait s'avérer un succès, il serait tout à fait plausible que d'autres provinces décident d'emboîter le pas.

La comparaison, en ce qui concerne les ententes conclues par les provinces, s'avère nettement plus facile que dans le cas des visites à l'étranger. Les données sur le sujet, en effet, sont à peu près complètes, du moins pour ce qui est des ententes en vigueur à la fin de 1992. Malheureusement, nous n'avons pu tenir compte des ententes qui n'étaient plus en vigueur, ces données n'étant tout simplement pas disponibles pour l'Ontario et l'Alberta. Il ne sera donc pas question d'une comparaison de l'évolution dans le temps de la pratique des trois provinces en la matière.

Ce qui saute immédiatement aux yeux, lorsqu'on se penche sur ces données relatives aux ententes, c'est l'utilisation assez variable que font les provinces de ce type d'action suivant les secteurs d'activité[41]. Sur un total de 164 ententes en vigueur en 1992 en Alberta, en effet, pas moins de 91 concernaient le secteur économique, la seconde catégorie en importance

41. Notre compilation, sur la base des données fournies par le ministère des Affaires internationales.

étant l'éducation, la science et la technologie, avec 38 ententes. Dans le cas de l'Ontario, le domaine économique vient également au premier rang avec 62 ententes sur un total de 103, la seconde place revenant au domaine de l'environnement et de l'aménagement avec 14 ententes. S'agissant enfin du Québec, c'est le domaine de l'économie qui fait aussi l'objet du plus grand nombre d'ententes avec 79 ententes sur un total de 294; le domaine de l'éducation et de la science suit de très près, toutefois, avec 78 ententes.

Que le Québec ait conclu un nombre pratiquement identique d'ententes dans le domaine de l'éducation et de la science et dans le domaine économique, cela ne surprend pas outre mesure. Les tout premiers gestes posés par le Québec sur le plan international, après tout, l'ont été dans le domaine de l'éducation. Que l'Alberta arrive bonne première en ce qui concerne les ententes conclues dans le domaine économique, cela surprend déjà davantage. On comprend mieux qu'il en soit ainsi, cependant, lorsqu'on réalise qu'un bon nombre de ces ententes prennent la forme d'accord de coopération technique dans le domaine de l'énergie pétrolière. Mais ce qui surprend vraiment pour une province comme l'Ontario, qui est la locomotive économique du Canada, c'est le nombre relativement restreint d'ententes à portée économique que celle-ci a conclues. Contrairement à l'Alberta et au Québec, l'Ontario ne semble pas avoir considéré les ententes internationales comme un moyen particulièrement utile de développement de son économie. Il y a là une divergence de comportement importante qui demande une explication.

Un autre constat intéressant qui découle de l'analyse des données relatives aux ententes économiques des trois provinces, c'est leur dispersion assez remarquable lorsqu'on les analyse en fonction des partenaires étrangers. Si on n'est pas surpris de constater que la priorité pour les trois provinces va d'abord aux États-Unis, partenaires du Québec à 55 reprises, de l'Ontario à 49 reprises et de l'Alberta à 29 reprises, il n'en va pas de même pour la région de l'Amérique latine, partenaire de l'Alberta à 15 reprises, du Québec à 3 reprises, mais qui n'a jamais, semble-t-il, intéressé l'Ontario. Et c'est encore vrai pour l'Europe (de l'Ouest comme de l'Est), région avec laquelle l'Alberta a conclu 18 ententes, le Québec 15 et l'Ontario 5. La seule région où l'Ontario l'emporte est celle du Moyen-Orient, cible de ses ententes à 5 reprises, des ententes de l'Alberta à 3 reprises mais non présente parmi les partenaires du Québec.

L'examen du contenu de ces ententes à portée économique conclues par les provinces, éclaire en partie cette divergence apparente dans le choix des partenaires étrangers. L'intérêt de l'Alberta dans le domaine pétrolier, par exemple, l'a naturellement amenée à traiter avec d'autres pays intéressés à ce même domaine, comme les États-Unis, l'ancienne Union soviétique, l'Amérique latine et les pays du Moyen-Orient. De façon beaucoup plus prosaïque, toutefois, ce sont des questions aussi terre à terre que l'immatriculation des véhicules de transport qui expliquent le grand nombre des ententes à caractère économique conclues avec les États-Unis. Mais le contenu des ententes ne suffit pas à expliquer pourquoi l'Ontario est si peu présente en

Europe et en Amérique latine, comparée aux deux autres provinces, ni pourquoi l'Alberta a conclu deux fois et demie plus d'ententes avec la région Asie-Pacifique que l'Ontario et le Québec réunis. Pour ce faire, il faut se tourner vers des explications plus globales.

II – Les déterminants de l'action internationale des provinces

De nombreux facteurs peuvent être identifiés qui, d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles d'avoir une influence sur le développement des activités internationales des provinces. Dans une étude en date de 1993, Panayotis Soldatos idendifie trois niveaux de causalité (interne-État fédéré, interne-État fédéral et externe) et pas moins de 15 différents types de causes de nature à influencer le déploiement des provinces sur la scène économique internationale[42]. Pour les fins de notre propos, qui est de vérifier concrètement ce qui amène les provinces à agir à la fois de façon identique et différenciée au plan international, nous avons dû nous limiter à trois types d'explications. Les deux premières, l'internationalisation et la transnationalisation, seront d'abord examinées en elles-mêmes, comme variables indépendantes, puis à la lumière d'une troisième explication, envisagée comme une variable intermédiaire, qui veut que le comportement différencié des gouvernements non souverains au plan international soit fonction, pour une part importante, du degré plus ou moins prononcé d'asymétrie susceptible d'influencer leur perception de l'internationalisation et de la transnationalisation.

A — L'internationalisation

Il n'est pas besoin d'épiloguer très longtemps pour démontrer qu'il existe dans le domaine économique un régime international qui peut être qualifié de fort, en ce sens qu'il contraint substantiellement le comportement des États. Des arrangements multilatéraux comme le GATT et le FMI, ou régionaux comme l'Accord de libre-échange nord-américain, ont des répercussions importantes sur l'économie des États qui en sont membres. L'entrée en vigueur en 1995 des différents accords conclus dans le contexte des négociations de l'Uruguay Round, y compris l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, ne fera qu'accentuer cette tendance[43]. Ces arrangements multilatéraux ou régionaux sont complétés par ailleurs par un grand nombre d'arrangements bilatéraux qui abordent des questions multiples et diversifiées. L'élimination de plus en plus poussée des barrières tarifaires entre les États, le resserrement des contrôles sur les barrières non tarifaires et la recherche d'une plus grande convergence dans les interventions des États dans le fonctionnement de leur

42. P. SOLDATOS, «Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World», dans D.M. BROWN et E.H. FRY, (dir.), *op. cit.*, pp. 45 à 50.
43. Voir *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, GATT, doc. MTN/FA, 15 décembre 1993.

économie, constituent les principes directeurs communs de ces différents arrangements[44].

En ce qui concerne les gouvernements régionaux ou locaux, ils peuvent de plus en plus difficilement prétendre être à l'abri des contraintes qui découlent de la mise en place d'un tel régime. Déjà en 1947, l'Accord général sur le commerce et les douanes (GATT) prévoyait à son article XXIV(12) que «chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements et administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent accord». Compte tenu du partage constitutionnel des compétences, cette clause fédérale, qui semblait mettre les provinces canadiennes au moins partiellement à l'abri, fut subséquemment interprétée comme signifiant que si un État fédéral n'était pas obligé de modifier sa structure constitutionnelle pour donner effet à l'Accord, il devait néanmoins, s'il se trouvait pour cette raison dans l'incapacité de donner suite à ses engagements, payer compensation[45]. Plus récemment, l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, entré en vigueur le 1er janvier 1989, faisait valoir à cet égard un point de vue on ne peut plus clair :

> Les Parties au présent accord veilleront à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions de l'Accord, y compris à leur observance, sauf stipulation contraire dans les présentes, par les gouvernements des États et des provinces et les administrations locales[46].

Cette façon de voir devait être reprise intégralement dans l'Accord de libre-échange nord-américain, lui-même entré en vigueur le 1er janvier 1994[47]. Finalement, dans le *Mémorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, lui-même incorporé à l'*Acte final reprenant les résultats des négociations multilatérales de l'Uruguay Round* dont l'entrée en vigueur est prévue pour 1995, on retrouve trois articles qui traitent spécifiquement des obligations des membres au titre de l'article XXIV(12). Il y est énoncé entre autres que «[c]haque Membre est pleinement responsable au titre du GATT de 1994 de l'observation de toutes les dispositions du GATT de 1994 et prendra toutes les mesures en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dites dispositions[48]». Et plus loin, on précise que «[l]orsque l'Organe de règlement des différends a déterminé qu'une dispo-

44. Voir sur les caractéristiques communes des accords économiques internationaux D. CARREAU, T. FLORY et P. JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, pp. 82-83.
45. Voir I. BERNIER et A. BINETTE, *Les provinces canadiennes et le commerce international*, Québec/Ottawa, Centre québécois de relations internationales/Institut de recherches politiques, 1988, chapitre 4.
46. Article 103 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.
47. Article 105 de l'ALENA.
48. *Ibid.*, article 13.

sition du GATT de 1994 n'a pas été observée, le Membre responsable prendra toutes les mesures raisonnables en son pouvoir pour que ladite disposition soit observée. Les dispositions relatives à la compensation et à la suspension des concessions ou autres obligations s'appliquent dans le cas où il n'a pas été possible de faire observer une disposition[49]». Tout ceci montre bien qu'il sera pratiquement impossible à l'avenir pour les provinces canadiennes d'agir en marge du système économique international[50].

Depuis plusieurs années déjà, elles ont commencé à s'ajuster. Elles l'ont fait d'abord en se pliant aux exigences du système dans certains cas concrets, c'est-à-dire en modifiant leurs législations et réglementations internes lorsque nécessaire, puis en se dotant d'une capacité d'analyse propre en matière de politique commerciale, et enfin en faisant valoir de plus en plus activement leurs intérêts sur la scène internationale. En ce sens, on peut dire que le système international a véritablement contraint les provinces à modifier leur comportement.

a) L'ajustement aux exigences du système économique international

Ce n'est souvent qu'après avoir fait l'objet de plaintes de la part de pays étrangers, et même de poursuites en droit national et international, que les provinces ont finalement accepté de revoir leurs législations internes à la lumière des exigences du système économique international. Les exemples en ce sens sont assez nombreux. Déjà en 1975, au moment même où s'engageaient pour de bon les négociations du Tokyo Round, la décision de l'Ontario d'accorder une remise de sa taxe de vente sur les véhicules produits en Amérique du Nord avait entraîné une vive réaction de la part de la CEE et du Japon qui voyaient dans cette mesure une nette violation de la règle du traitement national et de la règle du traitement de la nation la plus favorisée du GATT[51]. Suite à ces dernières pressions, l'Ontario devait abolir la mesure en question un mois plus tard. Mais l'affaire la plus intéressante, parce qu'elle a donné lieu à un rapport d'un panel du GATT et qu'elle impliquait toutes les provinces, est celle qui concerne les monopoles provinciaux sur les alcools.

En 1985, la Communauté européenne, à la suite de consultations infructueuses avec le Canada, demandait au GATT la constitution d'un panel pour examiner dans quelle mesure les lois, règlements et pratiques des monopoles provinciaux sur les alcools étaient compatibles avec le GATT. Ultimement, le panel devait décider que les pratiques des monopoles provinciaux sur les alcools en ce qui concerne les marges de monopoles allaient effectivement à l'encontre de l'article II(4) et que les restrictions concernant la distribution et la mise en vente de ces mêmes produits contredisaient les prescriptions de

49. *Ibid.*, article 14.
50. Voir Vilaysoun LOUNGNARATH, «L'incidence de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis sur le développement de la paradiplomatie provinciale», *La revue juridique Thémis*, vol. 26, no. 3, 1992, p. 322.
51. *Supra*, note (42), p. 130.

l'article XI[52]. Après de longues discussions relativement aux suites à donner à cette décision, l'ensemble des provinces devaient modifier substantiellement leurs législations afin de les rendre compatibles avec les exigences du GATT. Quelque temps plus tard, un autre panel devait être constitué à la demande des États-Unis pour considérer le cas particulier de la bière; la décision, rendue en 1992, condamnait à nouveau les provinces qui maintenaient des restrictions à la vente et à la distribution de la bière étrangère, en faisant bien comprendre qu'il ne pouvait plus être question pour le Canada de se réfugier derrière sa structure fédérale pour excuser le comportement des provinces[53]. Et encore une fois, à la suite de discussions parfois acerbes, les provinces en cause acceptaient de modifier leur comportement de façon à le rendre compatible avec les exigences du GATT.

À plusieurs reprises également, le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont été impliqués dans des poursuites pour droits compensateurs intentées par les États-Unis. C'est ainsi que pas moins de 24 programmes de subvention du Québec, 8 de l'Ontario et 5 de l'Alberta ont été considérés par l'International Trade Administration des États-Unis comme donnant matière à compensation parce qu'ils s'adressaient exclusivement à des entreprises ou des secteurs industriels, pris isolément ou collectivement. Quatre programmes de subvention de l'Ontario et deux du Québec ont également été jugés comme donnant matière à compensation parce qu'ils s'appliquaient exclusivement à des régions particulières. Enfin, quatre autres programmes du Québec ont été jugés subventionnels et donnant matière à compensation, soit parce qu'ils accordaient des subventions à l'exportation, soit parce qu'ils «ne respectaient pas les réalités du commerce[54]». Après avoir effectivement donné lieu à des droits compensateurs, plusieurs de ces programmes ont été modifiés en conséquence. Or, ceci n'est pas uniquement le résultat de mesures internes prises par un pays. Si les États-Unis ont pu ainsi sanctionner des programmes provinciaux de subvention, c'est aussi parce que le GATT le permettait, nonobstant l'engagement des parties contractantes de ne pas hausser leurs droits de douanes pour tous les produits ayant fait l'objet de concessions. En ce sens, il faut voir là encore une forme de pression du système international sur le comportement des provinces.

b) Le développement d'une capacité d'analyse propre en matière de politique commerciale

Une autre conséquence de l'internationalisation aura été de forcer, dans une certaine mesure, les provinces à se doter d'une capacité d'analyse propre

52. GATT, *Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation, Instrument de base et documents divers*, Supp. 35, p. 38.
53. GATT, Canada – *op. cit.*, Supp. 38,
54. Voir relativement à ces données sur les poursuites pour droits compensateurs intentées aux États-Unis, CANADA, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada et les lois américaines sur les sanctions commerciales: l'expérience des dix dernières années*, Ottawa, 1993, pp. 222-253.

en matière de politique commerciale en vue de faire valoir et de défendre adéquatement leurs intérêts sur la scène internationale. Dès l'ouverture des négociations du Tokyo Round, en 1973, le ministère des Affaires extérieures du Canada avait invité les provinces à prendre part à des rencontres de consultation en vue de faire valoir leur point de vue dans la définition de la politique commerciale du Canada. La structure de consultation fédérale-provinciale mise sur pied à cette fin connut un réel succès et fut reprise, après avoir été temporairement abandonnée à la fin des négociations du Tokyo Round, pour les négociations sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les négociations de l'Uruguay Round et les négociations sur le libre-échange nord-américain[55]. Or, lorsque le processus de consultation en question fut lancé, vers 1974, l'ensemble des provinces, y compris les plus grandes comme l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique, étaient loin de disposer de toutes les ressources nécessaires pour entamer un vériable dialogue sur les questions de politique commerciale. Ce n'est que progressivement, et à la mesure de leurs moyens, qu'elles se dotèrent d'une capacité d'analyse dans ce domaine.

Au Québec, depuis le début des années 1970, le ministère de l'Industrie et du Commerce s'était déjà doté d'une Direction des relations économiques internationales qui avait pour mission, entres autres, de suivre l'évolution de l'économie internationale et de coordonner l'intervention gouvernementale dans le domaine de la politique commerciale en vue des négociations du Tokyo Round[56]. Ce n'est que vers 1974, cependant, que le ministère des Affaires intergouvernementales commença à s'intéresser véritablement à la question et ce, de façon bien timide[57]. Mais déjà en 1978, M. Claude Morin, alors ministre des Affaires intergouvernementales, était en mesure d'affirmer :

> [N]ous[...] suivons de près les négociations en cours à Genève. Les enjeux de cette négociation sont majeurs pour l'avenir de l'économie mondiale. Inutile de dire qu'ils le sont autant sinon davantage pour nous[58] .

En 1983, le gouvernement du Québec allait encore plus loin en créant un véritable ministère du Commerce extérieur, lequel se dotait peu de temps après d'une Direction de la politique commerciale qui allait devenir elle-même en 1988 une Direction générale de la politique commerciale, avec une direction pour l'Amérique et une direction pour le reste du monde. Près d'une vingtaine de personnes travaillent présentement au sein de cette Direction générale, ce qui n'inclut pas le personnel d'autres ministères impliqués dans

55. Voir à ce sujet D. M. BROWN, «The Evolving Role of the Provinces in Canadian Trade Policy», *op. cit.*, pp. 89-100.
56. Voir à ce sujet I. BERNIER, «De l'économie internationale à la Francophonie : les cibles générales et institutionnelles», *op.cit.*, p. 318.
57. Entre 1975 et 1977, il y aura un observateur en poste à Genève pour suivre l'évolution du Tokyo Round.
58. C. MORIN, «La politique extérieure du Québec», *Études internationales*, vol. IX, no. 2, juin 1978, pp. 281-285.

les relations internationales économiques, comme ceux de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, de l'Agriculture ou encore des Communications et de la Culture.

Pour l'Ontario et l'Alberta, il est plus difficile, en l'absence de structures administratives clairement identifiées aux questions de politique commerciale, de donner une idée précise du nombre de personnes qui ont pu, au fil des grandes négociations commerciales, être impliquées dans ce domaine. Dans le cas de l'Ontario, toutefois, on sait que c'est essentiellement au ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme que les responsabilités en matière de relations économiques internationales ont traditionnellement été concentrées ; en 1991, ce dernier ministère héritait même de son principal rival dans le domaine des relations internationales, le Bureau des relations internationales du ministère des Affaires intergouvernementales[59]. Or, cette position clé du ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme dans le domaine des relations économiques internationales n'est pas le simple fruit du hasard ; elle s'explique à la fois par l'importance des questions commerciales dans les relations internationales de l'Ontario, par l'influence de ce ministère dans les prises de décisions gouvernementales, et surtout par la capacité nettement plus grande de ce dernier de soutenir l'action par des analyses appropriées.

Dans le cas de l'Alberta, il appert que de la création du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, en 1972, jusqu'en 1978, les questions de relations internationales n'ont occupé qu'une place relativement modeste, bien qu'en croissance, dans le fonctionnement du ministère. En 1978, cependant, une direction des «Affaires internationales» était créée avec un directeur exécutif, un directeur de la politique commerciale et quatre «officiers». Cette direction devait par la suite voir son personnel augmenter de façon régulière pour atteindre, au tournant des années 1990, le nombre de 83, y compris le personnel en poste à l'étranger. De ce nombre, 19 travaillaient au siège du gouvernement à Edmonton. Sans pouvoir dire combien parmi ceux-ci œuvraient dans le domaine de la politique commerciale en tant que telle par opposition au développement des marchés extérieurs et à la promotion des investissements, on peut néanmoins assumer de façon raisonnable, si l'on se fie en particulier aux déclarations du gouvernement albertain sur la nécessité de suivre de près les grandes négociations commerciales, qu'une partie de ces 19 personnes consacrait l'essentiel de son temps à ces questions.

c) La multiplication des interventions des provinces en vue de défendre et promouvoir leurs intérêts sur la scène internationale

L'internationalisation a tout naturellement eu aussi comme conséquence d'amener les provinces à intervenir de plus en plus souvent en vue de défendre et de promouvoir leurs intérêts sur la scène internationale.

59. Voir D. K. M. DYMENT, «Substate Para Diplomacy : The Case of the Ontario Government», dans B. HOCKING, *Foreign Relations and Federal States*, New York/London, Leicester University Press, 1993, p. 153.

L'influence de l'internationalisation dans le domaine économique est d'autant plus facile à établir que les provinces elles-mêmes ont fait de cette dernière, depuis le tout début des années 1980, le leitmotiv de leur action sur la scène internationale. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur les objectifs déclarés des trois provinces dans le domaine en question ; ceux-ci ont déjà été exposés et commentés dans la première partie. Il peut être utile, en revanche, de préciser comment s'est articulé concrètement le rapport entre le phénomène de l'internationalisation, d'une part, et l'agir des provinces sur la scène internationale, d'autre part.

Ce qui semble pousser les provinces à agir en tout premier lieu est une perception très claire que l'ouverture des marchés ne pourra faire autrement que d'affecter leur économie. C'est précisément ce que reconnaît une étude de 1985 de l'Ontario Economic Council qui s'exprime ainsi sur le sujet :

> La dernière décennie a été témoin d'une évolution marquée dans l'intérêt des provinces pour les questions internationales et dans leur désir de s'impliquer activement à ce niveau. Ceci résulte de deux facteurs qui sont :
>
> La prise de conscience, de la part du public ainsi que de la classe politique, des conséquences du développement du commerce et de la concurrence internationale ; et
>
> L'apparition de nouvelles préoccupations en matière de politique commerciale ayant moins à voir avec les questions tarifaires (essentiellement de compétence fédérale) et davantage avec les barrières non tarifaires, tels que les achats gouvernementaux (qui peuvent être effectués aussi bien par des entités fédérales que provinciales[60].

Le gouvernement du Québec, dans son énoncé de politique d'affaires internationales de 1991, exprimait lui aussi un point de vue assez semblable :

> La mondialisation des marchés et l'internationalisation de l'action des gouvernements présentent des défis nouveaux.
>
> Elles entraînent des conséquences pour les politiques intérieures que chaque gouvernement doit définir dans une perspective stratégique, en identifiant ses forces et ses faiblesses ainsi que les menaces et les possibilités que présente le contexte international[61].

Cette perception de l'impact de l'internationalisation entraîne par la suite une première réaction qui en est une de défense. Dans son rapport annuel à l'assemblée législative pour l'année 1991, par exemple, le ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta écrit:

---

60. R. HILL, «An Ontario Perspective on Trade Issues Between Canada and the United States», dans D. FRETZ, R. STERN, et J. WHALLEY, *Canada/United States Trade and Investment Issues*, Toronto, Ontario Economic Council, 1985, pp. 478-482.

61. QUÉBEC, ministère des Affaires internationales, *Le Québec et l'interdépendance – Le monde pour horizon*, *op. cit.*, pp. 14-15.

> Durant la prochaine décennie, l'Alberta sera affectée par des développements tels que l'Europe de 1992, les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, la «perestroïka» en Union soviétique, la poursuite de la prépondérance économique du Japon, le développement rapide des nouveaux pays industrialisés en Asie, la restauration de la souveraineté chinoise sur Hong Kong en 1997, ainsi que la conclusion éventuelle d'un accord de libre-échange nord-américain. L'Alberta veut être en mesure de répondre à tout développement susceptible de nuire à ses intérêts[62].

Des déclarations exactement dans le même sens ont également été faites par les gouvernements du Québec et de l'Ontario[63].

Jusqu'ici, on peut affirmer sans trop de craintes de se tromper que les provinces réagissent de façon sensiblement identique à la pression de l'internationalisation. C'est lorsqu'elles décident, dans un deuxième temps, de passer à l'attaque et de profiter de l'ouverture des marchés pour assurer le développement futur de leur économie que les choses changent. Si chacune des trois provinces, en effet, fait largement état de sa volonté, dans ce nouveau contexte, d'œuvrer au développement des marchés étrangers et à la promotion des investissements, les décisions concrètes qu'elles prennent à cet égard, ainsi que nous l'avons vu dans la première partie, divergent passablement. Pour comprendre ce qui amène chacune d'elles à réagir de façon distincte, comme nous le verrons plus loin, c'est du côté de la transnationalisation qu'il faut se tourner.

d) Internationalisation et asymétrie

Lorsqu'il est question de protection des intérêts essentiels de la province, un autre facteur intervient parfois qui vient amplifier l'effet de l'internationalisation. Ce facteur, c'est le sentiment d'aliénation (ou d'asymétrie subjective) d'une province par rapport à l'ensemble canadien pour ce qui est de la défense de ses intérêts dans le domaine des relations économiques internationales. Le sentiment d'aliénation de l'Ouest canadien, particulièrement en matière économique, est un phénomène relativement bien documenté[64]. En 1979, Roger Gibbins parlait à cet égard, d'un sentiment d'*economic periphality* qui trouvait

62. *Annual Report*, Alberta, ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, 1991, p. 1.
63. Voir entre autres, pour le Québec, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec et l'interdépendance – Le monde pour horizon*, *op. cit.*, p. 51, et pour l'Ontario, les déclarations du premier ministre Peterson contre le libre-échange avec les États-Unis, comme celle du 2 février 1987, Assemblée législative de l'Ontario, *Debates*, p. 5078.
64. Entre autres études, il y a lieu de mentionner celles de F. J. ANDERSON et N. C. BOWSOR, «L'aliénation économique : les provinces atlantiques et de l'Ouest», dans K. NORRIE, (coord.), *Les disparités et les aspirations régionales*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, vol. 64, pp. 213-256; R. GIBBINS, «Western Alienation and the Alberta Political Culture», dans C. CALDAROLA, (dir.), *Society and Politics in Alberta*, Toronto, Methuen, 1979, pp. 143-167; K. NORRIE, «Some Comments on Prairie Economic Nationalism», dans C. CALDAROLA, (dir.), *op. cit.*, pp. 131-142; G. F. RUTAN, «Western Canada: The Winds of Alienation», *American Review of Canadian Studies*, vol. 12, no. 1, 1982, pp. 74-97.

sa source dans le fait que «*the political domination of the national economy by the East has been moulded to serve the financial and manufacturing interests of Eastern Canada at the expense of Western Canada*[65]». Or ce sentiment d'aliénation a parfois donné lieu à des déclarations de la part du gouvernement de l'Alberta qui semblent établir un lien très direct entre l'absence de confiance dans les autorités fédérales et la décision d'intervenir sur la scène internationale. Déjà en 1969, le premier ministre Strom de l'Alberta n'hésitait pas à dénoncer la représentation inadéquate des intérêts de l'Alberta par des fonctionnaires fédéraux à l'étranger :

> [...] qui pouvaient mentionner par leur nom les principales entreprises faisant affaire dans l'Est mais qui n'avaient jamais entendu parler de celles opérant dans l'Ouest. Ces gens représentent les intérêts de certains canadiens, mais ils ne représentent pas nos intérêts[66].

Quelques années plus tard, dans son discours du trône de 1977, le gouvernement de l'Alberta n'hésitait pas à affirmer dans le même sens : «*Alberta must look after itself because the federal government is not doing a satisfactory job*[67].»

David Dyment fait également état d'une certaine frustration, au Québec comme en Ontario, face au comportement des autorités fédérales dans le domaine international ; il écrit à ce sujet :

> Toutefois, un certain sentiment que le gouvernement central ne répond pas franchement à leurs besoins est évident dans les deux provinces. Un représentant de l'Ontario affirmait à ce sujet : «Nous avons besoin de nos contacts avec l'extérieur, car nos intérêts ne sont pas défendus adéquatement par le gouvernement fédéral[68].»

Toutefois, il est beaucoup moins clair dans quelle mesure un tel sentiment de méfiance de la part du Québec et de l'Ontario à l'égard des autorités fédérales est répandu dans le domaine économique plus spécialement. Tout ce que l'on peut affirmer pour le moment est que dans certains cas précis, lorsque les intérêts essentiels d'une province sont en cause, celle-ci peut être amenée à s'impliquer directement sur la scène internationale.

Quelques incidents récents donnent effectivement à croire que la perception d'asymétrie liée à l'internationalisation peut alors amener les provinces à intervenir directement sur la scène internationale. En 1986, par exemple, au moment où les États-Unis s'apprêtaient à imposer des droits compensateurs à l'encontre des produits de bois d'œuvre du Canada, la Colombie-Britannique qui, avec le Québec, risquait d'être beaucoup plus affectée par ces droits que le reste du Canada, prenaient les devants en offrant de négocier avec les États-Unis un arrangement en vertu duquel une taxe spéciale à l'exportation

65. R. GIBBINS, *op. cit.*, pp. 143-145.
66. Canada, Constitutional Conference, Second Meeting, *Proceedings*, February 1969, p. 129.
67. Voir «Alberta Must Look after Itself Internationally, Premier Says», *Vancouver Sun*, 13 octobre 1977.
68. D. DYMENT, *op. cit.*, p. 153.

serait imposée sur les expéditions de bois d'œuvre à partir de son territoire à destination des États-Unis. Ce geste, immédiatement suivi par le Québec, devait forcer la main au Canada qui, quelque temps plus tard, concluait une entente en ce sens avec les États-Unis. Plus récemment, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round sur l'agriculture, le Québec, qui se sentait particulièrement menacé par une éventuelle abolition des restrictions à l'importation des produits soumis sur son territoire à un système de gestion de l'offre, obtenait de rencontrer le directeur du GATT pour lui faire part directement de ses préoccupations.

B — La transnationalisation

Le phénomène de la transnationalisation peut être examiné de différentes façons. Nous avons choisi ici de mettre surtout en évidence la dimension commerciale de la transnationalisation, le principal indicateur utilisé consistant dans les exportations de marchandises. Pour commencer, nous avons cherché à situer l'importance du commerce international dans l'économie de chacune des trois provinces. Comme on le constatera, les 3 provinces ont ceci en commun que leur économie est de plus en plus intégrée à l'économie internationale, bien que le niveau de dépendance à l'égard du commerce extérieur diffère passablement d'une province à l'autre. Nous nous sommes penchés par la suite sur la géographie des flux d'exportations pour enfin terminer par une analyse de la composition des exportations par produits. Il en ressort de façon claire que la transnationalisation en matière économique prend des formes différentes dans chacune des trois provinces. C'est précisément cette divergence au plan de la transnationalisation, accentuée à l'occasion par l'asymétrie des intérêts au plan des échanges, qui explique le mieux, croyons-nous, les différences de comportement des provinces au plan économique.

a) L'importance du commerce international dans l'activité économique des trois provinces

Il n'est pas inutile de rappeler au départ que le Québec, l'Ontario et l'Alberta étaient responsables à elles seules en 1990 de 78 % des exportations du Canada[69]. Par rapport à l'ensemble du Canada, l'Ontario réalisait cette année-là 50 % des exportations canadiennes, le Québec 17 % et l'Alberta 11 %. Entre 1975 et 1990, la valeur des exportations, en dollars courants, de chacune des trois provinces, s'est accrue de façon significative, étant multipliée par 4,3 dans le cas de l'Ontario, par 3,5 dans le cas de l'Alberta et par 3,1 dans le cas du Québec.

Au-delà de cette tendance commune, ce qui frappe d'abord, c'est le niveau de dépendance de l'économie de l'Ontario sur les exportations. En 1990, le pourcentage du produit intérieur brut (PIB) représenté par les

69. Les statistiques de cette section sont tirées de Statistique Canada, *Sommaire du commerce international du Canada*, Ottawa, Publication 65-001, diverses années.

exportations, était de 26 % en Ontario, de 22 % en Alberta et de 16 % au Québec, la moyenne nationale se situant à 22 %. Les économies du Québec et de l'Alberta, par comparaison, étaient moins intégrées à leur environnement extérieur et donc moins dépendantes de celui-ci. On pourrait être tenté de conclure de cette transnationalisation moins prononcée au plan des échanges commerciaux, que les gouvernements de ces deux provinces auraient moins d'intérêt dans la libéralisation des échanges que celui de l'Ontario. En fait, c'est tout le contraire qui s'est produit, comme nous l'avons vu dans la première partie, les gouvernements du Québec et de l'Alberta ayant plutôt manifesté un support indéfectible au processus d'intégration économique nord-américain, alors que le gouvernement de l'Ontario s'y opposait farouchement. Cet apparent paradoxe s'explique en partie par le fait que le Québec et l'Alberta ont considéré leur niveau moins poussé d'intégration à l'économie internationale comme un handicap plutôt que comme un avantage. C'est en tous les cas ce que laisse entendre leur position d'appui au libre-échange fondée sur l'espoir d'accroître leurs exportations vers les États-Unis[70]. Dans le cas de l'Ontario, par contre, il demeure difficile de comprendre la position gouvernementale eu égard à la dépendance de ses industries sur les exportations. Déjà très liée au marché américain, comme nous le verrons plus loin, celle-ci a vraisemblablement fait le calcul qu'une ouverture économique encore plus poussée entre les deux pays entraînerait davantage de coûts que de bénéfices au niveau de l'emploi.

Il importe de noter enfin que le niveau de transnationalisation de l'économie des trois n'a pas évolué de façon linéaire ni de façon synchronisée durant la période qui va de 1975 à 1990. S'agissant de la linéarité du processus, il est remarquable de constater, en effet, que le pourcentage des exportations du Québec et de l'Alberta par rapport au PIB de chacune de ces 2 provinces était plus faible en 1990 qu'en 1975. Pour ce qui est de la synchronisation du processus, on constate que les trois provinces ne vivent pas de la même façon les soubresauts de la conjoncture internationale. C'est ainsi qu'entre 1975 et 1980, la part des exportations dans le PIB de l'Ontario et du Québec a augmenté, alors qu'elle a fléchi en Alberta ; et entre 1985 et 1990, la part des exportations dans le PIB de l'Ontario et du Québec a fléchi alors qu'elle a augmenté en Alberta. Ceci montre bien que les données sur le pourcentage des exportations par rapport au PIB pour une année donnée ne peuvent à elles seules constituer une indication valable du degré de transnationalisation économique des trois provinces. Pour se faire une idée plus juste de la transnationalisation, il faut considérer celle-ci d'un point de vue historique, comme un processus, et donc observer son évolution récente sur une période de temps.

70. En 1985, par exemple, au moment où s'amorçait pour de bon le projet canadien de négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, le premier ministre Lougheed de l'Alberta justifiait l'appui de sa province à ce projet, en l'absence de toute étude d'impact, sur le fait qu'il garantirait l'accès au marché américain pour les produits de l'Alberta, en particulier ses ressources pétrolières et gazéifères : Peter LOUGHEED, *Alberta Hansard*, June 4, 1985, p. 1325.

b) La géographie du commerce

Du point de vue de la géographie de leur commerce, les trois provinces partagent encore un trait commun : les États-Unis constituent leur premier partenaire commercial. En 1991, les États-Unis absorbaient 88 % des exportations de l'Ontario, 73 % des exportations du Québec et 73 % des exportations de l'Alberta[71]. Premier fait à noter donc : l'Ontario est plus sensible que les deux autres provinces aux fluctuations de l'économie américaine. Si on compare maintenant ces données avec celles de 1975, on constate que cette année-là, 78 % des exportations ontariennes, 50 % des exportations québécoises et 93 % des exportations albertaines étaient destinées au marché américain. En Ontario et encore davantage au Québec, la période récente a donc été marquée par une augmentation de la dépendance face aux États-Unis. À l'inverse, l'économie de l'Alberta est beaucoup moins dépendante qu'avant à l'égard du marché américain ; comme nous allons le voir, ce phénomène est lié à l'accroissement des exportations albertaines vers l'Asie.

Par ailleurs, les échanges hors États-Unis ne sont pas structurés de la même façon pour les trois provinces. L'Alberta, en effet, se distingue du Québec et de l'Ontario du fait que son deuxième plus gros partenaire commercial est le Japon, alors que le deuxième plus gros partenaire commercial du Québec et de l'Ontario est la Communauté économique européenne. Même là, le degré de dépendance du Québec et de l'Ontario sur le marché européen diffère de façon assez marquée. Alors qu'en 1991, la CEE absorbait 14 % des exportations du Québec, le chiffre correspondant pour l'Ontario n'était que de 5 %. De semblables données tendent à démontrer que si la géographie joue un rôle important dans la compréhension des flux commerciaux des provinces avec l'étranger, il s'agit là d'une donnée qui ne suffit pas à expliquer les changements dans le temps des courants d'échange des trois provinces. Pour expliquer ces derniers, d'autres facteurs doivent donc être pris en considération.

c) La composition du commerce international

C'est dans la composition de leur commerce international que la situation des trois provinces varie le plus profondément[72]. En effet, alors que les exportations du Québec et de l'Ontario sont largement concentrées dans le secteur des produits finis et des matières travaillées, les exportations de l'Alberta quant à elles sont plutôt concentrées dans le secteur des ressources naturelles et ce, malgré une diversification réelle qui s'est opérée depuis une quinzaine d'années. La situation particulière de l'Ontario s'explique notamment par le Pacte de l'auto ; en 1990, plus de 42 % des exportations de cette

71. Les statistiques de cette section sont tirées de Statistique Canada, *Exportations. Commerce des marchandises*, Ottawa, Publication 65-202, 1990 et Statistique Canada, *Exportations par marchandises*, Ottawa, Publication 65-004, 1991.

72. Voir sur cette question Statistique Canada, *Sommaire du commerce international du Canada*, diverses années et Statistique Canada, *Exportations par pays*, Ottawa, Publication 65-003, diverses années.

province dépendaient du secteur automobile. Elle s'explique aussi par les échanges intra-industriels, l'Ontario comportant le plus grand nombre de filiales d'entreprises américaines sur son territoire. La situation particulière de l'Alberta s'explique quant à elle par l'importance qu'occupent les combustibles dans l'économie de cette province (en 1990, le pétrole et le gaz comptaient pour 58 % des exportations de l'Alberta). Le Québec, enfin, se distingue des deux autres provinces du fait que ses produits sont plus diversifiés, encore que les «matières travaillées» y occupent une place passablement importante (en 1990, à titre d'exemple, les pâtes et papier représentaient 14,5 % des exportations, les appareils électriques 12,5 % et les machines mécaniques 9,5 %).

Cette diversité considérable dans la composition des échanges commerciaux avec l'étranger apparaît à première vue comme le facteur le plus susceptible d'expliquer la divergence constatée dans le comportement international des trois provinces au plan économique. Elle prend encore plus de sens, toutefois, si on considère les données en question du point de vue de l'ensemble canadien, c'est-à-dire dans une perspective d'asymétrie.

d) La transnationalisation envisagée dans une perspective d'asymétrie

Mesurer le degré d'asymétrie des trois provinces par rapport à l'ensemble canadien dans le domaine commercial n'est pas une tâche particulièrement aisée. Ayant convenu que l'asymétrie devait être mesurée sur la base de l'importance relative d'un groupe de produits ou d'un marché dans le commerce extérieur de chaque province, il fallait arriver à mesurer l'écart de cette importance relative avec celle enregistrée pour le Canada dans son ensemble pour les mêmes groupes de produits et de marchés. C'est pourquoi nous nous sommes donnés un instrument exploratoire permettant de mesurer la situation d'asymétrie pour une province donnée[73]. Grâce à cet instrument nous

73. Appliquée à notre étude, la théorie de l'asymétrie, telle que définie par Dehousse, exigeait plus précisément d'évaluer la situation de chaque province par rapport à l'ensemble canadien et non par rapport aux autres provinces ou à la moyenne des situations des provinces. L'écart que mesure l'indice est simplement le nombre de points de pourcentage qui séparent une province du Canada lorsqu'on mesure la part relative d'un marché dans l'ensemble de leur commerce international respectif. Le problème est de relativiser cet écart car on ne peut donner la même valeur à deux écarts de 5 % alors que l'un, intervenant au bas de l'échelle de pourcentage (10 % – 5 %, par exemple) est plus significatif qu'un autre intervenant plus haut dans la même échelle (65 % – 60 % par exemple). C'est la valeur intermédiaire entre le résultat enregistré pour la province et celui enregistré pour le Canada qui permettra de relativiser l'écart. L'indice se calcule ainsi : la différence des pourcentages relatifs pour une région de la province et du Canada est divisée par la valeur intermédiaire entre les pourcentages de la province et du Canada. L'indice sera positif lorsque c'est la province qui enregistre la part relative la plus élevée et négatif dans le cas contraire. L'indice de symétrie utilisé est représenté de façon raccourcie par la formule suivante :

$$\frac{(Pi - Ci) \div ((Pi + Ci) \div 2)}{}$$ ou, si l'on veut,

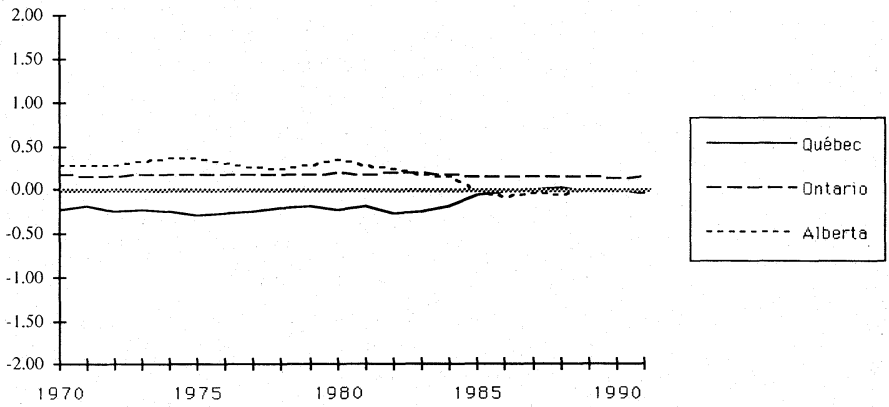
La différence des pourcentages relatifs des régions ou des produits (i) de la province (P) et du Canada (C)

La valeur intermédiaire entre les pourcentages de la province (Pi) et du Canada (Ci)

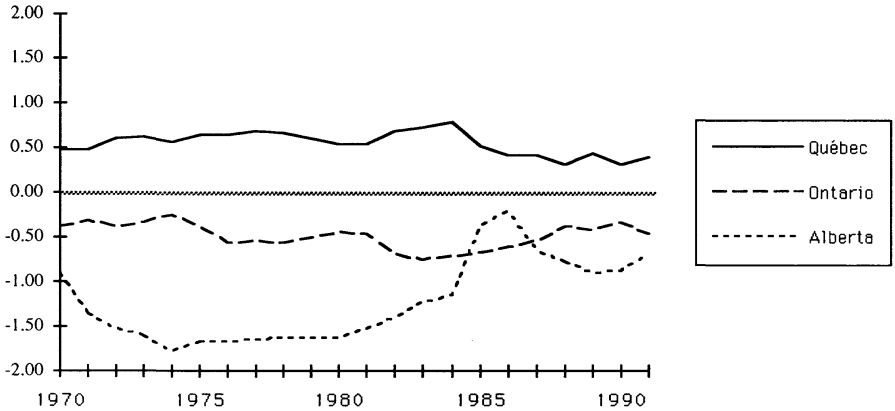
avons pu élaborer les graphiques suivants qui illustrent l'évolution du degré d'asymétrie des échanges de chacune des trois provinces pour certaines régions et certains produits. Pour chaque tableau, on obtient un indice positif ou négatif d'asymétrie variant entre 0 et 2, 0 indiquant une situation de symétrie parfaite avec l'ensemble canadien.

Les résultats, qui découlent de l'application de l'indice d'asymétrie à toute une série de régions et de produits, permettent de mieux comprendre l'analyse de la transnationalisation en matière économique, telle que mesurée à partir des statistiques disponibles relatives aux échanges commerciaux des trois provinces et gagnent à être envisagés également dans une perspective de symétrie/asymétrie. Nous nous limiterons ici à donner quelques exemples de ces résultats. Si on se penche d'abord sur les exportations des trois provinces vers l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie, on constate que le degré d'asymétrie, en ce qui concerne les exportations vers l'Amérique du Nord (graphique 1), est pratiquement nul pour les trois provinces, alors qu'il diffère de façon plus évidente dans le cas des exportations vers l'Europe (graphique 2), l'Alberta se retrouvant en position d'asymétrie négative prononcée pendant la période 1970-1985, et dans le cas des exportations vers l'Asie (graphique 3), où les trois provinces cette fois, se retrouvent en position d'asymétrie négative plus ou moins prononcée pendant la majeure partie de la période :

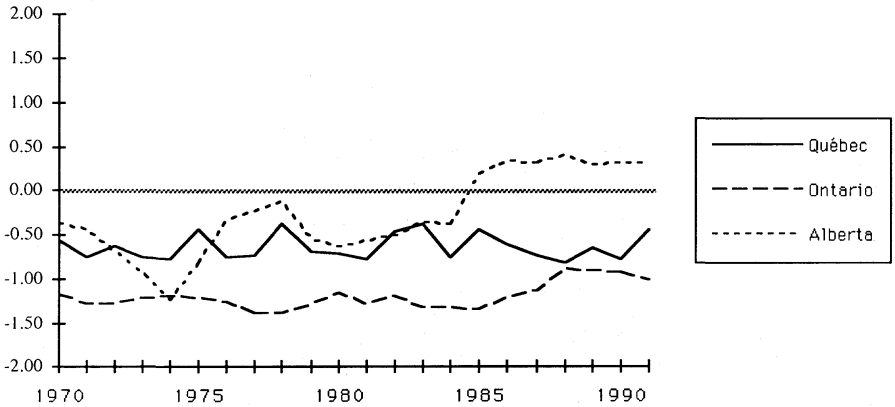
GRAPHIQUE 1
Exportation – Amérique du Nord



GRAPHIQUE 2
Exportation – Europe



GRAPHIQUE 3
Exportation – Asie



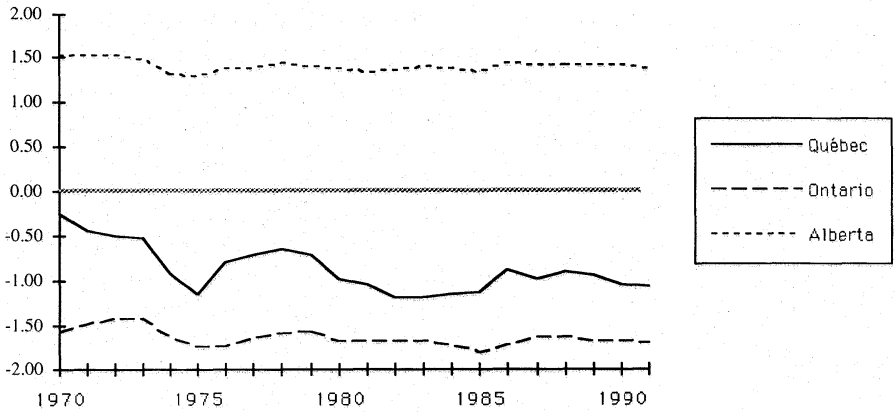
Ces données prennent toute leur signification lorsqu'on les met en relation, d'une part, avec les déclarations et agissements des trois provinces, durant les années 1970-1990, dans le domaine économique international et, d'autre part, avec le niveau de leurs exportations à l'étranger. Dans le cas du Québec et de l'Ontario, aucun des trois graphiques ne laisse entrevoir une modification marquée du degré d'asymétrie de leurs échanges avec les régions visées. On ne peut même pas parler d'asymétrie réelle dans le cas des États-Unis alors que le niveau de celle-ci demeure plutôt bas pour les régions Europe et Asie, fluctuant entre 0 et 0,7, positivement ou négativement. Ainsi, la volonté déclarée des deux gouvernements de diminuer le degré de dépendance de leur économie face au marché américain, et les gestes concrets posés

en vue de développer de nouveaux marchés en Europe et en Asie, surtout par l'Ontario, peuvent difficilement être interprétés comme la conséquence d'une situation d'asymétrie.

Dans le cas de l'Alberta, en revanche, le graphique 2 fait état d'une situation d'asymétrie assez prononcée entre 1970 et 1983: durant cette période, l'Alberta est vraisemblablement l'une des provinces qui, par rapport à l'ensemble canadien, exporte le moins vers l'Europe. Mais si la situation change nettement en 1983, il est difficile de relier le phénomène à une quelconque initiative gouvernementale de l'Alberta en réaction à la situation d'asymétrie qui avait prévalu jusqu'alors. En fait, si l'Alberta devient subitement le leader dans les échanges avec l'Union soviétique à ce moment, étant responsable de plus de 50 % des exportations de produits industriels vers ce pays, ce fut dû essentiellement à l'adoption du Programme national sur l'énergie par le Parlement fédéral en 1981, lequel, en diminuant considérablement la demande domestique pour le pétrole, força les manufacturiers albertains d'équipement d'exploration et d'exploitation à se tourner vers de nouveaux marchés[74]. Quant au graphique 3, il laisse bien entrevoir une modification sensible dans le portrait d'asymétrie de l'Alberta qui pourrait être reliée aux mesures de diversification des échanges adoptées par cette province à partir de 1984; mais le niveau d'asymétrie en tant que tel demeure trop faible pour avoir une quelconque valeur explicative.

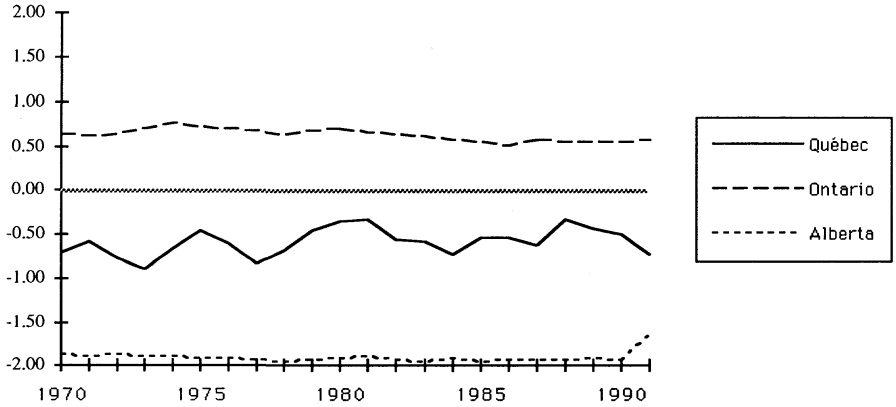
En ce qui concerne maintenant la structure des échanges, les deux graphiques suivants illustrent des cas quelque peu différents d'asymétrie qui permettent de mieux comprendre l'importance particulière accordée par les trois provinces à certains secteurs d'exportation:

GRAPHIQUE 4
Exportation – Autres matières brutes, non comestibles



74. «Alberta Makes Headway with Soviet Trade Link», *Vancouver Sun*, 24 novembre 1984, p. 12.

GRAPHIQUE 5
Exportation – Matériel de transport



Le graphique 4, qui couvre entre autres les exportations de pétrole, fait clairement ressortir la situation particulière de l'Alberta dans ce domaine. L'asymétrie, positive dans le cas de l'Alberta, négative dans le cas des deux autres provinces, est très prononcée. Que ce niveau de dépendance sur une matière en particulier ait donné lieu à plusieurs prises de position et interventions de la part de l'Alberta au plan international, ainsi que nous l'avons vu précédemment, ne peut donc surprendre.

Le graphique 5 recouvre entre autres choses les exportations d'automobiles et de produits automobiles. L'Ontario, principale province exportatrice, y apparaît en situation de légère asymétrie positive, et le Québec, seconde province exportatrice, en situation de légère asymétrie négative. L'Alberta, absente de ce domaine de production, s'y trouve quant à elle en situation d'asymétrie négative prononcée. Si l'on ne retient toutefois de ces données relatives aux exportations de matériel de transport que celles qui ont trait à l'industrie automobile en tant que telle, il y a tout lieu de croire que le niveau d'asymétrie positive de l'Ontario serait plus marqué, mais sans apparaître pour autant aussi prononcé que celui de l'Alberta, car l'importance de l'industrie automobile de l'Ontario est telle qu'elle définit largement à elle seule la moyenne canadienne. Malgré une dépendance prononcée à l'égard de ce type de production, cette dernière province avait donc eu tendance, jusqu'au milieu des années 1980, à s'en remettre aux instances fédérales pour la défense de ses intérêts dans ce secteur. La conclusion du Pacte automobile entre le Canada et les États-Unis en 1965, qui avait pour objet d'organiser sur une base rationnelle les échanges entre les deux pays dans ce domaine, avait justifié en bonne partie cette attitude. Avec l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, toutefois, cette attitude devait changer radicalement. L'Ontario se sentait menacée car la protection offerte par le Pacte automobile risquait de disparaître à moyen terme. Dans une conférence qu'il prononçait en octobre 1986, le

Procureur général de l'Ontario, M. Ian Scott, déclarait à cet égard :

> Le libre-échange affectera de façon variable les individus et les régions à travers le Canada. Les provinces ont un rôle légitime à jouer dans l'articulation et la défense de leurs intérêts[75].

De fait, c'est dans le contexte d'un tel développement que l'Ontario devait faire part de son objection au libre-échange et mettre de l'avant sa stratégie de diversification de ses exportations.

Il ressort de la brève analyse qui précède, que les situations marquées d'asymétrie dans le domaine des échanges commerciaux sont plus rares qu'on ne l'imagine (ce que confirme une vue d'ensemble des 5 autres graphiques préparés pour les fins de la présente recherche). Lorsque de telles situations se rencontrent, par ailleurs, elles ne semblent vraiment amplifier l'impact de l'internationalisation sur le comportement international des provinces que lorsqu'on se trouve en présence d'asymétrie positive. En d'autres termes, une province nettement plus dépendante de ses exportations que le reste du Canada, dans un secteur ou pour un marché donné, aura tendance à intervenir sur la scène internationale dans ce secteur ou ce marché dès lors qu'elle sentira que ses intérêts essentiels sont menacés.

Conclusion

Au terme de cette étude, il semble assez évident que l'internationalisation a joué un rôle déterminant dans le développement des relations internationales du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta au plan économique. Comme par ailleurs le régime économique international exerce sensiblement le même genre de pression sur les trois provinces, il n'est guère surprenant de constater l'existence d'un niveau assez élevé de convergence dans la réaction des trois provinces à ce phénomène. C'est particulièrement dans le discours des trois provinces sur les raisons d'être de leurs interventions dans le domaine économique international que cette convergence se manifeste le plus. Elles y font état des mêmes préoccupations générales en ce qui concerne le développement de leurs marchés internationaux ainsi que la défense et la promotion de leurs intérêts économiques sur la scène internationale. Malgré tout, il a été permis de constater que l'ensemble des trois provinces ne réagissait pas toujours de la même façon à l'internationalisation. Le fait le plus marquant à cet égard est sans doute le peu de réponse institutionnelle de l'Ontario au développement de l'internationalisation dans le domaine commercial international. L'impression qui se dégage à cet égard est, que depuis la conclusion du Pacte automobile canado-américain, qui avait à toute fin pratique sauvé son industrie automobile, l'Ontario n'avait guère de raison de vouloir se substituer au gouvernement du Canada dès lors que ce dernier agissait généralement

75. GOVERNMENT OF ONTARIO, *Notes for Remarks by the Honourable Ian Scott, Attorney General of Ontario to University Consortium for Research of North America*, Boston, Tufts University, October 11th, 1986.

dans le sens de ses intérêts. Ce n'est qu'au sortir des négociations du Tokyo Round, et surtout avec le lancement des négociations sur le libre-échange avec les États-Unis, que l'Ontario a vraiment entrepris de faire valoir un point de vue distinct sur la scène économique internationale. À cet égard, on peut probablement affirmer que sa situation de symétrie relativement marquée avec l'ensemble canadien a influencé sa réaction au phénomène de l'internationalisation.

Notre hypothèse initiale voulait également que l'intervention des trois provinces dans le domaine économique international prenne une orientation distincte en fonction principalement des caractéristiques de leurs échanges commerciaux avec l'extérieur, ou si l'on préfère en fonction du degré de transnationalisation qui leur était propre au plan économique. À cet égard, notre étude a d'abord fait ressortir qu'en matière de transnationalisation, les trois provinces partageaient certaines caractéristiques communes telles que la dépendance face aux échanges commerciaux et l'importance primordiale du marché américain en tant que marché d'exportation. Ce qui expliquait d'une certaine façon l'importance particulière accordée aux États-Unis dans le discours des trois provinces sur les cibles économiques régionales. Mais dès que l'on sort de ces évidences liées aux caractéristiques générales de l'économie canadienne, fortement tournée vers l'exportation, et orientée vers le marché américain, on se rend compte que la forme particulière que prend la transnationalisation au sein de l'économie de chacune des trois provinces explique en bonne partie leur comportement divergent sur la scène internationale.

Elle entraîne d'abord des interventions que l'on pourrait qualifier de soutien, en ce sens qu'elles appuient des développements internationaux existant dans le secteur privé. L'importance des échanges internationaux de l'Ontario dans le secteur automobile, par exemple, explique assez bien les ententes conclues par cette province avec les quatre grandes régions européennes où se retrouvent les principaux fabricants européens d'automobiles. De même, dans le cas de l'Alberta, l'importante activité du secteur privé dans les domaines du pétrole et du gaz explique les nombreuses ententes conclues en Amérique latine, en Europe et au Moyen-Orient avec divers organismes gouvernementaux intéressés également au domaine de l'énergie.

Mais assez souvent aussi, la transnationalisation entraîne des interventions de caractère correctif lorsque les gouvernements concernés décèlent ou croient déceler des lacunes dans le comportement international du secteur privé. Il semble en avoir été ainsi par exemple lorsque le Québec et l'Ontario ont décidé, au début des années 1980, de diversifier leurs échanges commerciaux trop exclusivement orientés vers les États-Unis. Il est intéressant de constater que le Québec, déjà présent de façon relativement importante sur le marché européen, optait pour une stratégie de diversification vers les pays de l'Est et les pays en voie de développement, alors que l'Ontario, peu présente sur le marché européen, optait pour une stratégie de diversification orientée

vers cette dernière région. De même, s'agissant de la composition des échanges, il semble bien que ce soit le constat d'une dépendance trop grande sur un nombre limité de produits d'exportation qui ait incité l'Ontario et l'Alberta à développer leurs échanges vers la région Asie-Pacifique. En ce qui concerne le Québec, c'est en partie sa fragilité aux importations de produits textiles, une production traditionnellement importante au Québec, qui a amené cette province à mettre en œuvre une stratégie de développement économique axée sur les industries de pointe telles que l'aviation et les télécommunications, stratégie ayant évidemment sa composante internationale.

Notre hypothèse de départ voulait enfin que l'influence de l'internationalisation et de la transnationalisation sur le comportement des trois provinces dans le domaine économique international soit accentuée lorsqu'un troisième facteur, l'asymétrie, intervenait. Les recherches effectuées à ce sujet semblent démontrer que plus une province se retrouve en situation d'asymétrie par rapport à l'ensemble canadien pour un produit ou une région donnés, plus l'incitation à intervenir directement sur la scène internationale pour protéger des intérêts essentiels menacés, croît. Il faut cependant souligner que les cas d'asymétrie marquée demeurent dans l'ensemble assez rares dans les secteurs et marchés les plus importants. De plus, ce facteur semble jouer davantage lorsqu'il comporte une dimension subjective marquée, c'est-à-dire une absence de confiance importante dans la capacité des instances centrales de prendre en considération les intérêts propres de la province. L'exemple par excellence ici est celui de l'Alberta qui a bien montré au tournant des années 1980 qu'elle était prête à se rendre aux États-Unis et à y défendre un point de vue différent du Canada pour protéger son industrie du pétrole menacée à ses yeux par une politique pétrolière canadienne trop anti-américaine.