

Gouvernance multiniveau et négociations commerciales : le rôle du Québec et de l'Ontario dans la renégociation de l'ALÉNA, du PTPGP et de l'AECC

Stéphane Paquin et Laurence Marquis

Numéro hors-série, mars 2022

L'Accord Canada-États-Unis-Mexique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1090915ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1090915ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Paquin, S. & Marquis, L. (2022). Gouvernance multiniveau et négociations commerciales : le rôle du Québec et de l'Ontario dans la renégociation de l'ALÉNA, du PTPGP et de l'AECC. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 21–40. <https://doi.org/10.7202/1090915ar>

Résumé de l'article

Les gouvernements infranationaux, comme les provinces canadiennes, ne sont pas considérés comme des acteurs importants dans la recherche sur les négociations commerciales. Cette négligence contraste grandement avec l'impact que ces gouvernements ont maintenant sur les accords commerciaux internationaux ainsi qu'avec les effets grandissants de ces accords sur les champs de compétence et les intérêts de ces gouvernements. Les accords commerciaux de « nouvelle génération » abordent de plus en plus des domaines relevant de la compétence des gouvernements infranationaux, qu'il s'agisse des marchés publics, du travail, des monopoles et des sociétés d'État, des investissements, de l'environnement ou du développement durable. Cette évolution a rendu l'implication des gouvernements infranationaux plus critique. Afin d'éviter de devenir de simples exécutants, des accords commerciaux négociés par les gouvernements centraux, les gouvernements infranationaux, comme les provinces canadiennes, se sont davantage impliqués et ont exercé une plus grande influence dans les négociations commerciales. Toutefois, cette situation ne reflète pas une progression linéaire. Lors de la récente renégociation de l'ALÉNA, les provinces canadiennes ont tenu un rôle moins important que lors de la négociation de l'AECC, mais un plus grand rôle que lors de la négociation du PTPGP. Cet article compare le rôle joué par l'Ontario et le Québec dans la renégociation de l'ALÉNA avec les négociations de l'AECC et du PTPGP.

GOVERNANCE MULTINIVEAU ET NÉGOCIATIONS COMMERCIALES : LE RÔLE DU QUÉBEC ET DE L'ONTARIO DANS LA RENÉGOCIATION DE L'ALÉNA, DU PTPGP ET DE L'AECG

Stéphane Paquin et Laurence Marquis***

Les gouvernements infranationaux, comme les provinces canadiennes, ne sont pas considérés comme des acteurs importants dans la recherche sur les négociations commerciales. Cette négligence contraste grandement avec l'impact que ces gouvernements ont maintenant sur les accords commerciaux internationaux ainsi qu'avec les effets grandissants de ces accords sur les champs de compétence et les intérêts de ces gouvernements. Les accords commerciaux de « nouvelle génération » abordent de plus en plus des domaines relevant de la compétence des gouvernements infranationaux, qu'il s'agisse des marchés publics, du travail, des monopoles et des sociétés d'État, des investissements, de l'environnement ou du développement durable. Cette évolution a rendu l'implication des gouvernements infranationaux plus critique. Afin d'éviter de devenir de simples exécutants, des accords commerciaux négociés par les gouvernements centraux, les gouvernements infranationaux, comme les provinces canadiennes, se sont davantage impliqués et ont exercé une plus grande influence dans les négociations commerciales. Toutefois, cette situation ne reflète pas une progression linéaire. Lors de la récente renégociation de l'ALÉNA, les provinces canadiennes ont tenu un rôle moins important que lors de la négociation de l'AECG, mais un plus grand rôle que lors de la négociation du PTPGP. Cet article compare le rôle joué par l'Ontario et le Québec dans la renégociation de l'ALÉNA avec les négociations de l'AECG et du PTPGP.

Substate governments are not considered important actors in IPE, and tend to be overlooked in the literature on trade negotiations. This neglect in scholarly work contrasts uncomfortably with the impact substate governments now have on international trade agreements, and the impact of trade negotiations on the interests of subnational governments. "New generation" trade agreements increasingly involve areas under the jurisdiction of subnational governments, whether public procurement, labour, state monopolies and corporations, investment, the environment or sustainable development. This evolution has made subnational government involvement more critical. In order to avoid becoming mere implementers of trade agreements negotiated by the central government, subnational governments, like the Canadian provinces, have become more involved and have exerted greater influence in trade negotiations. However, this situation does not reflect a linear progression. During the renegotiation of *NAFTA*, the Canadian provinces had a less important role than during the *CETA* negotiation, but a more important role than in the *CPTPP* negotiation. This article compares the role Ontario and Québec played in the *NAFTA* renegotiations with *CETA* and *CPTPP* negotiations.

Los gobiernos subnacionales, como las provincias canadienses, no se consideran actores importantes en la investigación de las negociaciones comerciales. Esta negligencia contrasta con el impacto que estos gobiernos tienen actualmente en los acuerdos comerciales internacionales y el creciente impacto de estos acuerdos en las jurisdicciones e intereses de estos gobiernos. La "nueva generación" de acuerdos comerciales aborda cada vez más áreas de jurisdicción de los gobiernos subnacionales, ya sea la contratación pública, el trabajo, los monopolios y las empresas estatales, la inversión, el medio ambiente o el desarrollo sostenible. Estos acontecimientos han hecho que la participación de los gobiernos subnacionales sea más crítica. Para evitar convertirse en simples ejecutores de los acuerdos comerciales negociados por los gobiernos centrales,

* Professeur titulaire, École nationale d'administration publique, Québec (Canada). Courriel : stephane.paquin@enap.ca; Site Internet : <stephanepaquin.com>; Orcid ID : <orcid.org/0000-0001-9830-1132>; Twitter : @paquin_stephane. Cet article a été rendu possible grâce aux fonds du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes.

** Boursière Gem-Stones, doctorante en droit à l'Université Laval, Québec (Canada) et à l'Université LUISS (Italie) et avocate au Cabinet Yves Fortier; Courriel : laurence.marquis@gemstones.eu.

los gobiernos subnacionales, como las provincias canadienses, se han implicado más e influyen en las negociaciones comerciales. Sin embargo, esto no refleja una progresión lineal. En la reciente renegociación del *TLCAN*, las provincias canadienses desempeñaron un papel menor que en las negociaciones del *AECG*, pero mayor que en la negociación del *TTP*. Este artículo compara el papel desempeñado por Ontario y Quebec en la renegociación del *TLCAN* con las negociaciones del *AECG* y el *TTP*.

L'importante attention internationale suscitée par l'opposition de la Wallonie à l'*Accord économique et commercial global (AECG)* fait figure d'exception dans les négociations commerciales. Les spécialistes des négociations commerciales ont tendance à ignorer les acteurs infra-étatiques et à se concentrer plutôt sur les gouvernements centraux ou l'Union européenne, les groupes de pression, les organisations non gouvernementales, les multinationales ou même l'opinion publique. Cette lacune dans les travaux universitaires contraste de plus en plus avec l'impact qu'ont actuellement les gouvernements des États fédérés sur les négociations commerciales internationales¹.

Ces conceptions des négociations commerciales et du rôle des gouvernements infranationaux dans ces négociations sont désormais dépassées. Les négociations commerciales internationales abordent des questions qui sont de plus en plus pertinentes pour les gouvernements infranationaux, telles que le règlement des différends entre investisseurs et États, la suppression des barrières non tarifaires, les subventions aux entreprises, les marchés publics, la coopération en matière de réglementation, les services, la santé publique, l'agriculture, la mobilité de la main-d'œuvre, la protection de l'environnement, etc. Aujourd'hui, les négociations commerciales ne se limitent plus aux domaines relevant de la compétence exclusive des gouvernements centraux ou fédéraux².

Les gouvernements centraux — ou l'Union européenne en Europe — ne peuvent plus être considérés comme ayant le monopole dans les faits des négociations commerciales internationales³. Les gouvernements infranationaux jouent un rôle fondamental, ne serait-ce qu'en raison de leur responsabilité dans la mise en œuvre des accords internationaux⁴. De même, de nombreux régimes fédéraux et supranationaux fonctionnent avec d'importantes limitations constitutionnelles de leurs pouvoirs en matière de négociations commerciales.

La récente renégociation de l'*Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)*, un accord commercial qui touche profondément les intérêts des provinces canadiennes, offre l'occasion d'examiner ces questions. Elle nous permet également de

¹ Stéphane Paquin, « L'affirmation des États fédérés dans les négociations commerciales internationales : le cas de l'accord entre le Canada et l'Union européenne » (2020) 27:1 R Intl politique comparée 141 [« L'affirmation des États fédérés »]; Christian Freudlsperger, *Trade Policy in Multilevel Government: Organizing Openness*, Oxford, Oxford University Press, 2020 aux pp 7-8, 53-54 [« Trade Policy »]; Christian Freudlsperger, « More voice, less exit: Sub-federal resistance to international procurement liberalization in the European Union, the United States and Canada » (2018) 25:11 J European Public Policy 1686; Jörg Broschek et Patricia Goff, dir, *The Multilevel Politics of Trade*, Toronto, University of Toronto Press, 2020.

² Patricia Goff, « Canadian Trade Negotiations in an Era of Deep Integration » (2016) Centre for International Governance Innovation Document de travail No 88 aux pp 5-7, en ligne : *Centre for International Governance Innovation* <www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.88_web_0.pdf>; Stéphane Paquin, « Fédéralisme et négociations commerciales au Canada : l'ALE, l'AECG et le PTP comparés » (2017) 48:3-4 R Études Intl 347 « Fédéralisme »; Yelter Bollen, Ferdi De Ville et Niels Gheyle, « From Nada to Namur : Sub-federal Parliaments' Involvement in European Union Trade Politics, and the Case of Belgium » dans Broschek et Goff, *supra* note 1, 256.

³ Broschek et Goff, *ibid*; Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy : Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St. Martin's Press, 1993.

⁴ Michaël Tatham, « The Rise of Regional Influence in the EU, from Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing » (2018) 56:3 J Common Market Studies 672 [« Rise of Regional Influence in the EU »].

suivre l'évolution du rôle des provinces depuis les négociations de l'*AECG* entre le Canada et l'Union européenne et de l'*Accord de partenariat transpacifique (PTP)*, devenu par la suite l'*Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP)*, après le retrait des États-Unis et la négociation d'un nouvel accord au début de 2018 (pour simplifier nous utiliserons l'acronyme de *PTPGP* dans cet article). Lors des négociations de l'*AECG*, les provinces ont bénéficié d'un accès, d'une contribution et d'une participation sans précédent, alors que dans le cadre des négociations du *PTPGP*, le gouvernement fédéral n'a accordé aux provinces qu'une participation très limitée.

Dans cet article, nous nous concentrons sur le rôle qu'ont joué l'Ontario et le Québec dans les négociations, soit les deux provinces les plus importantes au Canada, tant sur le plan du PIB que de la population. De plus, les négociations ont touché des domaines de compétence provinciale particulièrement sensibles pour les deux provinces. Nous présentons les résultats des entretiens semi-dirigés que nous avons menés pendant et après la renégociation de l'*ALÉNA* avec des fonctionnaires, des conseillers et des experts de l'Ontario, du Québec et du Canada qui ont été étroitement impliqués dans le processus. Au total, les entretiens représentent plus de vingt-six heures de discussions avec des acteurs clés. Nous comparons ensuite ces entrevues avec les nombreux entretiens que nous avons réalisés lors des négociations antérieures de l'*AECG* et du *PTPGP*. Le guide d'entrevue a été approuvé par le comité d'éthique de l'École nationale d'administration publique.

Dans l'ensemble, notre analyse de la renégociation de l'*ALÉNA* révèle que les provinces canadiennes, et notamment l'Ontario et le Québec, ne se sont pas contentées de mettre en œuvre les accords commerciaux conclus par le gouvernement fédéral; elles se sont davantage impliquées dans les négociations commerciales. Cette évolution a eu un effet profond sur la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et confirme la nature multiniveau des négociations commerciales. Toutefois, cette situation n'est pas le résultat d'une progression linéaire. Pendant la renégociation de l'*ALÉNA*, la relation entre les niveaux fédéral et provincial s'est située quelque part entre les relations établies pendant les négociations de l'*AECG* et du *PTPGP*. L'*AECG* a marqué le zénith de la coopération fédérale-provinciale, notamment parce que l'Union européenne elle-même a exigé que les thèmes de compétence provinciale soient discutés pendant la négociation ce qui a facilité une participation des provinces aux négociations comme telles.⁵ Le niveau de partage de l'information, de participation et de discussion sur chaque aspect de la négociation a été sans précédent. En outre, l'*AECG* a permis aux responsables provinciaux et fédéraux de la politique commerciale d'améliorer considérablement leurs connaissances, et a obligé les provinces et les territoires à travailler ensemble. Comme les délais étaient moins serrés pendant les négociations de l'*AECG*, les provinces ont été en mesure d'articuler correctement leurs

⁵ Encore aujourd'hui, les représentants fédéraux et provinciaux ne s'entendent pas sur un point important. Selon deux fonctionnaires fédéraux, l'Union européenne a demandé au gouvernement fédéral l'assurance que les provinces accepteraient de négocier sur les questions touchant leurs domaines de compétence. Afin de faciliter la chose, le gouvernement fédéral aurait décidé d'inviter les provinces à la table de négociation. À l'inverse, plusieurs fonctionnaires et dirigeants provinciaux ont plutôt soutenu que l'Union européenne, intéressée par-dessus tout à intégrer les marchés publics, domaine de compétence des provinces, aurait insisté sur leur participation à la table de négociation.

intérêts stratégiques. Au cours des négociations du *PTPGP*, le gouvernement fédéral a semblé se retirer délibérément de l'approche inclusive instaurée avec l'*AECG*.

Il faut noter que l'Ontario et le Québec ont eu des expériences quelque peu différentes dans ces négociations. Pour l'Ontario, le processus de renégociation de l'*ALÉNA* ressemblait davantage à ce que les provinces avaient vécu avec l'*AECG*. Pour l'équipe du Québec cependant, cette renégociation est apparue comme une démarche plus proche de la négociation du *PTPGP*, négociation dans laquelle les provinces ont été engagées principalement par l'intermédiaire de mises à jour régulières, mais avec relativement peu de consultations. Dans l'ensemble, les provinces et les territoires ont davantage participé à la renégociation de l'*ALÉNA* qu'ils ne l'avaient fait dans le cadre du *PTPGP*, même s'ils ont été exclus des tables de négociation. Lors de la renégociation de l'*ALÉNA*, le gouvernement du Québec a trouvé les relations avec Ottawa plus difficiles que l'Ontario, surtout vers la fin des négociations, alors qu'il n'était pas informé des décisions finales et qu'il avait peu d'influence sur la stratégie du gouvernement fédéral.

Cet article est divisé en deux parties principales. Dans la première, nous présentons une analyse de la littérature sur les négociations commerciales internationales et les gouvernements infra-étatiques. Dans la seconde, nous nous concentrons sur le rôle que l'Ontario et le Québec ont joué dans la renégociation de l'*ALÉNA* et nous le comparons à leur expérience lors des négociations de l'*AECG* et du *PTPGP*.

I. Les négociations commerciales internationales et les gouvernements infranationaux

Le rôle des gouvernements infranationaux dans les négociations commerciales n'a pas encore été théorisé de manière satisfaisante. Dans le passé, de nombreux spécialistes du fédéralisme ont formulé des mises en garde contre l'implication des gouvernements infranationaux dans les négociations internationales⁶. Le professeur Kenneth Wheare, un théoricien de premier plan dans ce domaine, a affirmé que le monopole des affaires étrangères et des négociations étrangères est un « pouvoir minimal » de tous les gouvernements centraux⁷. L'inclusion de gouvernements infranationaux dans les négociations internationales peut conduire au « piège de la décision conjointe » théorisé par Fritz Scharpf⁸. L'hypothèse de Scharpf sur l'inclusion des gouvernements infra-étatiques appliquée aux négociations commerciales devrait conduire ces acteurs à mettre de l'avant des intérêts défensifs, encourageant ainsi le protectionnisme. L'inclusion des gouvernements des États fédérés risquerait de

⁶ Stéphane Paquin, « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared » (2010) 5:1-2 *The Hague J Diplomacy* 173 (reproduit dans David Crikemans, dir, *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden, Brill, 2011, 173).

⁷ Kenneth Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1967.

⁸ Fritz Scharpf, « The Joint-Decision Trap: Lessons from the German Federalism and European Integration » (1988) 66:3 *Public Administration* 239.

paralyser les négociations commerciales internationales d'un État, ce qui va dans le sens de l'argument de Wheare.

Christian Freudlsperger⁹ apporte une contribution importante sur cette question en soutenant que la participation des provinces canadiennes aux négociations de l'*AECG* invalide la théorie du « piège de la décision conjointe » de Fritz Scharpf¹⁰. Lors des négociations de l'*AECG*, ce sont, selon lui, les négociateurs de la Commission européenne qui ont insisté pour que les provinces fassent partie de la délégation canadienne, puisqu'ils souhaitaient garantir l'accès des entreprises européennes aux marchés publics des municipalités et des gouvernements provinciaux du Canada¹¹. Les négociateurs ont estimé que l'inclusion des provinces dans le processus de négociation rendrait ces dernières plus disposées à prendre des engagements et à faire des concessions importantes. L'enjeu est de taille : selon Freudlsperger, les marchés publics des États et des municipalités représentent environ deux tiers des marchés publics dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹². Au Canada, ces marchés représentent environ 224 milliards de dollars américains, soit près de 14 % du PIB du Canada¹³. Contrairement à la prédiction déduite à partir de la théorie de Scharpf, les provinces canadiennes ont proposé au cours des négociations les concessions les plus importantes de leur histoire en matière de marchés publics, tout le contraire du protectionnisme¹⁴.

Un autre angle dans cette analyse concerne l'influence des gouvernements infranationaux sur les négociations elles-mêmes. Kersschot, Kerremans et De Bièvre constatent une asymétrie d'influence, dans le contexte de l'Union européenne, entre les différentes autorités régionales ou infranationales¹⁵. En Europe, c'est l'Union européenne, et non les États membres, qui a la responsabilité constitutionnelle des négociations commerciales. Selon Kersschot et ses collègues, certaines régions sont des acteurs « principaux » disposant d'un « droit de veto », comme la Flandre ou la Wallonie, tandis que d'autres représentent un acteur « principal collectif » qui ne peut influencer les décisions que par le biais d'une institution collective, comme les Länder allemands par l'entremise du Bundesrat. Enfin, lorsque les régions ne disposent pas de pouvoir constitutionnel leur permettant d'exercer une influence au moyen de mécanismes intergouvernementaux ou d'apposer leur veto au processus, elles ne peuvent agir que comme des « émetteurs-récepteurs ».

Les gouvernements des États fédérés d'Europe qui ont le plus de pouvoir pour influencer les négociations commerciales se trouvent en Belgique. Leur participation à la délégation belge au Conseil européen leur permet d'exercer une influence sur la Commission européenne. De plus, dans le contexte de l'Union européenne, lorsqu'un

⁹ Freudlsperger, « Trade Policy », *supra* note 1.

¹⁰ Scharpf, *supra* note 8.

¹¹ *Supra* note 5.

¹² Freudlsperger, « Trade Policy », *supra* note 1.

¹³ *Ibid* aux pp 53-54.

¹⁴ *Ibid* aux pp 7-8, 53-54.

¹⁵ Margaux Kersschot, Bart Kerremans et Dirk De Bièvre, « Principals and Transceivers : Regional Authorities in EU Trade Negotiations » (2020) 2:1 Political Research Exchange 1 aux pp 4-5.

accord commercial est classé comme mixte, comme c'est le cas de l'*AECG*, certaines procédures nationales exigent, pour qu'il soit pleinement mis en œuvre, que les parlements régionaux donnent leur consentement avant que le gouvernement fédéral puisse signer et ratifier l'accord¹⁶. Cela signifie que les vingt-huit États membres de l'Union européenne (c'était avant le Brexit), avec leurs trente-huit parlements nationaux et infra-étatiques, devaient soutenir l'*AECG* avant qu'il puisse entrer pleinement en vigueur. L'*AECG* est entré en vigueur et est appliqué de façon provisoire depuis le 21 septembre 2017¹⁷ et n'est toujours pas encore pleinement en vigueur.

En Belgique, le Parlement fédéral et le Parlement flamand ont approuvé la signature de l'*AECG*, mais pas le Parlement wallon, ni la Région de Bruxelles-Capitale, ni la Communauté française de Belgique. En échange de son soutien, la Wallonie a pu demander et obtenir l'inclusion d'un instrument juridique interprétatif pour clarifier certaines parties de l'accord¹⁸.

Selon Kersschot, Kerremans et De Bièvre, les autorités régionales comme l'Écosse, qui n'ont pas le pouvoir constitutionnel d'apposer un veto ou de se mobiliser collectivement par l'entremise d'une institution telle qu'un sénat, ne peuvent agir que comme des « émetteurs-récepteurs »¹⁹. Lorsque la Grande-Bretagne était membre de l'Union européenne, l'Écosse ne disposait en réalité que de moyens d'influence limités puisqu'elle n'avait pas de droit de veto, qu'elle avait peu accès aux négociateurs commerciaux par le truchement des mécanismes intergouvernementaux et qu'elle ne pouvait pas bloquer les accords internationaux par le biais de la Chambre des lords²⁰.

Il serait toutefois erroné de conclure que les « émetteurs-récepteurs » ont peu d'influence dans les négociations commerciales. Bien que la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement du Canada la responsabilité exclusive du commerce international, on s'accorde de plus en plus pour dire que les provinces canadiennes sont davantage impliquées et influentes dans les négociations commerciales²¹. La source de

¹⁶ Union européenne, « Negotiating EU Trade Agreements: Who Does What and How We Reach a Final Deal » (2018) à la p 7, en ligne (pdf) :

<trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf>; Guillaume Van der Loo, « CETA's Signature : 38 Statements, a Joint Interpretative Instrument and an Uncertain Future » (31 octobre 2016) à la p 4, en ligne (pdf) : *CEPS Commentary* <aei.pitt.edu/80602/1/Gvdl_CETA__II.pdf>.

¹⁷ *L'Accord de continuité commerciale Canada-Royaume-Uni* est pour sa part entré en vigueur le 1er avril 2021, préservant ainsi l'accès préférentiel aux marchés pour les entreprises canadiennes et britanniques.

¹⁸ Paquin, « L'affirmation des États fédérés », *supra* note 1; Paul Magnette, *CETA : Quand l'Europe déraille*, Waterloo, Éditions Luc Pire, 2017.

¹⁹ Kersschot, Kerremans et De Bièvre, *supra* note 15 à la p 11.

²⁰ Stéphane Paquin et al, « Substate governments role in Canadian and British Trade Policy, as seen from Québec and Scotland » (2021) 76:1 Intl J 85 à la p 89.

²¹ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 91 (2), reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5; Paquin, « Fédéralisme », *supra* note 2; Hugo Cyr et Armand de Mestral, « International Treaty-Making and the Treaty Implementation » dans Peter Oliver, Patrick Macklem et Nathalie Des Rosiers, dir, *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, New York, Oxford University Press, 2017, 595; Grace Skogstad, « International Trade Policy and the Evolution of Canadian Federalism » dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir, *Canadian Federalism*, 3^e éd, Don Mills, Oxford University Press, 2012, 204; Richard Ouellet et Guillaume Beaumier, « L'activité du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG » (2016) RQDI (hors-série juin) 67; Christopher J. Kukucha, « Provincial/Territorial Governments and the Negotiation

leur influence est particulièrement intéressante ici. Les provinces canadiennes n'ont pas la possibilité d'apposer leur veto à une négociation commerciale menée par le Canada, et le gouvernement fédéral dispose d'un pouvoir plénier en matière de commerce international et peut négocier dans des domaines de compétence provinciale exclusive. De plus, le Sénat canadien ne représente pas les provinces. Cependant, contrairement à des pays comme le Mexique ou les États-Unis, au Canada, les traités n'ont pas d'effet direct sur le droit interne infranational : ils doivent être mis en œuvre aux niveaux fédéral et provincial. Cela rend essentielle l'adhésion des provinces lorsque les accords touchent à des domaines de compétence provinciale²². L'expérience de l'*AECG* indique que les limites formelles imposées aux provinces canadiennes ne les ont pas empêchées d'exercer une influence sans précédent dans les négociations, puisqu'elles ont pu influencer de l'intérieur sur les positions du gouvernement fédéral. Cette influence s'est révélée encore plus grande que celle de la Wallonie. Globalement, il semblerait que leur inclusion dans le processus de négociation soit plus forte que les pouvoirs formels. Cette situation suggère que le statut d'acteur international et l'influence des États fédérés sont plus complexes que la situation décrite par Kersschot, Kerremans et De Bièvre²³. Quel type d'acteur sont les gouvernements infranationaux dans les négociations commerciales internationales ? Leur statut international reste ambigu, car il est à la fois « lié à la souveraineté » et « libre de souveraineté »²⁴. Par conséquent, les gouvernements infranationaux ont développé deux approches principales pour influencer les négociations commerciales. La première repose sur les canaux extraétatiques et la seconde sur les canaux intraétatiques²⁵.

Le fait d'être lié à la souveraineté, ou d'être situé dans un État souverain comme l'Ontario et le Québec dans le Canada, permet aux gouvernements infranationaux d'avoir accès aux décideurs du gouvernement fédéral — y compris aux négociateurs commerciaux — par des voies intraétatiques ou les mécanismes intergouvernementaux. Depuis les années soixante-dix et quatre-vingt, un certain nombre de mécanismes de consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux ont été créés. Pour les négociations commerciales, le mécanisme intergouvernemental le plus important est connu sous le nom de forum « C-Commerce »²⁶. Les forums C-

of International Trade Agreements » (2016) octobre:10 IRPP Insight 1 [« Provincial/Territorial »]; Christopher J. Kukucha, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press, 2008; Patrick Fafard et Patrick Leblond, « Closing the Deal : What Role for the Provinces in the Final Stages of the CETA Negotiations? » (2013) 68:4 Intl J 553; Anthony VanDuzer, « Could an Intergovernmental Agreement Increase the Credibility of Canadian Treaty Commitments in Areas within Provincial Jurisdiction? » (2013) 68:4 Intl J 536.

²² Cyr et de Mestral, *supra* note 21 à la p 596; Ouellet et Beaumier, *supra* note 21.

²³ Kersschot, Kerremans et De Bièvre, *supra* note 15.

²⁴ James Rosenau, *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990 à la p 36; Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes Peter-Lang, 2004 aux pp 19-20 [« Paradiplomatie »]; Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz, 1999.

²⁵ Michaël Tatham, « Regional Voices in the European Union : Subnational Influence in Multilevel Politics » (2015) 59:2 Intl Studies Q 387 [« Regional Voices »].

²⁶ Kukucha, « Provincial/Territorial », *supra* note 21.

Commerce ou C-Trade en anglais, qui réunissent des fonctionnaires des provinces et des territoires, sont régulièrement convoqués par le gouvernement fédéral pour examiner les questions de politique commerciale en cours et échanger les points de vue. Contrairement aux organisations non gouvernementales, les fonctionnaires provinciaux ont un accès privilégié aux réseaux diplomatiques et aux négociations commerciales internationales avec la capacité d'influencer leurs résultats²⁷. Au cours des négociations de l'*AECG* par exemple, le Québec a présenté plus de 150 analyses stratégiques aux négociateurs canadiens et a participé à plus de 275 réunions avec les négociateurs fédéraux, provinciaux et territoriaux. L'influence du Québec dans l'*AECG* s'est fait sentir sur de nombreuses questions, comme la coopération en matière de réglementation, la certification, la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la diversité de l'expression culturelle ou l'exemption culturelle, ainsi que sur certaines questions qui ont finalement été exclues de l'accord, comme les marchés publics de la société d'État Hydro-Québec²⁸.

Les gouvernements infranationaux jouissent également d'un statut « libre de souveraineté » dans la politique mondiale. Parce qu'ils ne sont pas reconnus comme des États souverains à part entière, ces gouvernements peuvent agir plus librement que les pays souverains, bénéficiant ainsi de certains avantages des acteurs de la société civile ou des organisations non gouvernementales. Dans le contexte européen, des régions comme la Wallonie peuvent utiliser des canaux extraétatiques pour s'engager auprès des institutions européennes, notamment par l'entremise du Comité des régions. Selon Tatham, dans le contexte européen, les canaux extraétatiques ont tendance à être mobilisés plus fréquemment que les canaux intraétatiques²⁹. Le contraire est vrai dans le cas de l'Amérique du Nord, puisque les États fédérés des trois fédérations nord-américaines — Canada, Mexique et États-Unis — ne disposent pas d'institutions supranationales. Ils privilégient donc les canaux intraétatiques, mais mènent également des discussions entre eux dans un nombre croissant de réseaux de gouvernements extraétatiques.

Ce qui manque à l'analyse de Tatham, c'est le fait que les provinces canadiennes peuvent également chercher à influencer les institutions européennes avant et pendant les négociations. Dans le cadre de leurs relations avec l'Union européenne, les provinces canadiennes, comme le Québec ou l'Ontario, pourraient également faire des représentations auprès des institutions européennes ou des acteurs de la politique commerciale. Le délégué général du Québec à Bruxelles, Christos Sirros, a rencontré Peter Mandelson, le commissaire européen au commerce, pour explorer l'idée de relancer les négociations commerciales avec le Canada. Le premier ministre Jean Charest a également convaincu le président français Nicolas Sarkozy, alors que la

²⁷ Paquin, « Paradiplomatie », *supra* note 24.

²⁸ Pierre Marc Johnson, Patrick Muzzi et Véronique Bastien, « Le Québec et l'AECG » dans Christian Deblock, Joël Lebulanger et Stéphane Paquin, dir, *Un nouveau pont sur l'Atlantique : l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, 27 à la p 30.

²⁹ Tatham, « Rise of Regional Influence in the EU », *supra* note 4; Tatham, « Regional Voices », *supra* note 25; Michaël Tatham et Mads Thau, « The more the merrier : Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels » (2014) 15:2 *European Union Politics* 255.

France avait la présidence du Conseil de l'Union européenne en 2008, d'appuyer l'idée de relancer les négociations de libre-échange entre le Canada et l'Europe. M. Sarkozy allait ainsi devenir le plus grand défenseur de l'accord en Europe. Plus tard, selon Paul Magnette, François Hollande était enthousiaste à l'égard de l'*AECG*, car il était né d'une initiative de la France et du Québec³⁰. Au cours des négociations, le négociateur en chef du gouvernement du Québec pour l'accord, Pierre Marc Johnson, a eu de nombreuses rencontres bilatérales en tête-à-tête avec le négociateur en chef de l'Union européenne, Mauro Petriccione, parfois même sans que le représentant du gouvernement du Canada soit présent³¹. L'influence des provinces canadiennes dans les négociations commerciales s'exerce donc à travers des mécanismes intra-étatiques et extra-étatiques.

En ce qui concerne le processus de négociation, des auteurs comme Fafard et Leblond considèrent que le manque d'accès des provinces aux dernières étapes des négociations de l'*AECG* a retardé le processus de conclusion de l'accord³². Selon eux, le rôle limité des provinces et le fait qu'elles ne devaient pas « ratifier » le traité final ont rendu les décisions finales plus difficiles pour le gouvernement canadien. La leçon à tirer de la renégociation de l'*ALÉNA*, comme nous le verrons plus loin, est que les provinces peuvent réagir très négativement lorsqu'elles ne sont pas impliquées dans les négociations finales. Parallèlement à l'expérience canadienne, l'opposition wallonne pendant les négociations de l'*AECG* confirme que les gouvernements infra-étatiques sont des acteurs importants dans la légitimation des traités commerciaux : une forte opposition de leur part exerce un effet négatif sur la légitimité d'un accord et du processus de négociation et risque de provoquer une réaction en chaîne³³. Le fait de ne pas inclure les gouvernements infranationaux dans les négociations commerciales peut donc entraîner un coût politique élevé et ultimement nuire aux négociations commerciales.

Comme le Canada ne dispose pas d'un accord-cadre global pour les consultations fédérales-provinciales liées aux négociations internationales, il y a très peu de cohérence dans les approches.³⁴ Pour chaque accord commercial, les provinces doivent « négocier leur rôle dans les négociations », c'est ce qui explique tout l'intérêt de la comparaison entre plusieurs négociations³⁵.

³⁰ Magnette, *supra* note 18.

³¹ Johnson, Muzzi et Bastien, *supra* note 28 à la p 30; Alex Panetta, « The inside story of Canada's trade deal with the European Union. Jean Charest reveals how courtship began with a bluff », *Maclean's* (18 octobre 2013), en ligne : <www.macleans.ca/news/canada/the-inside-story-of-canadas-trade-deal-with-the-european-union/>; Paquin, « Fédéralisme », *supra* note 2 à la p 362.

³² Fafard et Leblond, *supra* note 21.

³³ Magnette, *supra* note 18; Bollen, De Ville et Gheyle, *supra* note 2.

³⁴ Un tel accord a été proposé de nombreuses fois aux autres provinces par Jean Charest alors à la tête du Conseil des Fédérations, mais n'a pas suscité d'intérêt.

³⁵ Jörg Broschek et Patricia Goff, « Federalism and International Trade Policy : The Canadian Provinces in Comparative Perspective » (2018) octobre:23 IRPP Insight 1; VanDuzer, *supra* note 21; Armand de Mestral, « The Provinces and International Relations in Canada » dans Jean-François Gaudreault-DesBiens et Fabien Gélinas, dir, *The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology*, Cowansville, Yvon Blais, 2005, 309 aux pp 319-322.

II. La renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) comparée au PTPGP et à l'AECC

Au Canada, la récente renégociation de l'ALÉNA (désormais connu sous le nom de USMCA aux États-Unis, d'ACÉUM au Canada et de T-MEC au Mexique) a touché des domaines qui concernent directement des compétences provinciales (le travail) ou des compétences partagées (l'environnement), ou qui pourraient avoir des répercussions sur les politiques publiques dans les provinces (la gestion de l'offre en agriculture). Le gouvernement du Canada, avec son programme commercial progressiste, voulait renforcer les dispositions existantes en matière de travail et d'environnement, et introduire de nouvelles dispositions sur le genre et les peuples autochtones³⁶. Sur la liste des intérêts défensifs, le Canada voulait également préserver les mécanismes d'arbitrage (chapitres 11 et 19 de l'ALÉNA) et protéger la diversité culturelle. Ces éléments constituent des intérêts économiques et sociaux importants pour les provinces. De plus, durant la négociation, de nombreuses demandes américaines ont ciblé des domaines de compétence ou de politique provinciale ou fédérale partagée, comme les marchés publics, les boissons alcoolisées, les services et les investissements, le commerce électronique, l'automobile, les produits chimiques, l'acier, l'aluminium et l'agriculture.

En outre, le gouvernement Trudeau a spécifiquement demandé aux premiers ministres provinciaux d'intervenir auprès des gouverneurs d'État et des groupes d'intérêts aux États-Unis afin de créer un consensus pour soutenir le maintien du libre-échange en Amérique du Nord. La première ministre de l'Ontario, Kathleen Wynne, a ainsi rencontré trente-sept gouverneurs d'État pour promouvoir le commerce dans les mois qui ont suivi l'élection du président américain Trump³⁷. Des efforts similaires ont été déployés par les responsables québécois. Pour s'assurer que le Canada « parlerait d'une seule voix » pendant les négociations, le gouvernement fédéral a coordonné l'approche canadienne en étroite collaboration avec les provinces et les territoires, notamment en partageant les « points de discussion » avec ses homologues provinciaux et territoriaux³⁸.

Afin de clarifier leur position et d'accroître leur influence, le Québec et l'Ontario ont retenu les services de conseillers expérimentés et ont nommé des négociateurs en chef chargés de se coordonner avec le gouvernement fédéral dans la renégociation de l'ALÉNA. L'Ontario a nommé un haut fonctionnaire à titre de négociateur en chef ainsi que John Gero, spécialiste du commerce et ancien ambassadeur du Canada à l'Organisation mondiale du commerce, à titre de conseiller spécial. Au Québec, le gouvernement a suivi la tendance établie par le premier ministre Jean Charest et a nommé un négociateur en chef extérieur à l'administration publique. Le choix de nommer des

³⁶ Meredith Lilly, « International Trade: The Rhetoric and Reality of the Trudeau Government's Progressive Trade Agenda » dans Norman Hillmer et Philippe Lagassé, dir, *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2018, 125.

³⁷ Robert Benzie, « NAFTA talks a priority for Premier-designate Doug Ford », *Toronto Star* (12 juin 2018), en ligne : <www.thestar.com/news/queenspark/2018/06/12/nafta-talks-a-priority-for-ford.html> [« NAFTA »].

³⁸ Joanna Smith, « Ottawa wanted all of Canada speaking with one voice on NAFTA : emails », *CBC News* (4 mai 2018), en ligne : <www.cbc.ca/news/politics/nafta-emails-verheul-1.4648786>.

personnalités publiques « politiquement connectées » se justifie par le fait que des pressions politiques doivent souvent être exercées sur les ministres fédéraux, voire sur le premier ministre, et que les négociateurs ont besoin de réponses rapides du bureau du premier ministre du Québec pendant les négociations. Pierre Marc Johnson, ancien premier ministre du Québec sous le Parti québécois, avait été choisi comme négociateur pour l'*AECG*; pour le conflit du bois d'œuvre, c'est l'ancien ambassadeur du Canada à Washington, Raymond Chrétien, qui avait été choisi. Dans le cas de la renégociation de l'*ALÉNA*, Raymond Bachand, conseiller stratégique au cabinet de conseil Norton Rose Fulbright et ancien ministre des Finances de Jean Charest, a été nommé négociateur en chef en juillet 2017. La nomination de négociateurs en chef n'est pas une stratégie nouvelle. Lors des négociations de libre-échange avec les États-Unis à la fin des années quatre-vingt, le gouvernement ontarien avait embauché Robert Latimer, ancien fonctionnaire fédéral du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, tandis que le gouvernement québécois avait recruté Jake Warren, négociateur canadien lors du Cycle de Tokyo³⁹. Il est intéressant de noter que, selon un représentant du gouvernement du Québec, aucune province n'avait désigné de négociateur en chef externe pour les négociations du *PTPGP*.

A. La coopération entre les niveaux fédéral et provincial

Au cours de la renégociation de l'*ALÉNA*, le niveau de coopération entre les négociateurs fédéraux et provinciaux s'est situé quelque part entre les niveaux constatés lors des négociations de l'*AECG* et du *PTPGP*⁴⁰. Pendant les négociations de l'*AECG*, les provinces ont joué un rôle important à pratiquement toutes les étapes des négociations. Fait important, elles ont contribué à la formulation du mandat de négociation fédéral. Au cours de la préparation, les provinces ont été consultées à propos de leurs principaux intérêts et sujets de préoccupation. En outre, elles ont accédé aux textes de négociation et ont été largement consultées tout au long du processus.

Pendant les négociations de l'*AECG*, le gouvernement du Canada a également conclu *PTPGP*. Le Canada n'a fait partie de ces négociations qu'à partir de 2012, soit près de quatre ans après le début des discussions. Ce contexte particulier a influencé le cadrage, mais surtout la rédaction du mandat de négociation. En effet, le Canada s'est joint aux négociations dans une perspective défensive afin de veiller à ce qu'un accord ne soit pas conclu sans lui. Cette situation contraste avec le rôle offensif que le Canada a assumé dans l'*AECG*. Contrairement à l'*AECG*, la question de la participation des provinces aux négociations n'a jamais été soulevée par les pays participant déjà au *PTPGP*.

Selon les représentants du gouvernement du Québec et de l'Ontario, le modèle de participation active des provinces à l'*AECG* n'a pas été reproduit dans les négociations du *PTPGP*. Par exemple, les provinces n'ont pas été consultées sur les

³⁹ Michael Hart, Bill Dymond et Colin Robertson, *Decision at Midnight : Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994 à la p 138.

⁴⁰ Voir Paquin, « Fédéralisme », *supra* note 2; Stéphane Paquin, « Federalism and the governance of international trade negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA » (2013) 68:4 *Intl J* 545; Kukucha, « Provincial/Territorial », *supra* note 21.

questions stratégiques avant la participation du Canada aux négociations. Elles n'ont pas non plus eu accès aux tables de négociation, et les mécanismes de consultation et d'information fédéraux-provinciaux se sont limités à des réunions sur le commerce électronique et à des mises à jour pendant et après les cycles de négociations de l'accord.

Le niveau d'intervention des provinces à ces réunions n'a pas été jugé très élevé par les représentants du Québec. De plus, lors des cycles de négociations, les textes de négociation étaient souvent présentés aux provinces à la dernière minute; des commentaires étaient invités, mais aucune réaction réelle n'était permise et le temps d'analyse était souvent insuffisant. La même approche a été utilisée pour les breffages après les cycles de négociations sur place et pendant les réunions du forum C-Commerce. Cependant, un représentant du gouvernement du Québec a fait remarquer que la participation provinciale était importante dans les négociations du *PTPGP* en raison du travail qui avait déjà été réalisé dans le cadre de l'*AECCG*. En d'autres termes, une partie du travail effectué par les provinces au cours des négociations de l'*AECCG* a également été entreprise, bien qu'avec une participation moins directe, dans le cadre du *PTPGP*. Selon un représentant du gouvernement fédéral, les réunions du forum C-Commerce étaient beaucoup mieux organisées que par le passé. Le gouvernement fédéral semble donc considérer que la participation des provinces a été optimisée, et pas nécessairement réduite.

Comme dans le cadre du *PTPGP*, les provinces n'ont pas été invitées aux tables de négociation lors de la renégociation de l'*ALÉNA*. Pour celle-ci, les provinces ont reçu des mises à jour régulières et ont fait part de leurs points de vue au gouvernement fédéral; elles n'ont pas eu accès aux négociations tripartites Canada-États-Unis-Mexique. Toutefois, elles ont été consultées étroitement dans les domaines présentant un intérêt économique important (par exemple, l'Ontario pour les règles d'origine dans le secteur de l'automobile) ou relevant de compétences partagées ou spécifiques (les boissons alcoolisées, les entreprises d'État, la main-d'œuvre et l'environnement, par exemple). Des consultations fréquentes entre les équipes fédérales et provinciales ont eu lieu lors du forum C-Commerce. Les provinces ont également été invitées à participer à des réunions stratégiques avant les cycles de négociations, ainsi qu'à des séances de compte rendu mensuelles. Les provinces ayant des intérêts particuliers avaient un bon accès aux négociateurs du sujet. Lors du cycle de renégociation de l'*ALÉNA* qui s'est tenu à Montréal, par exemple, une douzaine de réunions de ce type a eu lieu, selon un représentant de l'Ontario.

Des représentants de l'Ontario, du Québec et de toutes les autres provinces étaient présents à chaque cycle de la renégociation de l'*ALÉNA*. Il s'agissait d'excellentes occasions pour rencontrer 1) les négociateurs fédéraux au sujet des intérêts provinciaux, 2) les intervenants de divers secteurs (l'agriculture, l'automobile, les produits pharmaceutiques, etc.), et 3) les représentants des autres provinces afin de travailler avec eux sur des questions précises. Même si aucun cycle de négociations officiel n'a eu lieu après mars 2018, le Québec et l'Ontario sont restés en contact régulier avec le gouvernement fédéral, tant sur le plan officiel que politique. Tout au long de la renégociation, les deux provinces ont également eu un représentant à Washington.

Les provinces ont eu l'occasion de participer aux discussions relatives aux questions relevant de leurs domaines de compétence. Les textes de négociation ont circulé et toutes les parties ont respecté les protocoles de confidentialité. Pendant les cycles de négociations, les provinces ont participé à un *briefing* nocturne sur les progrès de la journée. Compte tenu du grand volume d'information requis pour la renégociation de l'*ALÉNA*, les réunions du forum C-Commerce ont cédé la place à des rencontres distinctes spécifiquement consacrées à ces négociations. Les provinces ont non seulement été consultées, mais elles ont également eu l'occasion de fournir des commentaires, qui ont été pris en compte. Contrairement aux négociations du *PTPGP*, où les provinces n'ont pas été consultées de manière approfondie en raison du rythme rapide du processus — ou n'ont été consultées que tardivement —, l'engagement fédéral-provincial-territorial au cours de la renégociation de l'*ALÉNA* a été considéré comme plus étendu et plus inclusif.

Pendant la renégociation de l'*ALÉNA*, les provinces se sont également réunies entre elles pour discuter de questions précises et se préparer aux rondes. Ces réunions ont eu lieu de manière informelle, le plus souvent à l'initiative de la province qui préside le Conseil de la fédération, ou parallèlement aux cycles de négociations. Des réunions sur la renégociation de l'*ALÉNA* ont eu lieu lors de la dernière réunion du Conseil de la fédération en Alberta, ainsi qu'en marge du cycle de renégociation de l'*ALÉNA* qui s'est tenu à Montréal en janvier 2018. La plupart des provinces et territoires étaient bien représentés avec des équipes solides.

Le niveau de confiance entre les équipes fédérales et provinciales semble avoir été élevé pendant la renégociation de l'*ALÉNA*, du moins au début. Cependant, les représentants de l'Ontario et du Québec ont des points de vue quelque peu différents quant au processus global. L'Ontario, sous le gouvernement libéral de Kathleen Wynne et, du moins au début, sous le gouvernement conservateur de Doug Ford, était généralement favorable à une approche « Équipe Canada » dans la renégociation de l'*ALÉNA*. Les acteurs ontariens décrivent la coopération entre les paliers fédéral et provincial comme étant plus proches de la dynamique de l'*AECG* que de celle du *PTPGP* : les provinces ont été consultées tôt et souvent sur les questions clés qui concernent leurs intérêts économiques et sociaux. Les représentants du gouvernement du Québec considèrent que le processus de l'*ALÉNA* se rapproche davantage de leur expérience vécue dans le cadre du *PTPGP*. La collaboration fédérale-provinciale a été excellente sur des questions telles que les marchés publics et les règles d'origine. Cependant, la qualité globale de la relation dépendait davantage, selon un fonctionnaire québécois, de la personnalité du fonctionnaire fédéral et n'était pas liée aux relations intergouvernementales. Vers la fin de la renégociation de l'*ALÉNA*, les occasions pour les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux de travailler ensemble se sont faites plus rares. Après la septième ronde, en avril 2018, les négociations ont surtout eu lieu entre les ministres et les négociateurs en chef des trois pays de l'*ALÉNA*. En août et septembre 2018, toutes les réunions ont eu lieu à Washington, principalement au niveau politique. Avec l'échéance imminente du 30 septembre pour déposer le texte au Congrès et être sûr qu'il serait approuvé à temps pour être signé par le président mexicain sortant, le rythme des négociations entre le Canada et les États-Unis s'est intensifié, laissant peu de temps aux provinces pour fournir des commentaires et recevoir des mises à jour.

Des changements dans les niveaux de participation ont également été observés dans les négociations de l'*AECG*, bien qu'ils soient mentionnés moins fréquemment. Malgré l'inclusion régulière des provinces aux tables de négociation, à la fin des discussions de l'*AECG*, seuls les négociateurs fédéraux sont restés à la table. Au cours de la dernière phase de la renégociation de l'*ALÉNA*, le niveau fédéral est resté responsable des décisions finales, et toutes les décisions finales sur les questions sensibles ont été prises au niveau ministériel fédéral ou à un échelon supérieur, sans contribution directe des provinces. Comme les discussions des dernières semaines se déroulaient principalement entre les ministres de l'*ALÉNA*, les mises à jour et les consultations avec les provinces et les territoires sont devenues moins fréquentes. Selon un haut fonctionnaire du Québec, les dernières semaines des négociations ont été pour le moins « problématiques », pour utiliser un euphémisme. Les décisions finales ont été prises en pleine période électorale au Québec, où la question de la gestion de l'offre en agriculture était centrale. À la fin des négociations, les représentants du Québec étaient plus critiques à l'égard de l'approche fédérale. « La stratégie n'a pas fonctionné. À un moment donné, nous devrions nous demander pourquoi », a déclaré un représentant québécois de haut niveau. Certains représentants du gouvernement ont estimé que le Québec payait un prix élevé dans les nouveaux accords commerciaux : les concessions majeures sur la gestion de l'offre affectent profondément le Québec, de même que les tarifs sur l'aluminium.

L'Ontario a moins axé ses préoccupations sur le processus, mais davantage sur les résultats des négociations, notamment en ce qui concerne la gestion de l'offre et les tarifs sur l'acier et l'aluminium. Le manque d'inquiétude quant au processus peut être en partie attribué au niveau élevé de participation provinciale encouragé par le négociateur en chef du Canada pour la renégociation de l'*ALÉNA*, Steve Verheul, qui était également négociateur en chef dans le cadre de l'*AECG*. Verheul était donc familier avec la relation fédérale-provinciale établie pendant l'*AECG*. En outre, les différences entre les relations fédérales-provinciales durant l'*AECG* et l'*ALÉNA*, d'une part, et le *PTPGP*, d'autre part, pourraient s'expliquer par le fait que l'Union européenne a insisté pour que des enjeux de compétences provinciales soient au cœur de la négociation de l'*AECG*, leur intérêt offensif le plus important étant les marchés publics entrepris par les gouvernements provinciaux et municipaux au Canada.

B. Les défis associés aux étapes finales des négociations

Comme mentionné précédemment, Fafard et Leblond considèrent que le manque d'accès des provinces aux dernières étapes des négociations de l'*AECG* a retardé le processus de conclusion de l'accord et a rendu les décisions finales plus difficiles pour le gouvernement canadien⁴¹. Nous nous intéressons ici à l'impact des approches utilisées lors de la conclusion de la renégociation de l'*ALÉNA*.

L'Ontario et le Québec ont vivement réagi à la conclusion du nouvel accord de l'*ALÉNA*, protestant publiquement contre le contenu final de l'accord. Les principaux

⁴¹ Fafard et Leblond, *supra* note 21.

éléments dénoncés sont les concessions en matière de gestion de l'offre, notamment l'ouverture de 3,6 % du marché canadien des produits laitiers aux États-Unis et l'annulation des produits laitiers de classe 7, ainsi que le maintien de tarifs sur l'acier et l'aluminium qui vont à l'encontre des promesses américaines de les supprimer.

Des élections ont eu lieu en Ontario et au Québec pendant la renégociation de l'ALÉNA. Les deux provinces ont élu de nouveaux gouvernements : le Parti progressiste-conservateur de Doug Ford et la Coalition Avenir Québec de François Legault. Alors qu'en Ontario, un consensus s'est dégagé pour maintenir l'approche « Équipe Canada » dans les négociations pendant la campagne électorale, au Québec, la renégociation de l'ALÉNA, et en particulier les concessions sur les produits laitiers, est devenue un enjeu électoral brûlant. Pendant la campagne, les chefs de tous les partis politiques du Québec ont exprimé leur opposition à toute concession sur la gestion de l'offre. Ainsi, tous les chefs ont participé à une conférence de presse organisée avec l'Union des producteurs agricoles afin de dénoncer ces mesures. Philippe Couillard du Parti libéral du Québec, Jean-François Lisée du Parti québécois et Manon Massé de Québec solidaire étaient présents. Seul François Legault de la Coalition Avenir Québec, en campagne ailleurs à ce moment-là, n'a pas participé, mais a exprimé son soutien à la gestion de l'offre et son opposition à toute concession laitière⁴².

Pendant la campagne électorale, Philippe Couillard, aujourd'hui ancien premier ministre du Québec, a déclaré à maintes reprises aux journalistes qu'il y aurait de graves conséquences politiques si Ottawa faisait des concessions sur les produits laitiers et la gestion de l'offre. Lorsqu'un journaliste lui a demandé « Jusqu'où êtes-vous prêt à aller ? », le premier ministre a répondu « *Just watch me* », phrase célèbre et chargée politiquement utilisée par Pierre Elliott Trudeau lors de la crise d'octobre 1970 au Québec. Philippe Couillard est même allé jusqu'à dire qu'il imposerait le « veto » du Québec à l'ALÉNA et qu'aucun compromis n'était possible⁴³. Bien que le Québec n'ait pas, dans les faits, de droit de veto sur les négociations commerciales, la capacité de la province à refuser de mettre en œuvre l'accord dans son champ de compétence est réelle. À un moment donné, le débat sur la question s'est tellement enflammé que le *Financial Post* a rapporté que le Canada envisageait d'attendre après les élections québécoises du 1er octobre 2018 pour conclure l'accord avec les États-Unis⁴⁴. Le nouvel accord a finalement été annoncé le 30 septembre, la veille de l'élection. Après l'élection, François Legault, nouveau premier ministre du Québec, a déclaré qu'ils allaient examiner toutes les options avec des spécialistes pour voir ce qui pouvait être fait pour s'opposer à l'accord. Le Parlement du Québec pourrait refuser « d'approuver l'entente » et d'apporter aux lois et règlements québécois les modifications nécessaires à sa mise en œuvre⁴⁵.

⁴² François Messier, « Les chefs font front commun sur la gestion de l'offre, puis s'attaquent mutuellement », *Radio-Canada* (31 août 2018), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1121063/ALÉNA-upa-gestion-offre-jean-francois-lisee-pq-philippe-couillard-plq-manon-masse-qs>.

⁴³ Paquin, « Fédéralisme », *supra* note 2.

⁴⁴ Tom Blackwell, « Canada may hold off until after Quebec election as U.S.-Mexico drafting two-way trade deal », *Financial Post* (18 septembre 2018), en ligne : <financialpost.com/news/u-s-mexico-drafting-final-text-of-two-way-trade-deal-but-canada-may-wait-until-after-quebec-election-on-oct-1>.

⁴⁵ Philippe-Vincent Foisy, « Le Québec peut-il bloquer le nouvel ALÉNA ? », *Radio-Canada* (6 octobre 2018), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1128175/ALÉNA-quebec-bloquer-nouvel-accord-aumc-libre-echange-canada-etats-unis>.

En Ontario, Doug Ford, dont le parti a défait les libéraux de la première ministre Kathleen Wynne en juin 2018, a également exprimé son mécontentement. Le point de vue de Ford était similaire à celui du premier ministre québécois, mais au lieu de menacer de bloquer l'accord, il a demandé une compensation pour les agriculteurs⁴⁶. Bien que la ministre Chrystia Freeland ait promis une compensation au secteur agricole, aucun chiffre précis n'a été fourni, et les négociations sont toujours en cours. Pendant la renégociation de l'*ALÉNA*, les provinces attendaient toujours la compensation promise par le gouvernement canadien après les négociations du *PTPGP*. Cette compensation pour le *PTPGP* a été incluse dans le budget fédéral de mars 2019, qui proposait jusqu'à 3,9 milliards de dollars pour soutenir les agriculteurs lésés par les concessions de la gestion de l'offre⁴⁷.

Les relations entre le premier ministre ontarien Doug Ford et le premier ministre canadien Justin Trudeau ont été difficiles. Des tensions sont d'abord apparues au sujet de la taxe sur le carbone et de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴⁸. En ce qui concerne les négociations commerciales avec les États-Unis, l'attitude du premier ministre de l'Ontario a changé au fil du temps. En juin 2018, Ford a déclaré publiquement être solidaire du premier ministre et favoriser une approche « Équipe Canada »⁴⁹. En octobre 2018, il a annoncé qu'Ottawa avait laissé de côté de nombreux secteurs clés dans le nouvel accord, déclarant ceci à 600 partisans lors d'un rassemblement politique à Etobicoke : « Le nouvel accord laisse trop de familles et d'entreprises ontariennes sur le carreau. Les libéraux de Trudeau ont laissé de côté les agriculteurs ontariens, ils ont laissé de côté les métallurgistes et les travailleurs de l'aluminium de l'Ontario » [notre traduction]⁵⁰.

En réponse à ce commentaire, le ministre des Affaires intergouvernementales à Ottawa, Dominic LeBlanc, a affirmé que le premier ministre Ford avait pleinement soutenu la position du Canada en public et en privé. Il a également déclaré :

Quelques jours seulement avant la conclusion de l'accord, le premier ministre a été informé en détail à Washington D.C., notamment des modestes changements apportés au secteur de la gestion de l'offre [notre traduction]⁵¹.

Simon Jefferies, l'attaché de presse de Doug Ford, a répondu que :

Plus nous étudions cet accord, plus nous sommes préoccupés par le fait que le gouvernement fédéral a jeté sous le bus les agriculteurs ontariens qui travaillent dur, ainsi que les travailleurs de l'acier et de l'aluminium [notre traduction]⁵².

⁴⁶ Kate McGillivray, « Ford gets his wish for the federal compensation of farmers affected by USMCA », *CBC News* (1er octobre 2018), en ligne : <www.cbc.ca/news/canada/toronto/usmca-ford-1.4845481>.

⁴⁷ Gouvernement du Canada, « Investing in the Middle Class. Budget 2019 » (19 mars 2019) à la p 190, en ligne (pdf) : *Ministère des Finances* <www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/budget-2019-en.pdf>.

⁴⁸ Susan Delacourt, « Ottawa worried Ford's Washington visit could impact NAFTA talks », *Toronto Star* (18 septembre 2018), en ligne : <www.thestar.com/opinion/star-columnists/2018/09/18/ottawa-worried-fords-washington-visit-could-impact-nafta-talks.html>.

⁴⁹ Benzie, « NAFTA », *supra* note 37.

⁵⁰ Robert Benzie, « Ottawa fires back at Ford over USMCA grousing », *Toronto Star* (14 octobre 2018), en ligne : <www.thestar.com/news/queenspark/2018/10/11/ottawa-fires-back-at-ford-over-usmca-grousing.html>.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Le gouvernement de l'Ontario est également très préoccupé par la capacité du Canada à négocier de futurs accords de libre-échange⁵³.

Les mécanismes de mise en œuvre des accords commerciaux internationaux sont différents dans chaque province du Canada. La plupart des modifications législatives découlant des nouvelles dispositions de l'*ACÉUM* ont dues être apportées au niveau fédéral, comme le démantèlement des produits de la classe 7 sous la gestion de l'offre, ou l'augmentation de la durée des lois sur les brevets pour se conformer aux nouvelles obligations. La situation dans le cadre de l'*AECCG* était différente, car l'accord comprenait des domaines relevant de la compétence exclusive des provinces, comme les marchés publics et les règlements sur les services et les investissements. Dans ce cas, le gouvernement fédéral a demandé aux provinces de confirmer leur soutien à l'*AECCG* et de décrire les mesures qu'elles prendraient pour mettre l'accord en œuvre. Bien qu'il n'y ait aucune obligation légale de procéder ainsi, cette manière de faire a été privilégiée spécifiquement pour éviter des problèmes futurs avec les provinces. Aucun engagement de ce type n'a été demandé aux provinces pour le nouvel *ALÉNA*.

Depuis le milieu des années deux mille, le gouvernement du Canada a négocié plusieurs accords de nouvelle génération, dont l'*AECCG*, le *PTPGP* et le nouvel *ALÉNA* (l'*ACÉUM*), qui affectent considérablement les intérêts ou les compétences des provinces canadiennes. Ces accords ont un impact profond sur la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et confirment la nature multiniveau des négociations commerciales. En effet, afin d'éviter de devenir de simples exécutants des accords commerciaux négociés par le gouvernement fédéral, les provinces canadiennes, notamment le Québec et l'Ontario, ont participé activement aux négociations commerciales.

Les négociations commerciales sont monnaie courante dans le contexte mondial actuel, et les questions relatives au rôle des gouvernements des États fédérés dans ces négociations sont susceptibles de refaire surface. Il est également dans l'intérêt du gouvernement fédéral du Canada que les provinces adhèrent aux engagements, en particulier lorsque ces accords concernent des domaines de compétence provinciale. S'assurer que les intérêts provinciaux sont satisfaits peut ralentir les négociations, mais renforce l'accord global pour le Canada, les provinces et les partenaires commerciaux. Les provinces ont également une plus grande expertise dans certains domaines couverts par les accords commerciaux. Le niveau de participation sans précédent des provinces explique comment l'Union européenne a pu négocier des engagements d'approvisionnement aussi profonds dans les compétences des provinces canadiennes.

⁵³ *Ibid.*

Les négociations de l'*AECG* ont en effet créé un précédent historique pour la participation des provinces aux accords commerciaux. Cependant, nous constatons également que les provinces ont joué des rôles importants dans les négociations de l'*ACÉUM* et du *PTPGP*. Bien que l'Ontario et le Québec aient exprimé certaines préoccupations quant à l'attitude du gouvernement du Canada à l'égard du partage de l'information et de l'ouverture à la contribution des provinces aux négociations du *PTPGP*, ils ont tout de même bien plus participé aux négociations que les États américains et mexicains. Le Québec et l'Ontario peuvent avoir des points de vue différents sur les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral pendant la renégociation de l'*ALÉNA*, mais il n'en reste pas moins que leur rôle était plus grand que pendant les négociations du *PTPGP*, ou lors des négociations commerciales avec l'Inde ou la Corée du Sud⁵⁴. Ainsi, les négociations de l'*AECG* ont permis des améliorations durables aux processus intergouvernementaux de négociation commerciale.

L'approche moins transparente et moins coopérative du gouvernement fédéral lors des négociations du *PTPGP* a pris le Québec et l'Ontario au dépourvu, car les deux provinces s'attendaient à reproduire le modèle développé lors de l'*AECG*. Cette approche a suscité une source de discorde entre les provinces et le gouvernement fédéral. Par ailleurs, les provinces canadiennes étaient également en partie responsables de la façon dont les négociations du *PTPGP* ont été gérées, notamment parce qu'elles étaient moins intéressées qu'elles ne l'avaient été pendant l'*AECG*.

L'opinion des acteurs québécois sur la renégociation de l'*ALÉNA* semble également refléter l'opinion publique dans la province. Selon un sondage de l'Angus Reid Institute réalisé auprès des Canadiens deux semaines après l'annonce de l'accord, les répondants québécois présentaient l'évaluation du nouvel *ALÉNA*, soit de l'*ACÉUM*, la moins favorable. En effet, 58 % des répondants québécois se disaient « déçus/très déçus » du nouvel accord, contre 40 % des répondants ontariens⁵⁵. L'approbation de l'accord était plus élevée en Ontario (39 % des répondants l'approuvent) que partout ailleurs au Canada. Seulement 27 % des sondés du Québec ont dit l'approuver⁵⁶.

De nombreuses opinions exprimées par les représentants du gouvernement québécois peuvent également s'expliquer par l'impact spécifique de la renégociation de l'*ALÉNA* sur le Québec. Pendant les négociations, Bombardier, qui était fortement financé par les gouvernements du Québec et du Canada, a vendu la C Series à Airbus après l'annonce de droits punitifs par l'administration Trump. Les tarifs sur l'acier et l'aluminium, ainsi que les concessions sur les produits laitiers, touchent particulièrement le Québec. Le fait que le gouvernement canadien ait accepté des concessions sur la gestion de l'offre qui allaient manifestement à l'encontre de la volonté exprimée en campagne électorale par tous les chefs de partis représentés à l'Assemblée nationale du Québec est aussi un élément à prendre en considération.

⁵⁴ Kukucha, « Provincial/Territorial », *supra* note 21.

⁵⁵ Angus Reid Institute, « USMCA : Canadiens ambivalent about 'New Nafta', feeling bruised by the U.S » (23 octobre 2018), en ligne : [Angus Reid Institute <angusreid.org/usmca-new-nafta/>](https://www.angusreid.org/usmca-new-nafta/).

⁵⁶ *Ibid.*

En fin de compte, il ne semble pas y avoir de relation entre le niveau de consultation fédérale avec les provinces et le résultat des négociations. Une plus grande consultation n'aurait pas changé le résultat. Lors de la prise de décisions finales, le gouvernement fédéral s'est retrouvé devant un ensemble limité d'options. Et malgré tout le drame, l'Ontario et le Québec ont préféré l'entente qui en a résulté à l'absence totale d'entente. C'est pourquoi les deux provinces ont insisté sur des compensations plutôt que sur une renégociation ou une contestation juridique.