

Continentalisation
Cahier de recherche 99-2
Mai 1999

**L'intégration économique continentale
et ses effets sur les gouvernements infra-étatiques :
de l'ALE à l'ALÉNA et au-delà**

Dorval Brunelle, Yves Bélanger et Christian Deblock

Groupe de recherche sur l'intégration continentale

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
C.P. 8888, Succursale Centre Ville,
Montréal, H3C 3P8
[http : //www.unites.uqam.ca/gric/](http://www.unites.uqam.ca/gric/)

Nous voudrions, dans les pages qui suivent, chercher à fournir des éléments de réponse à la question de savoir en quoi et comment les formes actuelles de régionalisme économique ou, plus généralement, d'intégration économique continentale, sont susceptibles d'avoir des effets sur les niveaux subalternes ou infra-étatiques de gouvernement et, plus spécifiquement, sur les relations et interrelations entre les niveaux de gouvernements eux-mêmes d'une part, sur les rapports entre gouvernements et sociétés d'autre part. Nous voulons chercher à voir dans quelle mesure l'intégration économique à grande échelle favoriserait à la fois la démocratisation du pouvoir politique et l'imputabilité de ceux et celles qui l'exercent. À la vérité, il semble que ce ne soit pas le cas et certains indices peuvent servir à préciser la nature du problème. Nous en retiendrons deux pour éclairer notre propos. Le premier indice, c'est l'accroissement de la confidentialité dans le traitement des dossiers qui, à leur tour, couvrent un nombre croissant de domaines et d'enjeux; c'est sans doute un des paradoxes les plus troublants de cet après-guerre froide que de nous trouver confrontés à la démultiplication du recours au secret de la part des acteurs impliqués dans des négociations et autres tractations commerciales, en particulier, alors même que les questions traitées gagnent en ampleur et en conséquence¹. L'exemple qui vient à l'esprit, c'est bien sûr celui des négociations autour de la libéralisation des échanges et autres accords sur l'investissement où la confidentialité demeure une exigence forte pour les négociateurs tandis que la nature des questions traitées a depuis longtemps quitté le domaine du commerce au sens propre et couvre désormais des questions sociales, syndicales, environnementales, et autres. Le second indice, quant à lui, nous renvoie à la constance dans les politiques suivies et assumées par les gouvernements au-delà des changements intervenus dans la gouverne politique elle-même. Toujours dans le domaine du libre-échange, tel premier-ministre ou tel président qui s'était affiché en adversaire d'accords de libéralisation du commerce, aura tôt fait de changer son fusil d'épaule une fois parvenu au pouvoir. On peut sans doute imputer au cynisme les revirements que nous ont servis le président Bill Clinton ou le premier-ministre Jean Chrétien qui s'étaient tous deux engagés à dénoncer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) alors qu'il était en cours de négociation, ou imputer à l'opportunisme la décision prise par le gouvernement péquiste quand il intègre l'ALÉNA à sa législation, à l'instar du gouvernement de l'Alberta et contrairement à ce que fera celui de l'Ontario, il reste qu'il s'agit-là d'explications superficielles qui ne vont pas au-delà des apparences. Car, dans tous ces cas, il convient de

¹ Voir Daniel Patrick Moynihan, *Secrecy: The American Experience*, cité par Garry Wills, "Bully of the Free World", *Foreign Affairs*, mars-avril 1999, p. 50-59, à la page 55. Wills relève que le nombre de secrets s'est considérablement accru depuis la fin de la guerre froide, avec une augmentation de 62% de documents dont la divulgation éventuelle constituerait une menace à la sécurité nationale des États-Unis d'Amérique.

mettre en lumière un phénomène beaucoup plus troublant au fond qui est celui de l'imputabilité des détenteurs de pouvoir et, en particulier des pouvoirs exécutifs, qui semblent opérer à l'intérieur d'un réseau de contraintes sur lesquelles les citoyens n'ont plus de prise. L'imputabilité apparaît davantage comme une contrainte qui s'impose de l'extérieur sur des élites politiques domestiques qui, en se pliant à de semblables exigences, privent, du coup, leurs commettants de leurs propres prérogatives et, parmi celles-ci, d'un contrôle minimal sur les mandats qui sont assumés et exercés en leurs nom et place.

C'est donc l'ampleur même des questions envisagées et traitées sous le couvert des accords de libre-échange qui nous conduit à étudier leurs effets sur les relations et interrelations entre niveaux de gouvernements et, pour ce faire, nous allons concentrer notre attention sur les niveaux infra-étatiques qui se trouvent placés au coeur des engagements souscrits par les pouvoirs centraux à l'heure actuelle. Par là nous désignerons, de manière générale, non seulement les unités formant partie des fédérations que l'on désigne soit comme des États aux États-Unis, au Mexique, au Venezuela et au Brésil, soit comme des provinces en Argentine et au Canada, mais également les gouvernements locaux que l'on assimile souvent aux seuls pouvoirs municipaux. Si l'expression "gouvernement infra-étatique" nous semble préférable à celle de gouvernement non-souverain (Hero et Balthazar, 1988), à celle de gouvernement non-central (Fry, 1993) ou à celle de gouvernement sous-national (Soldatos, 1993), c'est pour la simple raison que cette qualification apparaît plus neutre que les autres d'une part, qu'elle met d'entrée de jeu en lumière le fait que l'État comprend ou englobe toujours plusieurs *niveaux* central, intermédiaire et local de gouvernements d'autre part. Or, il arrive encore trop souvent, sous l'influence de théories politiques fortement marquées par un républicanisme d'inspiration jacobine notamment, que l'on ait recours à la notion d'État pour désigner le seul niveau central de gouvernement alors que, dans des régimes fédéralistes, en particulier, nous avons affaires à deux niveaux qui sont souverains dans leurs aires de juridiction propres, ce que reflète au mieux le fait que ce soit les niveaux intermédiaires qui aient été désignés comme des États à l'intérieur de plusieurs fédérations. Par ailleurs, le recours au qualificatif national fait l'objet d'une double revendication à la fois de la part d'un gouvernement provincial et de celle du gouvernement fédéral dans le contexte canadien, et c'est ce qui explique que nous ayons préféré nous éloigner de la désignation de gouvernement "sous-national". Au demeurant, ce flottement dans les qualifications reflète sans doute un problème plus fondamental qui est celui de savoir s'il existe bel et bien un statut constitutionnel équivalent d'une fédération à l'autre entre les niveaux de gouvernements

dans les Amériques au delà du fait que les constitutions des pays concernés instaurent des régimes fédéraux fortement inspirés du modèle américain.

Dans le même ordre d'idées, non seulement les six fédérations des Amériques intègrent-elles deux niveaux plus ou moins étanches de gouvernements dits "souverains" dans leurs aires de juridiction propres, mais elles comptent également, nous venons de la noter, des gouvernements locaux, voire des gouvernements urbains, qui diffèrent les uns des autres par la taille bien sûr, mais aussi par leur statut juridique. Quoi qu'il en soit de cette prolifération des lieux de pouvoir et de gestion, que l'on envisage l'intégration économique sous un angle spatial, sous un angle institutionnel ou sous un angle normatif, ce qui nous préoccupera, ce sera la prise en compte des effets du régionalisme économique sur l'articulation entre ces différents niveaux de gouvernements.

Ce n'est d'ailleurs pas par hasard si ce genre de questionnement fait surface dans la littérature spécialisée depuis quelque temps. En effet, autant, par le passé, les dimensions externes et internes de l'intégration économiques étaient maintenues dans des aires relativement étanches, avec le résultat que les engagements souscrits entre pays souverains avaient peu d'effets juridiques ou constitutionnels directs sur les autres niveaux de gouvernements, autant, depuis peu, les nouvelles formes et modalités de l'intégration engagent également les différents niveaux de gouvernements et remettent en cause, dans certains cas, les relations et interrelations que ces niveaux entretenaient entre eux jusque là. Un exemple à la fois récent et révélateur de cette nouvelle approche nous est fourni par la diffusion, à l'automne 1997, d'une version préliminaire de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), qui était alors en cours de négociation au sein de l'Organisation de coopération économique et de développement (OCDE), qui prévoyait expressément que ses dispositions engageraient non seulement les gouvernements centraux, mais également les gouvernements "infra-nationaux" de même que les gouvernements locaux. Or, malgré ce qu'en ont dit plusieurs analystes et critiques, il ne s'agissait pas là d'une innovation ni d'une singularité, puisque l'on rencontrait déjà des dispositions analogues dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis de 1989 (ALÉ, à l'art. 103) et dans l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994 (ALÉNA, à l'art. 105), qui représentent tous deux, sur ces questions, les précédents les plus significatifs qui se puissent rencontrer.

Nous aurons bientôt l'occasion de revenir sur l'exemple canadien à ce propos, essentiellement parce que nous disposons, dans ce cas-là, d'un document d'une pertinence certaine qu'est le *Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada* (1985), mieux connu sous le nom de *Rapport Macdonald*. Non seulement ce rapport a-t-il engagé une critique de fond de l'économie politique d'inspiration keynésienne qui avait servi de cadre général aux interventions

publiques dans l'économie et la société au cours des quatre décennies précédentes, une critique qui légitime ce réalignement théorique et programmatique majeur qui conduit les commissaires à faire du libre-échange et de la signature d'un éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis leur recommandation centrale (Bélangier et Brunelle, 1988 ; Deblock et Brunelle, 1996 ; Brunelle, 1997), mais le rapport propose également une révision significative des relations et interrelations entre les trois niveaux de gouvernements, les pouvoirs fédéral, provincial et municipal. Nous disposons ainsi, avec le *Rapport Macdonald*, d'une étude qui a poussé le souci de cohérence jusqu'à lier le recours aux paramètres du néolibéralisme à la réarticulation des pouvoirs et responsabilités entre les différents paliers de gouvernements, et c'est ce qui en fait une pièce majeure à verser au dossier des effets de l'intégration sur les niveaux de gouvernements.

L'analyse comprendra trois parties : la première fournira quelques données de base sur les gouvernements dans les Amériques afin de donner une idée générale de l'ampleur de la question sous analyse et elle reprendra ensuite quelques-uns des développements les plus pertinents de la Commission Macdonald sur le rapport entre le libre-échange et les modifications constitutionnelles suggérées afin de réaménager les rapports entre les niveaux de pouvoirs; la seconde partie effectuera un survol des dispositions pertinentes de l'ALE et l'ALÉNA afin de mettre en lumière leurs effets sur les pouvoirs infra-étatiques; la troisième partie, enfin, sera consacrée à la prise en compte du rôle des unités infra-étatiques en tant qu'acteurs politiques dans le contexte actuel de la globalisation des économies et de la mise en place d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA).

1. Description de l'unité d'analyse et problématique

Nous allons, dans la présente section, présenter quelques données statistiques de base, après quoi nous reprendrons quelques développements effectués par la Commission Macdonald à propos des gouvernements infra-étatiques, avant de terminer en abordant quelques questions d'ordre théorique.

1.1 Quelques données

L'Amérique du Nord comprend trois fédérations, le Mexique, les États-Unis et le Canada à l'intérieur desquelles les fonctions de l'État sont partagées entre trois niveaux de gouvernements dont deux bénéficient, sur le plan constitutionnel, de la souveraineté

législative dans leurs aires respectives de juridiction, les gouvernements fédéraux et les gouvernements provinciaux ou étatiques, tandis que le troisième palier, qui n'a pas d'autonomie constitutionnelle propre, tombe sous la juridiction des gouvernements provinciaux ou étatiques. Au niveau intermédiaire, on décompte 91 provinces ou États au total, à savoir 10 au Canada, sans compter deux territoires, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, 50 aux États-Unis, sans compter le District de Columbia, c'est-à-dire la capitale fédérale, non plus que Puerto Rico ou les Îles Vierges, et 31 au Mexique, sans compter le District fédéral.

Au niveau local, le nombre des gouvernements atteint officiellement 84 955 aux États-Unis où la notion de gouvernement local inclut aussi bien les comtés, les municipalités, les communes, les districts scolaires, que de nombreux districts spéciaux (*Statistical Abstract*, 1996 : 293). Trois critères servent à établir l'existence d'un gouvernement local aux fins du recensement, à savoir: une existence organisée, le caractère gouvernemental des activités exercées et une autonomie substantielle. Tandis que le plus grand nombre de ces gouvernements peut prélever des taxes, plusieurs districts spéciaux quant à eux, qu'il s'agisse de sociétés publiques d'habitation, d'énergie et le reste, sont financés grâce à l'imposition de tarifs ou de loyers, ou encore par le biais de subventions. En 1992, le nombre des gouvernements locaux se décompose comme suit: 3 043 comtés, 19 279 municipalités, 16 656 communes, 14 422 districts scolaires et 31 555 districts spéciaux. Si le niveau d'emploi peut s'avérer un critère significatif à certains égards de l'importance relative des trois paliers de gouvernement aux États-Unis, il est intéressant de noter que les gouvernements étatiques et locaux accaparent à eux seuls 84% du nombre total des employés civils gouvernementaux; ainsi, il y avait, en 1993, la dernière année pour laquelle ce genre de données est disponible, 3 millions d'employés fédéraux, 4,7 millions dans les États et 11,2 millions au niveau local.

Au Canada, la notion d'"administration locale" comprend les entités gouvernementales créées par les provinces et les territoires; elles sont regroupées en fonction de leur rôle premier, à savoir la protection, le transport, l'hygiène, la santé et le bien-être, l'éducation ou l'environnement. L'unité d'administration locale, à l'exception du conseil scolaire, est généralement la municipalité. Au demeurant, on assiste, dans ce cas-ci également, à la création d'un nombre croissant d'organismes spéciaux ou de conseils mixtes (*Annuaire du Canada*, 1990). On dénombrait, au total, 4 634 municipalités à la fin des années quatre-vingt, dont 4 238 municipalités proprement dites comprenant cités, villes, villages et municipalités rurales, le reste étant composé de municipalités régionales, une expression qui inclut les communautés urbaines comme celles de Montréal, Québec ou Toronto, et des quasi-municipalités.

Au Mexique, même si c'est la notion de "*municipio*" qui apparaît dans la Constitution, c'est plutôt celle de "*localidad*" qui sert de base dans la collecte de certaines données de recensement. Il faut cependant relever que si leur nombre s'élève à plus de 125 000, en fait, seules les plus importantes parmi ces localités, soit 2 376 selon une étude comparative du FMI (1988), disposent d'une existence administrative quelconque.

Mais puisque la notion de gouvernement local regroupe des unités de taille très diverse, il est sans doute plus pertinent de relever, pour terminer cette description, que ces trois pays comptent au total à peu près 40 000 cités et villes, dont environ 46 zones métropolitaines ayant une population totale supérieure à un million et environ 280 villes de 100 000 habitants ou plus (Fry, 1995 : 21).

Il est à la fois intéressant et significatif de souligner, au passage, que cet accroissement spectaculaire du nombre de zones urbaines et de villes importantes est bien sûr le résultat premier de la croissance des populations et de l'extension de l'urbanisation, mais cet accroissement reflète également un phénomène fort révélateur qui est celui de l'augmentation en nombre et en puissance des pouvoirs locaux eux-mêmes. Ce processus est peut-être moins souvent relevé que l'est celui de la croissance du nombre des États souverains depuis la Deuxième Guerre², mais il n'en paraît pas moins digne de mention dans la mesure où certaines entités publiques dites "locales", qu'il s'agisse de villes, de métropoles ou de zones urbaines jouissent d'un poids socio-économique et bénéficient d'un pouvoir politique qui excède, dans bien des cas, celui des États ou provinces dont ils font partie et dont ils relèvent sur le plan constitutionnel.

1.2 Les gouvernements provincial et municipal selon le Rapport Macdonald

Dans le contexte de l'Après-guerre, et à la faveur de l'emprise tout compte fait universelle qu'exercent les paramètres du keynésianisme sur la gouverne des économies et des sociétés, c'est essentiellement le pouvoir central qui émerge comme le régulateur obligé de l'économie et de la société. En ce sens, et comme l'ont noté plusieurs analystes de la scène politique canadienne à l'époque³, le keynésianisme reposait sur une très forte

² Il y avait 55 pays qui étaient représentés à san Francisco en 1945, et les Nations-Unies comptent 185 membres aujourd'hui. Cependant, cet indicateur n'est pas le seul ni le plus probant sans doute puisque plusieurs pays ne sont pas membres de l'ONU, comme la Suisse ou le Vatican, de sorte que le nombre total des pays excèderaient les 210 à l'heure actuelle selon certains analystes. Il serait alors fort intéressant de pouvoir calculer également l'évolution du nombre des gouvernements intermédiaires qui a dû croître de manière encore plus importante pour deux raisons: la première, c'est l'augmentation des gouvernements intermédiaires au sein des vieilles fédérations et, la seconde, c'est l'augmentation du nombre des fédérations elles-mêmes.

³ Par exemple, François-Albert Angers, *Essai sur la centralisation. Analyse des principes et perspectives*

centralisation des instruments de la gestion de l'économie politique au pays et contribuait, de ce fait, à une révision en profondeur des relations entre les niveaux fédéral et provinciaux de gouvernements. Cette révision aura lieu très tôt, c'est-à-dire pendant la Deuxième Guerre, alors que les gouvernements des provinces consentiront à l'amendement constitutionnel sollicité par le fédéral qui consistait à transférer à ce niveau la juridiction sur le chômage et, indirectement, sur la main d'oeuvre qui est, comme on le sait, un élément essentiel dans la poursuite de cette économie politique inspirée de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* de John Maynard Keynes; or si les provinces consentent à ce transfert à ce moment-là c'est essentiellement à cause de la situation d'urgence créée par la guerre elle-même bien sûr, mais ce serait également parce que les autorités fédérales auraient laissé entendre que la question serait à nouveau débattue à la fin des hostilités. C'est ce qui explique que les débats reprendront de plus belle à la fin des années quarante et tout au long des années cinquante. Or, si l'instauration d'une politique économique keynésienne attise et alimente les affrontements et les escarmouches entre le pouvoir fédéral et les provinces, elle n'en contribue pas moins à marginaliser à peu près complètement le troisième et dernier niveau de pouvoir, le pouvoir municipal.

Cependant, comme le rappelait avec justesse K. G. Crawford dans sa *Préface* à la première édition de son ouvrage classique sur le gouvernement municipal au Canada, "*the student who would understand the government of a country can only obtain a complete knowledge of it if he knows something of the government at its local or municipal level*" (Crawford, 1954, p.ix). Or, quand on pense à l'ensemble des politiques d'emploi, des politiques sociales et des différents régimes de santé ou d'éducation ou de services sociaux qui forment et constituent cet État-providence et qui, de ce fait, entretiennent ces rivalités entre niveaux de gouvernements plus ou moins souverains dans telle ou telle aire de juridiction, on ne prend pas en compte le fait que la poursuite des nombreuses missions propres à cet État-providence est assumée, parallèlement et, parfois, concurremment, par des administrations qui relèvent de niveaux de gouvernements différents. Et, quand cette réalité est prise en compte, dans le contexte canadien, en particulier, trop souvent on se contente d'envisager l'État-providence comme un complexe de rapports et relations entre deux niveaux de gouvernements, les pouvoirs fédéral et provincial, sans lever le voile sur les conséquences que ce régime d'État a pu induire au niveau municipal ou local. Nous voyons pourtant à quel point cette réduction des rôles et fonctions de l'État à deux instances

canadiennes, Montréal, Beauchemin, 1959, au chapitre vi: "Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs"., chapitre rédigé par Pierre Harvey et Jacques Parizeau.

Sur cette question, et sur le débat qu'elle a suscité entre les tenants et les adversaires du keynésianisme, débat qui s'est cristallisé un temps autour de l'ouvrage de Maurice Lamontagne que défendait, en particulier, Pierre-Elliott Trudeau, voir D. Brunelle, *Les trois colombes*, Montréal, VLB Éditeur, 1985.

ou à deux niveaux, au lieu des trois qui existent en droit et en fait, constitue une omission pour le moins délicate, quand on rappelle simplement ce fait historique que ce fut précisément pour surmonter la crise des finances des pouvoirs locaux submergés par l'accroissement des dépenses sociales au moment de la crise économique des années trente, que nous avons assisté à la prise en charge des responsabilités autrefois assumées par ces mêmes gouvernements locaux par les niveaux supérieurs de gouvernements⁴. En ce sens, l'État-providence, dans le contexte canadien surtout, en légitimant et en opérant une vaste appropriation de pouvoirs auprès des gouvernements locaux et en effectuant une nouvelle redistribution asymétrique de ces pouvoirs entre les niveaux provincial et fédéral de gouvernements, s'il préparait le terrain sur lequel allaient s'affronter ces deux partenaires à l'avenir, contribuait, par la même occasion comme nous venons de la souligner, à une marginalisation irrémédiable des gouvernements locaux eux-mêmes.

Ceci veut dire, en d'autres termes, que l'on ne pourra pas comprendre la gouverne politique dans son ensemble, son cadre de référence, sa logique ou, mieux, ses logiques d'action, comme ses finalités, sans accorder toute son importance au fait que, en régime fédéral, nous avons bel et bien affaires à trois niveaux de gouvernement et non pas à deux comme on l'infère trop souvent. Cette délimitation entre trois niveaux est décisive et ce, malgré le fait que la Constitution de 1867 n'accorde pas au gouvernement municipal de souveraineté en propre, comme elle le fait pour les deux autres paliers, puisque les villes et municipalités tombent sous la juridiction des gouvernements provinciaux. À son tour, cette répartition n'est pas sans conséquences, puisqu'elle implique maintenant qu'il faille composer avec "dix systèmes différents de gouvernements locaux" (Crawford, 1954 : ix) dans le contexte constitutionnel canadien.

Alors si, comme nous venons de le souligner, la mise en oeuvre et l'opérationnalisation concurrentes d'une économie-politique inspirée de Keynes et de politiques sociales inspirées de Beveridge ont servi de base à la délimitation des pouvoirs et responsabilités entre le fédéral et les provinces, une délimitation qui, pour la caractériser de manière sommaire, accordait désormais au fédéral tous les instruments indispensables à la poursuite de la croissance économique et qui confirmait les provinces dans leurs missions sociales, il va de soi que toute révision en profondeur d'un tel cadre d'analyse et d'intervention publique devrait obligatoirement conduire à remettre en cause les partages

⁴Comme le souligne Kenneth G. Crawford, durant les années trente, les municipalités ont été contraintes d'effectuer des réductions "drastiques" dans la dispense de services et plus de 50 d'entre elles se sont retrouvées en défaut de paiement vis-à-vis de leurs obligataires afin de faire face aux dépenses de bien-être social et de l'assistance aux sans-emploi. Voir *Canadian Municipal Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1954, p. 341.

de responsabilités entre niveaux de gouvernements d'une part, mais également, et tout aussi significativement pour notre propos, à revoir également les rôles et fonctions assumés par les gouvernements locaux d'autre part⁵.

Étant donné l'importance du rapport de la commission Macdonald dans la révision des paramètres de la gouverne politique au pays et, en particulier, du rôle central de ses recommandations dans le largage des paramètres du keynésianisme d'un côté, dans le recours au libre-échange de l'autre, il nous semble intéressant de rappeler brièvement la teneur des développements consacrés à la question des pouvoirs provincial et local.

La prévision du Rapport est claire à ce propos: elle établit qu'un éventuel libre-échange canado-américain "obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les barrières non tarifaires, (une) contrainte (qui) les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manoeuvre politique et gouvernementale" (*Rapport Macdonald*, 1985, I : 401). Néanmoins, au delà de ce constat, il n'en demeure pas moins que l'instauration d'une intégration économique à grande échelle exige une révision profonde des formes et modalités de l'intégration économique domestique. C'est au volume trois du Rapport que l'on trouve les analyses les plus pertinentes sur le défi du maintien de l'"union économique" dans un contexte caractérisé par l'accroissement de l'intégration dans un axe nord-sud. De manière à peine provocante, les commissaires entendent faire face ce qu'ils identifient comme étant la menace de la "balkanisation"⁶ (Idem, III: 110, 148, 150) de l'espace économique canadien et, à cette fin, ils de penchent, entre autres choses, sur la question des "restrictions internes" aux échanges. À leurs yeux, "les gouvernements provinciaux créent des distorsions en imposant des limites provinciales au commerce" (Idem, III: 130). Ils citent à ce propos l'Association canadienne des manufacturiers canadiens (ACM) qui estime que la prolifération des limitations imposées par les provinces ralentit la croissance du commerce interprovincial. Afin de faire face à ce défi, les commissaires envisagent de "renforcer la protection constitutionnelle de l'union économique, (qui) devrait se faire au moyen d'un amendement à la Constitution" (Idem, III: 151). Il s'agirait alors de modifier l'article 121 qui prévoit déjà la libre circulation interne du commerce des biens, de manière à offrir une protection constitutionnelle contre les barrières tarifaires, et d'étendre son application à la

⁵ Un indice révélateur du lien qui existe entre le keynésianisme et l'articulation des relations entre les pouvoirs provinciaux et leurs municipalités, c'est le fait que, aux alentours des années quarante, tandis que l'on procède à la redéfinition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, plusieurs gouvernements provinciaux mettent sur pied des commissions royales d'enquête sur le pouvoir municipal; ainsi la Colombie-britannique, en 1947,

⁶ Cette métaphore se retrouvait déjà dans un rapport diffusé par le Conseil économique de l'Ontario. Voir Trebilcock et alii. Il n'est sans doute pas inutile d'ajouter que l'expression a été utilisée au départ par des auteurs marxisants avant de transiter vers des discours appartenant à la nébuleuse libérale.

circulation des services. Cependant, avant d'en arriver là, et parce que cette recommandation risque d'aller à l'encontre "des autres intérêts de la fédération", les commissaires recommandent plutôt aux gouvernements fédéral et provinciaux de s'efforcer à mettre au point un "code de conduite économique" qui représente "un processus d'implantation circonspect et progressif" sans doute plus adapté aux circonstances à la fois fluctuantes et volatiles qui caractérisent les relations entre les provinces et le fédéral, comme quoi on envisage un processus à la fois long et délicat en vue d'en arriver à l'union économique souhaitée. En ce sens, compte tenu des contraintes propres à la diplomatie intérieure au Canada, on préfère la négociation permanente au recours à un amendement à la Constitution qui aurait pour effet premier de confier aux tribunaux le règlement de questions relevant de la politique économique intérieure.

Poussant plus avant sa réflexion, le rapport, après avoir rappelé que le fédéralisme canadien est fondé sur "la répartition des compétences entre deux ordres de gouvernement, (que), dans sa propre sphère, chaque gouvernement est souverain" (*Rapport Macdonald*, 1985, I : 15), et que les administrations locales sont des créations des gouvernements provinciaux, rappelle que certaines administrations locales sont plus importantes que des gouvernements provinciaux eux-mêmes, comme c'est le cas pour les agglomérations de Montréal ou de Toronto qui, toutes deux, représentent plus de la moitié de la population de leur province respective. Afin de tenir compte de cette nouvelle réalité, de même que des entraves inscrites dans le mode antérieur de partage des responsabilités entre les niveaux, les gouvernements provinciaux ont institué, au-delà des gouvernements locaux, un nouvel ordre de gouvernement intermédiaire qui constituerait en quelque sorte un quatrième niveau ou ordre de gouvernement, comme c'est le cas pour les communautés urbaines et, pourrions-nous ajouter, comme c'est le cas aussi pour les municipalités régionales de comté (MRC) au Québec, en particulier.

Pourtant, même si le *Rapport Macdonald* avait souligné "l'incertitude du statut des administrations locales et la complexité de leur cadre législatif et institutionnel, (leur) enlèvement dans des détails administratifs", de même que la plus grande accessibilité de leur processus décisionnel au public, par opposition à la difficulté d'accès qu'offrent les deux autres ordres, les commissaires devaient rejeter l'option d'une reconnaissance en bonne et due forme du statut constitutionnel des gouvernements locaux (*Rapport Macdonald*, 1985, III : 549). Cette reconnaissance avait été revendiquée par certaines villes elles-mêmes, la ville de Windsor par exemple, essentiellement comme une mesure susceptible d'accroître la marge de manoeuvre politique des villes face à des demandes de plus en plus contradictoires issues du gouvernement provincial et des milieux d'affaires

d'une part, d'instaurer une plus grande marge de sécurité financière dans un contexte de déséquilibre croissant entre revenus et dépenses d'autre part (*Idem* : 433). Face à cette revendication, le rapport se contente de renvoyer la responsabilité au gouvernement provincial afin qu'il examine "la possibilité d'adopter une procédure spéciale pour modifier les fonctions attribuées aux collectivités locales" (*Idem* : 433).

L'évolution des dépenses des administrations municipales ne laisse pas d'inquiéter les commissaires et ils soulignent à ce propos que, déjà au début des années quatre-vingt, "les municipalités dépens(ai)ent plus de deux fois le montant qu'elles percev(aie)nt en taxes", avec le résultat qu'elles se retrouvaient dans une dépendance croissante vis-à-vis "de sources de revenus qui échapp(ai)ent à leur contrôle et, par conséquent, (dans) l'incertitude au sujet du montant des fonds qu'elles recevr(ai)nt au cours de l'année" (*Idem*, p.437). Le rapport développe ensuite cette argumentation et ouvre alors sur une question fondamentale:

le système de transfert tripartite que nous avons au Canada rend l'imputabilité très difficile, surtout lorsqu'une grande partie des dépenses engagées par un ordre de gouvernement sont payées par des taxes imposées par un autre ordre de gouvernement. Cette question d'imputabilité se complique encore au niveau local en raison de la façon dont les subventions provinciales sont versées. Depuis quelques années, dans toutes les provinces, les subventions aux municipalités ont été de plus en plus souvent assujetties à des conditions (...)

Les administrations locales nous ont fait part des conséquences néfastes du système de subventions conditionnelles, tant sur leur imputabilité que sur le contrôle des finances publiques au pays" (*Idem* : 437-438).

Parmi les solutions ou recommandations envisagées par la commission, trois méritent d'être rappelées : une première concerne l'attribution d'une partie déterminée des recettes de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente au financement des administrations locales, une deuxième porte sur l'attribution de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques d'urbanisation aux administrations locales et la troisième propose la simplification des ententes juridiques et institutionnelles, ainsi que l'établissement de communications claires et directes entre pouvoirs décisionnels locaux et provinciaux (*Idem* : 440-441).

Il convient de noter, pour terminer cette présentation sur une note plus critique, que la Commission Macdonald a fait preuve d'une retenue excessive en la matière, voire d'irréalisme, en renvoyant la question au niveau provincial, alors qu'il aurait fallu dénoncer la stratégie privilégiée par les autres niveaux de pouvoirs qui consiste à mettre sur pied des agences et autres entités publiques provinciales ou fédérales au niveau local, au lieu d'accroître et d'étendre les prérogatives (*empowerment*) des acteurs locaux et de leurs représentants. Déjà, au cours des années trente, dans un ouvrage magistral ignoré aujourd'hui malgré ses nombreuses rééditions jusque dans les années soixante, le juriste

anglais C. K. Allen avait dénoncé l'irréalisme dont font preuve maints constitutionnalistes quand ils ignorent ou escamotent l'important phénomène que l'on désigne, en droit britannique, sous le nom de "*devolution*", c'est-à-dire la décentralisation ou la déconcentration administrative (Allen, 1960). Cette approche conduit les pouvoirs exécutifs "souverains" à recourir de plus en plus systématiquement à une législation déléguée en vertu de laquelle ce sont des entités administratives placées sous leur leur contrôle propre qui assument la production et la distribution de services publics et sociaux au niveau local. C'est ainsi que l'on a assisté à la prolifération des conseils, sociétés et autres bureaux administratifs qui gèrent tout un ensemble de politiques et de programmes dans des domaines comme la santé, l'éducation et la dispense des services sociaux. Or, cette décentralisation n'est pas sans avoir des répercussions sur les pouvoirs des municipalités elles-mêmes, ainsi que sur l'ensemble de la gestion locale des services sociaux. Dans ces conditions, l'enjeu de l'imputabilité ne devrait pas prendre à partie le seul niveau municipal de gouvernement et d'administration, comme si ce pouvoir opérait encore et toujours dans un environnement parfaitement délimité et délimitable, il devrait aussi s'étendre à ces autres entités administratives locales qui répondent bien plus souvent de leurs mission et mandat auprès des niveaux supérieurs de gouvernements qu'ils n'en répondent au niveau local même, avec tous les effets pervers qu'une telle asymétrie des imputabilités ne manque pas de causer. Ceci dit, nous aurons l'occasion de revenir sur l'enjeu de la réforme au niveau régional.

1.3 Libre-échange et constitutionnalisme

Le recours au libre-échange s'inscrit dans une stratégie nouvelle qui conduit les États à favoriser, par ce biais, la compétitivité de leurs entreprises transnationales et, partant, l'intégration compétitive des économies nationales à l'économie mondiale (Deblock, in : Crépeau, 1997). À cette fin, les gouvernements centraux sont conduits à revoir les termes et les modalités de leurs interventions passées dans l'économie et la société. À son tour, cette révision a deux effets majeurs, elle conduit le gouvernement à redéfinir les paramètres de ses propres interventions et à revoir son articulation vis-à-vis des autres niveaux de gouvernements. En d'autres termes, le libre-échange, en tant que politique économique susceptible de modifier les formes et contenus des interventions antérieures conduit les gouvernements à engager une révision constitutionnelle ou quasi-constitutionnelle des partages de responsabilités et de prérogatives entre les niveaux de gouvernements eux-mêmes. Nous aurions donc un indicateur significatif de l'importance qu'occupe le libre-

échange dans la redéfinition d'une économie politique nationale si le recours à cette mesure était, ou bien précédé, ou bien suivi d'amendements apportés à la Constitution même du pays qui y aurait recours, voire à une quelconque redéfinition des pouvoirs entre niveaux de gouvernements, que ce soit entre les pouvoirs centraux et les États ou provinces, entre ces derniers et les gouvernements locaux.

On peut ainsi se faire une idée de la profondeur des réaménagements consécutifs à la sanction du régionalisme économique dans les Amériques quand on aura souligné que plusieurs parmi les États fédérés qui sont partie à de tels accords ont été, ou sont actuellement, aux prises avec des réformes constitutionnelles majeures dont certains aspects touchent précisément à la redéfinition des relations entre le pouvoir central et les unités infra-étatiques. En effet, l'entrée en vigueur de l'ALE, celle de l'ALÉNA, de même que celle du MERCOSUR en 1994, ont toutes trois été précédées ou suivies de révisions significatives des textes fondateurs tant au Canada, au Mexique, au Brésil qu'en Argentine. Au Canada, cela s'était produit en 1982, trois ans avant l'ouverture des négociations bilatérales dans la foulée du rapatriement de la Constitution et de la promulgation du *Canada Bill*. Dans ce cas-ci, comme nous venons de le voir, le processus s'étire au-delà de cet événement, puisque nous sommes toujours confrontés aux séquelles des recommandations issues de la commission Macdonald. Parfois, comme ce fut le cas au Mexique, le lien entre un amendement à la Constitution et l'ALÉNA n'avait pas été rendu explicite de sorte que ce n'est qu'après le fait que les analystes ont pu établir la relation entre l'amendement apporté à l'art. 27 de la Constitution en 1991, qui accordait au tenancier la propriété pleine et entière de l'"*ejido*", et les exigences liées à l'accroissement de la productivité agricole consécutives à la signature de l'accord (Delgado Moya et Hernandez Ramirez, in: Witker, 1993 : 290), un lien qu'avaient bien sût établis les Zapatistes et qui explique pourquoi ils avaient résolu d'intervenir sur la scène médiatique mondiale précisément le jour de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le premier janvier 1994.

Cependant, la question des effets des accords sur les entités infra-étatiques ne saurait être envisagée à partir du seul angle d'approche formel et juridique selon lequel il suffirait de repérer les amendements aux constitutions qui affectent la répartition des pouvoirs entre les niveaux de gouvernements. Car la question des effets éventuels de la négociation de certains accords internationaux sur les unités constituantes dépend également de la nature du processus de mise en oeuvre des termes des accords dans chacune des fédérations. Dans les cas américain et canadien, les accords internationaux ne font partie de la législation nationale qu'à partir du moment où le Sénat ou le Parlement en ont repris les termes et dispositions dans une loi nationale. Au Mexique, en revanche, le contenu des accords internationaux est intégré à la législation nationale dès la signature. Nous avons affaire dans

ces cas-ci à deux pays qui opèrent encore et toujours sous l'égide du monisme juridique, tandis que le troisième participe d'un pluralisme juridique tel qu'on le rencontre, par exemple, en Europe communautaire où les normes européennes sont intégrées au droit interne, encore que le Mexique se distingue des autres pays qui sanctionnent le pluralisme juridique en ce que les normes internationales auxquelles il souscrit, à l'instar d'une panoplie d'autres normes d'ailleurs, ne sont pas nécessairement appliquées.

Aux États-Unis, le Sénat dispose seul des prérogatives en matière d'adaptation et d'intégration des termes des traités et autres accords internationaux au droit interne. Au Canada, le gouvernement fédéral ne dispose pas du pouvoir d'engager les provinces, avec le résultat, confirmé par les tribunaux d'ailleurs, que, si le gouvernement fédéral peut signer certains accords ou traités dont la matière relève de pouvoirs dévolus aux provinces en vertu de la constitution, les provinces ne sont pas tenues par les termes de ces accords tant et aussi longtemps qu'elles ne les ont pas sanctionnés dans une loi provinciale, ou par décret, comme l'avait fait le gouvernement québécois sous le premier-ministre Bourassa à propos de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada. En ce sens, la situation au Mexique et en Amérique latine est passablement différente de celle qui prévaut aux États-Unis et au Canada puisque, même là où, en principe, la constitution a instauré un système fédéral, en pratique, c'est le pouvoir central qui a la main haute sur la gouverne du pays quelle que soit la répartition des pouvoirs inscrite dans l'acte fondateur. C'est ainsi que les quatre fédérations de l'Amérique latine, le Mexique, le Venezuela, le Brésil ou l'Argentine vivent à toutes fins utiles sous l'empire de régimes unitaires et centralisateurs et ce, malgré que les textes constitutionnels aient été fortement inspirés du modèle américain. Ce qui ne veut évidemment pas dire qu'on ne s'y préoccupe pas de développement provincial ou "*estatal*" selon les cas, mais ce qui veut dire que les initiatives sont fortement marquées par la centralisation des politiques économiques nationales. Mais ceci est sans doute en passe d'être remis en cause si l'on en juge par les récentes modifications apportées à la constitution de l'Argentine qui, depuis 1994, reconnaît aux gouvernements provinciaux le droit d'instituer des zones franches pour attirer les investisseurs étrangers, une ouverture dont s'est prévalu depuis la province de Santa Cruz (D. J. Martinez Llana, in : Di Marco, 1995 : 248).

Enfin, au-delà des effets de débordement dans le domaine constitutionnel d'une part, de l'autonomie relative des entités infra-étatiques face à l'exercice de leur souveraineté internationale de la part des États centraux de l'autre, il y a deux autres dimensions des conséquences du libre-échange sur les États et provinces qu'il convient de relever à ce stade-ci. L'une porte sur les formes et modalités de la négociation elle-même, puisque les

États centraux font de plus en plus appel, par voie de consultation ou autrement, à une participation plus active de la part des États et provinces, tandis que l'autre dimension renvoie, quant à elle, à la nature des relations entre les niveaux central, intermédiaire ou local de l'État et leurs liens avec les acteurs sociaux. Ce que l'on cherche à cerner dans ce dernier cas, c'est l'articulation, s'il en est, entre la reconfiguration interne des États et l'instauration des nouveaux partenariats politiques, économiques et sociaux. Nous reviendrons bientôt sur ces questions, mais avant d'aller plus loin, il convient de cerner de manière plus formelle le champ de l'analyse en nous attardant sur les dispositions des deux accords de libre-échange qui ont lié successivement le Canada et les États-Unis, plus tard ces deux derniers et le Mexique. Comme nous le verrons, le retour sur l'ALE est indispensable pour comprendre pleinement l'effet de certaines dispositions de l'ALÉNA sur les pouvoirs des gouvernements infra-étatiques..

2. Les dispositions qui affectent les gouvernements infra-étatiques en Amérique du Nord : de l'ALE à l'ALÉNA

Nous allons passer en revue, dans l'ordre, les articles des accords de libre-échange qui affectent directement les prérogatives des provinces ou des États, ainsi que les gouvernements locaux.

À propos du premier accord bilatéral entré en vigueur en 1989, la disposition centrale à ce propos est sans conteste l'article 103 du chapitre 1 "Objectifs et portée" qui stipule que:

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.

On a pu dire de cette formulation qu'elle représentait la clause fédérale la plus forte à laquelle le Canada, et les États-Unis devons-nous ajouter, aient jamais donné leur aval (Brown, 1993 : 115); cela est d'autant plus vrai si l'on prend en considération ce fait incontournable, à savoir que la plupart des thèmes et sujets couverts par l'accord affectaient, que ce soit de manière principale ou de manière accessoire, les prérogatives des provinces et, dans une moindre mesure, celle des pouvoirs locaux. Pour saisir toute la portée de cette conclusion dans son application au contexte canadien surtout, il faut tenir compte non seulement des articles qui font explicitement référence aux prérogatives des

provinces, mais également de ceux qui ne font que les réaffirmer sans plus, une stratégie dont on comprendra toute la valeur quand viendra le temps de négocier un accord subséquent entre les mêmes partenaires, en présence du Mexique cette fois, quelques années plus tard, alors que ce seront précisément ces cas d'exception qui feront l'objet de ces nouvelles négociations.

Les autres dispositions de l'ALE qui touchent positivement ou négativement aux pouvoirs des provinces et des États se retrouvent, en dehors des définitions générales de "province" et d'"État" figurant au chapitre 2 (art. 201 para.1), au ch. 5 sur le traitement national (art. 502), au ch. 6 sur les normes techniques où les provinces et États sont nommément exclus de l'application des dispositions du chapitre à l'article 601, au ch. 7 sur l'agriculture (art. 701 à 711, mais surtout aux Appendices 1 para. B12 et 2 para. A4 et B16), au ch. 8 sur les vins et spiritueux (art. 802 et 804), au ch. 9 sur l'énergie (art. 905), au ch. 12 à propos des exceptions (art. 1203 et 1204), au ch. 14 sur les services (art. 1402) et, enfin, au ch. 16 sur l'investissement (art. 1604 para. 4, et art. 1611, notamment aux définitions des mots "investisseur" et "société d'État").

Cependant, ces dispositions n'ont ni la même importance ni la même portée. Par exemple, l'article 502 ne fait qu'étendre aux provinces et États indifféremment la règle du GATT en matière de traitement national :

Les dispositions du présent chapitre concernant le traitement national devant être accordé aux produits similaires, directement concurrents ou substituables, seront interprétées comme signifiant, dans le cas d'une province du Canada ou d'un État des États-Unis d'Amérique, un traitement non moins favorable que le traitement le plus favorable accordé par cette province ou cet État aux produits similaires, directement concurrents ou substituables, selon le cas, de la Partie sur le territoire duquel elle ou il se trouve.

Comme l'indique le texte d'accompagnement, "ce chapitre assujettit clairement les mesures adoptées par les provinces ou États à l'obligation de traitement national en vertu du GATT. Cela signifie qu'une province ou un État ne peut pas faire de discrimination à l'encontre de produits importés en prenant des mesures qui relèvent pourtant de sa compétence" (Ministère des Affaires extérieures, 1987 : 68). Par ailleurs, si les dispositions en matière d'agriculture ne viennent pas encore bouleverser un domaine de compétence concurrent relevant des deux niveaux de gouvernements aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, il n'en va plus de même en matière de vins et spiritueux (au ch. 8) puisque la vente et la distribution relève essentiellement de régies autonomes opérées par les gouvernements provinciaux au Canada, ce qui n'est le cas que pour 17 États aux États-Unis, ou pour l'énergie (au ch. 9), un autre domaine de compétence provinciale. En revanche, le chapitre

12 comprend un certain nombre d'exceptions dont celle concernant la vente et la distribution internes de la bière, domaine qui, lui aussi, relève des provinces. Enfin, il est important de souligner que les deux thèmes majeurs de cette négociation, les services et l'investissement (aux ch. 14 et 16) avaient été négociés de manière à engager également les provinces et les États sur la voie de la déréglementation de ces deux marchés.

À la vérité, on peut conclure ce rapide tour d'horizon en soutenant, à l'encontre de l'interprétation défendue par Douglas M. Brown (1993 :116) pour qui "*there was very little left in terms of direct and immediate impingement on provincial jurisdiction, saving chapter 8*", c'est-à-dire pour qui l'accord affectait bien peu, en dehors du ch. 8, les prérogatives des provinces, en soutenant exactement l'inverse, à savoir que, dans son esprit comme dans sa lettre, l'ALE représentait ni plus ni moins qu'un accord par lequel les deux gouvernements fédéraux négociaient désormais non seulement à l'intérieur de domaines de juridiction partagés, mais bel et bien dans des domaines exclusivement réservés aux provinces ou aux États selon les cas. C'est d'ailleurs ce constat qui permet de donner tout son sens au fait que l'article sur l'étendue des obligations vienne en troisième place (art. 103), après celui sur l'établissement de la zone de libre-échange (art. 101) et celui consacré à la définition des cinq objectifs de l'accord (art. 102), une séquence qui montre bien que l'extension aux provinces et aux États faisait partie des priorités des signataires et ne relevait nullement de l'ordre des souhaits ou des intentions d'une part, une formulation générale qui illustre bien que ce sont des pouvoirs généraux qui sont visés et non pas tel ou tel programme d'autre part. C'est en ce sens que nous avons évoqué l'esprit de l'accord au-delà de la seule prise en compte de sa lettre.

On peut cependant prendre une autre mesure de ce constat en relevant que, des deux, ce sont les pouvoirs des provinces qui sont davantage pris à partie que ceux des États américains dans la mesure où les premières disposent d'une panoplie plus large de prérogatives que leurs vis-à-vis américains, que ce soit en matière d'agriculture, de production de services ou d'investissements, et dans la mesure également où, à deux reprises, ce sont bien des pouvoirs provinciaux sur la distribution des vins et spiritueux ainsi que sur les sociétés d'État qui sont désignés dans les textes.

Si nous nous tournons maintenant vers le second accord, l'ALÉNA, que pouvons-nous dire au sujet des dispositions qui affectent les provinces et les États, que ce soit au Canada ou aux États-Unis, de même qu'au Mexique?

En premier lieu, l'article 105 de l'ALÉNA reprend les termes de l'art. 103 de l'ALE cité plus tôt, mais sans mentionner les administrations locales; la disposition qui les concerne se retrouve plutôt au ch. 2 sur les définitions générales qui précise, au para. 2 : "Aux fins du présent accord, et sauf stipulation contraire, toute mention d'une province ou

d'un État comprend les administrations locales". Les commentaires consignés la dernière fois à propos de la place stratégique occupée par le principe d'extension aux gouvernements infra-étatiques dans l'accord s'appliquent de nouveau dans ce cas-ci, et il faudrait aussi ajouter, comme on vient de le voir, que l'application du principe s'étend désormais aux administrations locales. L'Annexe 201.1 va dans le même sens en précisant les significations de la notion de "territoire" pour chacune des trois parties en présence.

En deuxième lieu, nous retrouvons, aux chapitres correspondant, les mêmes extensions qui ont été soulignées à propos de l'ALE et, en particulier, celle qui apparaît au ch. 3 sur le traitement national et l'accès aux marchés pour les produits (art. 301), au ch 12 sur le commerce transfrontière des services (respectivement les art. 1202 "traitement national" et 1213 "définitions") et au ch. 14 sur les services financiers (art. 1407 para. 8, avec réserve à l'art. 1412).

En troisième lieu, enfin, soulignons, parmi les nouvelles dispositions, celle concernant la définition d'"une mesure de réglementation de l'énergie (qui) s'entend de toute mesure prise par des entités fédérales ou infranationales et ayant un effet direct sur le transport, la transmission, la distribution, l'achat ou la vente de produits énergétiques ou de produits pétrochimiques de base" (art. 609), l'art. 761 du ch. 7 sur les points d'information concernant les mesures sanitaire ou phytosanitaire adoptées au niveau fédéral, provincial ou de l'État, de même que l'importante substitution à propos des mesures normatives prévues au ch. 9 en vertu de laquelle l'art. 902 para. 1 suspend l'application du principe général d'extension des obligations prévu à l'art. 105 où il s'agissait de "veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions du présent accord (...) par les gouvernements des États et des provinces", et lui substitue un engagement beaucoup plus fort de la part des pouvoirs centraux au para. 2 qui édicte :

Chacune des parties s'efforcera, par l'adoption des mesures appropriées, de faire en sorte que les gouvernements provinciaux ou d'État et les organismes non gouvernementaux de normalisation observent les articles 904 à 908 inclusivement sur son territoire.

On aura une idée de l'importance de cette disposition quand on aura souligné trois choses : d'abord qu'il s'agit désormais de confier au pouvoir central la responsabilité d'adopter les mesures appropriées de normalisation, ensuite qu'il s'agit d'instaurer la norme internationale existante comme véritable norme de base (art. 905), enfin, que la normalisation et l'harmonisation s'étendent également aux organismes non gouvernementaux.

Il convient de relever également que le ch. 10, intitulé “nouvelles négociations”, prévoit l’ouverture des marchés des “entités publiques des provinces et des États” (art. 1002), une ouverture qui est liée à l’implication directe des gouvernements des provinces et des États (Annexe 1002.2) à la suite de consultations à venir entre ceux-ci et les gouvernements centraux (art. 1024). Dans le même ordre d’idées, le ch. 15 “politique de concurrence, monopoles et entreprises d’État” s’applique tout autant aux entreprises d’État fédérales que provinciales (Annexe 1505.1)

Nous pouvons conclure cette section en relevant qu’en l’espace d’à peine cinq années, entre 1989 et 1994, les deux accords de libre-échange passés en revue étendent progressivement le niveau et le degré d’implication des gouvernements infra-étatiques dans le processus d’intégration économique à l’échelle continentale. Pour appuyer davantage cette conclusion, il faudrait nous attarder sur les deux accords parallèles, l’un sur le travail, (l’Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail ou ANACT), l’autre sur l’environnement (l’Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l’environnement ou ANACE) qui interpellent encore davantage les gouvernements provinciaux et ceux des États fédérés, mais cette prise en compte, pour aussi significative et révélatrice qu’elle soit aux termes de l’argumentation soutenue en ces pages, nous conduirait trop loin et allongerait indûment l’argumentation. Quoi qu’il en soit, si les deux accords ont pour effet d’impliquer les gouvernements infra-étatiques dans le processus d’intégration économique à l’échelle continentale, ceci ne doit pas nous conduire à sous-estimer le fait que ce processus n’a pas seulement pour effet d’engager ces derniers sur le plan “international” mais aussi sur un plan interne. Il est en effet de moins en moins possible de distinguer les différents niveaux d’intégration, en particulier entre les niveaux continental, national et “régional”. Le cas du Canada est à cet égard d’autant plus révélateur que, pour des raisons qui tiennent tout autant à son histoire qu’à sa géographie, le marché intérieur ne présente pas le même degré d’unité et de complémentarité économiques que le marché américain, ce qui est assez paradoxal quand on juxtapose ce fait à la vigueur de l’engagement des autorités fédérale dans le libre-échange. Cependant, il ne fait pas de doute que le libre-échange canado-américain a remis à l’ordre du jour les carences de l’intégration au niveau même de l’économie domestique, avec le résultat que, l’un poussant l’autre en quelque sorte, quelques mois à peine après l’entrée en vigueur de l’ALÉNA, les gouvernements du Canada, des dix provinces et des territoires du Nord-Ouest et du Yukon signent, le 18 juillet 1994, l’Accord sur le commerce intérieur (ACI), accord qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995⁷. Cet accord est important à double titre : parce qu’il vise à

⁷. L’accord repose sur six principes généraux : la non-discrimination réciproque ; le droit d’entrée et de sortie pour les personnes, les marchandises, les services et les investissements ; l’absence d’obstacles au commerce

éliminer les obstacles au commerce, aux investissements et à la mobilité intérieure dans les dix secteurs économiques couverts, celui de l'énergie n'ayant pas encore été inclus d'une part, parce qu'il vise à sanctionner sur le plan juridique une intégration dite en profondeur ("*deep integration*") en engageant formellement les Parties contractantes, de même que les paliers de gouvernement inférieurs, les sociétés d'État et les organismes non gouvernementaux, ce qui inclut, entre autres, les municipalités, les établissements d'enseignement supérieur, les écoles ou encore les services de santé financés par l'État d'autre part⁸. En ce sens, à cause de la manière dont il a été négocié par des parties qui, sans être souveraines, disposent de pouvoirs constitutionnels importants, l'ACI anticipe sur les négociations à venir dans les Amériques dans les domaines qui, d'une manière ou d'une autre, exigeront une concertation de plus en plus étroite entre le gouvernement central et les gouvernements infra-étatiques.

3. Les défis de l'intégration économique et les nouvelles pratiques

Après avoir, dans les deux sections précédentes, fait le tour de quelques questions d'ordre général et présenté dans ses grandes lignes le cadre normatif qui fixe les relations à venir entre niveaux de gouvernements, dans la présente section, nous allons modifier l'angle d'analyse et nous attacher désormais à l'étude des ordres ou des niveaux de gouvernements afin de mettre en lumière quelques-unes parmi les principales transformations ou innovations intervenues dans leurs pratiques respectives dans la foulée des changements induits par l'intégration économique continentale et, de manière incidente, par l'intégration à l'échelle hémisphérique.

intérieur ; une définition étroite et non discriminatoire des objectifs légitimes en matière de politiques publiques ; la conciliation et l'harmonisation des règlements et normes ; la transparence en matière de textes officiels et communications d'avis. Les secteurs économiques couverts sont les suivants : les marchés publics ; les investissements ; la mobilité de la main-d'oeuvre ; les mesures et normes en matière de consommation ; les produits agricoles et les produits alimentaires ; les boissons alcooliques ; la transformation des ressources naturelles ; les communications ; les transports ; et la protection de l'environnement. La mise en oeuvre de l'accord, sa supervision et la conciliation des différends relève du Comité du commerce intérieur, composé de représentants de chacune des Parties contractantes et ayant rang ministériel. Deux mécanismes de règlement des différends sont également prévus, selon que le différend concerne deux gouvernements ou une personne et un gouvernement.

⁸. L'une des conséquences de l'Accord est d'éliminer les mesures à caractère préférentiel, dans l'octroi des contrats publics notamment. Ainsi, les fournisseurs canadiens peuvent-ils désormais soumissionner sur pratiquement tous les marchés gouvernementaux d'une valeur supérieure à 25 000 \$ pour les produits et à 100 000 \$ pour les services et travaux de construction. Au Québec, la loi 137 adoptée en juin 1997 par l'Assemblée nationale, oblige désormais les municipalités à procéder à des appels d'offres publics pour tout contrat de services professionnels de 100 000 \$ et plus. Voir Kathleen Lévesque, in *Le Devoir*, 23-24 août 1997, p. A3.

Il convient de distinguer à cet égard entre trois modèles simples de transformations ou d'innovations, celles qui touchent les relations et interrelations verticales entre niveaux ou ordres de pouvoirs, celles qui engagent les relations horizontales entre pouvoirs placés à un même niveau ou pouvoirs appartenant à un même ordre de gouvernement et, enfin, celles qui conduisent les gouvernements à nouer des relations obliques ou transversales entre niveaux ou ordres, ce que Rosenau désigne comme “*mixing micro-macro*” (Rosenau, 1990 : 141-177). Ce modèle d'apparence simple se complique immédiatement quand il faut prendre en considération le fait que ces relations et interrelations peuvent être engagées tout autant à l'intérieur d'un pays qu'entre pays. Faute de pouvoir rendre compte de toute cette complexité dans ces pages, nous nous contenterons de donner quelques exemples qui nous sont apparus révélateurs des changements en cours: ces exemples portent sur les dimensions horizontale et verticale uniquement et ne concernent que les provinces et États⁹.

Cependant, avant d'aller plus loin, il convient d'apporter deux brèves précisions : *premièrement*, dans le contexte nord-américain, en particulier, il n'a pas fallu attendre la sanction d'accords de libre-échange pour assister au resserrement des liens latéraux ou horizontaux directs entre provinces et États riverains, puisque bon nombre de comités, conférences ou réunions transfrontières, entre les États-Unis et le Canada surtout, ont été, depuis de nombreuses années, mis sur pied autour d'enjeux comme l'environnement, les migrations, ou les échanges culturels¹⁰. *Deuxièmement*, l'établissement des relations horizontales entre gouvernements provinciaux au Canada ou étatiques aux États-Unis remonte à plusieurs décennies en arrière, comme c'est le cas pour les Conférences des premiers ministres des provinces du Canada qui furent mises sur pied à l'origine en 1926 ou la création de regroupements ou d'associations nationales comme le *Council of State Governments* aux États-Unis. De plus, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, premiers ministres ou gouverneurs se rencontrent sur une base régionale entre États de l'Ouest, de l'Est ou des Grands Lacs. Enfin, il faut aussi tenir compte d'un phénomène plus récent, celui des associations ou regroupements qui rassemblent États et provinces au niveau transnational comme le *Council of States Governments-Eastern Regional Conference* qui rassemble les États du Nord-Est des États-Unis ainsi qu'un “associé international”, la province de Québec, ou comme le Conseil des Gouverneurs des Grands Lacs et de l'Ontario qui se réunit annuellement et qui a, en 1997, accueilli le Québec. Une réunion s'est tenue les 10 et 11 juillet 1998 à Érié, en Pennsylvanie, avec les gouverneurs de la

⁹ Le lecteur intéressé par l'implication de ce que voyons en ces lignes au niveau local pourra consulter: Yves Bélanger, Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Relance industrielle et concertation: le cas de la MRC du Bas-Richelieu*, 50 pages, 1998 (publication à venir).

¹⁰ Bien sûr, il existe également toute une panoplie de comités transfrontières qui sont responsables de la gestion de biens communs, comme les plans d'eau, par exemple.

Pennsylvanie, du Wisconsin, de l'Indiana, de l'Illinois, du Minnesota, de New York, du Michigan et de l'Ohio. Enfin, on peut relever qu'il existe un Conseil semblable sur la côte Ouest rassemblant également des représentants des États et des provinces.

Ces deux précisions ne simplifient rien, au contraire, puisqu'elles montrent bien que l'on ne saurait établir de distinction nette entre des types de pratiques dont les uns participeraient des formes actuelles de la continentalisation et les autres, pas. En effet, rien n'empêche les gouvernements d'avoir recours à telle ou telle instance, à un conseil ou à une conférence annuelle, pour redéfinir ou définir des stratégies communes face à l'un ou l'autre aspect de l'intégration économique continentale, et ils y ont recours régulièrement d'ailleurs, comme l'illustre bien le rôle que le *Western Governors Association* a joué dans la critique de l'AMI aux États-Unis.

En conséquence, quand nous évoquons la mise en place d'initiatives originales au niveau horizontal, nous avons en tête certains phénomènes récents qui semblent ouvrir la voie à de nouvelles modalités d'implication des provinces et États dans le régionalisme économique et dans la continentalisation de leur économie. Nous pouvons citer en exemple la création de l'Association des États du Golfe du Mexique, en janvier 1992, une association rassemblant dix États, cinq au Mexique (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche et Yucatan) et cinq aux États-Unis (Floride, Alabama, Louisiane, Texas et Mississippi), pour développer les échanges dans la région. Il convient de noter, au passage, que cette initiative intervient deux années avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Quant au niveau vertical, il convient de souligner que les compromis engagés de la part des gouvernements fédéraux autour de prérogatives qui ne relèvent pas de leur juridiction et qui appartiennent plutôt aux gouvernements infra-étatiques ont été, dans l'ensemble et jusqu'à un certain point, effectuées grâce à la connivence ou, à tout le moins, grâce à une certaine collaboration de la part des gouvernements provinciaux ou étatiques eux-mêmes. Comme quoi le passage au régionalisme économique actuel s'accompagne d'une redéfinition des modes traditionnels de consultation entre ces deux niveaux de gouvernements: que ce soit au Canada ou aux États-Unis, les pouvoirs centraux ont mis en place de nouvelles stratégies de consultation des provinces et des États tout au long des deux rondes successives de négociations des accords de 1989 et de 1994. Aux États-Unis, l'instance responsable de cette consultation est le *United States Trade Representative* (USTR) qui a mis sur pied, à la demande de la *Western Governors Association* déjà mentionnée, entre autres, un coordinateur pour les affaires d'États, c'est-à-dire un "*NAFTA Coordinator for State Matters*".

Au Canada, le gouvernement fédéral a eu successivement recours à des comités sur lesquels siégeaient des représentants du centre et de chacune des provinces et, à l'inverse, certaines provinces avaient mis sur pied leur propre comité; on rappellera à ce propos que le gouvernement Bourassa avait créé le comité Warren au moment de la négociation de l'ALE. Au demeurant, il était acquis de part et d'autre, puisque cela fait partie de la pratique constitutionnelle au pays, que les dispositions touchant les juridictions provinciales n'entreraient en vigueur qu'à partir du moment où les législatures provinciales auraient sanctionné les termes de l'accord. Cette exigence s'applique tout particulièrement aux deux accords parallèles de l'ALÉNA, et notamment à l'Accord de coopération dans le domaine du travail (ANACT), qui prévoit un mécanisme particulièrement complexe de sanction et d'application, avec des seuils de représentativité minima dans les secteurs couverts, de sorte que les dispositions ne peuvent entrer en vigueur qu'une fois qu'un nombre déterminé de province l'auront sanctionné dans tel ou tel secteur couvert par l'accord.

D'ailleurs, comme il a été noté à la section précédente, certaines dispositions de l'ALÉNA institutionnalisent la consultation entre les deux ordres de gouvernements, une procédure qui correspond sans doute à l'esprit qui prévaut dans les régimes fédéraux canadien et américain, mais une pratique "peu habituelle, sinon même fondamentalement inconnue en droit mexicain" (Fix Fierro et Lopez Ayllon, in: Witker, 1993 : 42), avec le résultat que certains ont pu voir, dans la sanction du recours à des audiences publiques ou "hearings" à l'Annexe 803.3 de l'ALÉNA, l'introduction d'une procédure relevant de la "common law" dans le droit interne mexicain. Ajoutons que cette innovation a été reprise par les autorités et intégrée au droit mexicain puisque l'on retrouve désormais le recours à des audiences publiques inscrit à l'art 81 de la nouvelle *Loi du commerce extérieur du 27 juillet 1993* (*Idem*, 42 n. 90). L'enjeu, pour le gouvernement mexicain, consiste ainsi à adapter un régime fédéral très centralisé à l'intérieur duquel l'autorité fédérale dispose d'un nombre important de pouvoirs discrétionnaires pour résoudre les conflits, à un contexte d'ensemble dans lequel les deux autres partenaires pratiquent un fédéralisme de contrepoids ("adversarial system") où l'on a davantage recours à la participation des partenaires dans la solution des conflits (*Idem*, 43).

Nous avons ainsi d'un côté, là où les pouvoirs fédéraux exerçaient leur pleine souveraineté en matière d'affaires extérieures et de commerce international, une implication originale plus forte de la part des gouvernements infra-étatiques dans l'économie mondiale, un processus qui répond, selon certains auteurs, à rien moins qu'à une "perforation des souverainetés" étatiques (Duchacek, 1988), mais nous avons également, d'un autre côté, un ensemble de phénomènes plus précis et plus ponctuels auxquels correspondent les multiples implications latérales directes qui ont en commun

cette caractéristique de se déployer à l'intérieur d'un périmètre à la fois sous-régional et transnational, ou trans-étatique si l'on préfère. En ce sens, et contrairement à ce que soutient la thèse dite de la "globalocalisation", les interventions des provinces et États contribuent moins à globaliser de manière abstraite ou générale l'économie provinciale ou celle de l'État, moins à globaliser un secteur ou une branche, mais davantage à régionaliser, ou encore à continentaliser l'économie, le secteur ou la branche.

D'ailleurs, en Amérique du Nord en tout cas, provinces et États jouissent depuis déjà longtemps d'une importante autonomie en matière internationale qui les conduit à intervenir directement dans l'espace international en adoptant certaines politiques ou en sanctionnant certaines normes qui vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les gouvernements centraux, comme ce fut le cas lorsque les États de Washington et de l'Oregon ont adopté des politiques reconnaissant les "deux Chines", ou lorsqu'une vingtaine d'États avaient rapatrié leurs fonds de pension de l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid, ou comme c'est encore le cas quand la province de Québec cherche à se faire octroyer un statut autonome à l'intérieur de la communauté des pays francophones.

Ce n'est donc pas cet aspect qui nous apparaît le plus révélateur des transformations en cours. En effet, il se passe à l'heure actuelle quelque chose de plus déterminant qui reflète peut-être l'émergence d'une nouvelle conscience commune de la part des unités infra-étatiques et de certains gouvernements centraux face au processus en cours de l'intégration économique dans les Amériques. Cette "nouvelle alliance" brouille quelque peu les lignes de démarcation dont il a été question jusqu'à maintenant puisqu'elle lie désormais les pouvoirs législatifs de manière oblique, c'est-à-dire qu'elle conduit au rapprochement entre pouvoirs législatifs centraux et infra-étatiques. De plus, ce n'est sans doute pas par hasard si cette stratégie et ce rapprochement ont été mis en place dans le cadre de l'intégration hémisphérique. Voyons rapidement de quoi il s'agit.

On se souviendra que le processus d'intégration économique à l'échelle de l'hémisphère a été lancé à l'instigation des États-Unis lors du Sommet des Amériques convoqué à Miami en décembre 1994. Ce vaste projet prévoit, entre autres choses, la mise sur pied d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) d'ici l'année 2005, une zone qui rassemblerait 34 pays : douze dans la Caraïbe, sept en Amérique centrale, douze en Amérique du Sud et trois en Amérique du Nord. Ce projet réunit tous les pays dont le chef d'État ou de gouvernement a été élu démocratiquement, une exigence qui permet de justifier l'exclusion de Cuba des discussions. À leur tour, ces pays rassemblent au total 164 gouvernements infra-étatiques qu'il s'agisse de provinces ou d'États, à l'intérieur de six fédérations: 22 au Venezuela en incluant le district fédéral, mais sans compter un territoire

et les “dépendances fédérales”, 26 au Brésil et 23 en Argentine, auxquels il convient d’ajouter les 93 de l’Amérique du Nord dénombrés plus haut (12 au Canada avec les deux territoires, 50 aux États-Unis et 31 au Mexique). À ce nombre, et pour faire bonne mesure, il faudrait ajouter les cinq parlements supra-étatiques que sont: le Parlement latino-américain, le Parlement Andin, le Parlement Centre-Américain, l’Assemblée parlementaire de la Communauté de la Caraïbe et la Commission parlementaire conjointe du MERCOSUR.

Ces 164 gouvernements infra-étatiques et ces 35, y compris Cuba, gouvernements centraux, de même que les cinq parlements régionaux, ont été convoqués, en septembre 1997 par l’Assemblée nationale du Québec, à la Première Conférence des Parlementaires des Amériques (COPAM). Cette initiative apparaît comme un révélateur de l’émergence d’une communauté d’intérêts de la part de ces assemblées, parlements et autres instances législatives face à un processus d’intégration hémisphérique qui est mené à l’instigation de chefs d’État et de pouvoirs exécutifs centraux.

Le problème qui est très spécifiquement en cause ici, c’est celui du rôle assumé désormais par les pouvoirs exécutifs, non seulement face à leur propre pouvoir législatif, mais face aux autres niveaux de pouvoirs. Les exécutifs des gouvernements centraux, provinciaux ou étatiques s’arrogent de nouvelles prérogatives, ils assument de nouvelles initiatives, dont les effets sont déterminants, comme nous l’avons vu, non seulement à l’intérieur de leur propre aire de juridiction, mais également à l’intérieur d’aires qui relèvent de l’autre niveau de pouvoir. Qu’advient-il alors de la question de l’imputabilité et des responsabilités des élus face à leurs propres commettants ? Doit-on, au nom de la démocratie, accepter la centralisation des initiatives et renvoyer l’aménagement interne des négociations à des formes plus ou moins occultes de consultation ou de collaboration entre des exécutifs situés à différents niveaux de gouvernements? Ne sommes-nous pas en train, au nom de la démocratie, d’accroître indûment les prérogatives des chefs d’État et de gouvernement bref, de sanctionner une véritable démocratie d’exécutif ?

Ces questions, et plusieurs autres de même nature, ont été au centre des débats de la COPAM qui a terminé ses travaux par l’adoption d’une *Déclaration finale* dans laquelle les participants ont fait état de leurs préoccupations face au processus d’intégration hémisphérique. On peut se demander, par exemple, dans quelle mesure les formes et modalités des négociations en cours entre chefs d’État et de gouvernement “démocratiquement élus” répond aux défis posés par l’intégration économique et s’il ne faudrait pas plutôt, par exemple, “recourir davantage à la coopération et au dialogue transfrontaliers” (COPAM, *Éléments de réflexion*, 1997, p.27), c’est-à-dire favoriser

l'implication latérale directe, au lieu de devoir systématiquement concentrer les négociations dans une structure verticale plus ou moins adaptée et transparente?

On trouvera une réponse intéressante à cette préoccupation dans le fait que les parlementaires ont décidé de mettre sur pied un Réseau des parlementaires des Amériques et que ce Réseau entretient depuis lors des liens de plus en plus serrés avec d'autres composantes des sociétés civiles des Amériques. C'est ainsi que, lors du Sommet des peuples des Amériques à Santiago, en avril 1998, un événement convoqué par une demi-douzaine de coalitions nationales sur le libre-échange, et tenu en marge du Deuxième Sommet des Amériques, les parlementaires se sont réunis dans un Forum parlementaire et, à l'instar des huit autres forums parallèles, ils ont pris à partie les formes et modalités du processus d'intégration en cours. Il s'agit là d'une initiative à la fois intéressante et révélatrice qui illustre le problème de l'imputabilité évoqué par la Commission Macdonald et qui renvoie à toute la question de la légitimité politique de l'intégration économique à grande échelle. Cette question représente en quelque sorte la version pan-américaine du déficit démocratique.

Conclusion

Dans la foulée des nombreux travaux effectués ces récentes années autour de la question de l'intégration économique régionale et de ses effets sur les niveaux de gouvernements, nous avons voulu présenter quelques réflexions et ouvrir quelques pistes d'analyse susceptibles de rendre compte des défis et des contraintes auxquels font face les gouvernements infra-étatiques dans le contexte de l'intégration des Amériques. Nous avons voulu faire ressortir que la globalisation rend de plus en plus poreuse la ligne de partage des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements infra-étatiques, notamment celle qui reposait sur la distinction traditionnelle entre le commerce intérieur et le commerce international. Plus le commerce gagne en importance dans la conduite des affaires internationales, plus les gouvernements centraux doivent composer avec d'autres acteurs publics, aussi bien lors des négociations commerciales elles-mêmes qu'au moment de la mise en oeuvre des engagements souscrits, avec le résultat que l'on assiste à travers ce mouvement de va-et-vient, de bas en haut et de haut en bas, à une refonte progressive des institutions dont l'objet n'est pas simplement de favoriser l'intégration des espaces économiques nationaux à l'économie mondiale, ou continentale, pour s'en tenir au champ couvert par notre étude, mais dont l'objet vise la mise en place de nouveaux cadres

normatifs qui conduisent à une redéfinition des frontières entre espaces publics nationaux et infra-nationaux.

Loin d'être des acteurs passifs dans ce processus, les exécutifs des gouvernements infra-étatiques surtout interviennent désormais en leur nom et capacité propres de plain-pied sur la scène internationale, initiatives qui posent alors des difficultés d'un autre ordre. Que doivent alors faire les gouvernements centraux? S'agira-t-il pour eux de laisser faire, d'encadrer ou de brider ces initiatives? Cette question, que nous avons eu l'occasion de soulever à travers notre brève synthèse des conclusions de la Commission Macdonald, n'offre pas de réponse claire pour le moment. Nous faisons face actuellement à une remise en question profonde des cadres juridiques qui est impulsée par la globalisation, ce qu'illustre au mieux la connexion récente et de moins en moins contournable entre intégration économique et révision constitutionnelle, en sorte qu'il reste encore beaucoup à faire pour intégrer tous les éléments pertinents dans un cadre d'analyse global et surtout pour lier les pratiques d'acteurs aux trois niveaux concurremment, central, infra-étatique et local.

En attendant, nous avons voulu montrer que l'intégration économique régionale, qui a tant contribué à rapprocher les gouvernements centraux dans les Amériques et contribué, dans une grande mesure, à une plus grande diffusion du modèle américain de gestion publique, a eu et aura de plus en plus de retombées significatives sur les autres niveaux de gouvernements. Il est intéressant de souligner à ce propos, en terminant, tout l'attrait qu'exerce le modèle américain d'organisation du territoire sur les formes et modalités d'organisation du territoire au Québec, par exemple. C'est ainsi que le Secrétariat au Développement des régions a produit et diffusé une courte et fort intéressante étude consacrée aux avantages du "modèle américain" plus souple et plus diversifié, là où "les approches européennes (France, Allemagne et Suède notamment) abusent peut-être d'un modèle unique plaqué à tout leur territoire national" (Louis-Marie Bouchard, 1996, p.17). L'auteur de cette étude souligne de plus la comparabilité dans la taille des deux instances régionales et sous-régionales de développement que représentent respectivement les 475 Conseils régionaux (CRG, avec 547 000 habitants, en moyenne) et les 3 040 comtés (avec 85 000h.) aux États-Unis, les 16 conseils régionaux (CRD, avec 475 000h.) et les 95 municipalités régionales de comté (MRC, avec 74 000h.) au Québec. Cependant, la comparaison s'arrête là, car les comtés ont bel et bien une existence historique et sociale forte aux États-Unis, tandis que les MRC, en particulier, sont de création récente et très hétérogènes dans leur mode de fonctionnement. En ce sens, et dans le prolongement de ce que nous avons vu ci-dessus, le comté constitue bel et bien un acteur politique d'un certain poids aux États-Unis, tandis que la MRC est encore loin d'avoir gagné un statut comparable

au Québec où le pouvoir municipal demeure le troisième niveau de gouvernement. Mais, quoi qu'il en soit de ces différences, le plus intéressant, et le plus révélateur à la fois, c'est sans doute que des instances gouvernementales provinciales soumettent à la réflexion ce genre d'études et d'analyses comparées, comme quoi les effets de l'intégration économique régionale sollicitent désormais tous et chacun des niveaux et des ordres de pouvoirs¹¹.

¹¹ Une récente étude permet de mettre en lumière le lien serré qui existe entre la politique économique libre-échangiste de l'actuel gouvernement péquiste et sa politique régionale. Voir Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ), *La localisation, la régionalisation et... la mondialisation. Enjeux et impacts de la "réorganisation" en cours*, Québec, décembre 1997.

Bibliographie (textes cités et références complémentaires)

- Allen, C. K. (1960), *Law in the Making*, Oxford, Oxford University Press.
- Baer, M. Delal et Sidney Wientraub, ed. (1994), *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder et Londres, Lynne Rienner.
- Brown, Douglas M. et Earl H. Fry, éditeurs (1993), *States and Provinces in the International Economy*, Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley.
- Bélanger, Yves, Dorval Brunelle et Christian Deblock (1998), "Relance industrielle et concertation: le cas de la MRC du Bas-Richelieu", (publication à venir).
- Bélanger, Yves et Dorval Brunelle, ed. (1988), *L'Ère des libéraux. Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Bouchard, Louis-Marie (1996), *Politiques régionales et territoriales*, Cahier no 1, *Les États-Unis*, Québec, Secrétariat au développement des régions.
- Brunelle, Dorval (1997), *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, Montréal et Paris, L'Harmattan.
- Chen, Xiangming (1995), "The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 19, n° 4, pp. 593-618.
- Conférence des parlementaires des Amériques (1997), *Vers les Amériques de 2005: démocratie, développement et prospérité*, Québec, Assemblée Nationale.
- Dans, Gustavo D. (1996), *La Integracion y su impacto en las economias regionales*, Integracion y Desarrollo Local, Tacuarembó (Uruguay).
- Deblock, Christian (1997), "Du plein-emploi à la compétitivité", in François Crépeau, ed., *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, Bruxelles, Brylant, pp. 63-122.
- Deblock, Christian et Dorval Brunelle (1998), "Les États-Unis et le régionalisme économique dans les Amériques", *Études Internationales*, Vol. xxix, n° 2, juin, pp.287-330.
- Deblock, Christian et Dorval Brunelle (1996), "Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération", in Michel Fortmann, S. Neil Macfarlane et Stéphane Roussel, ed., *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, pp.271-315.
- Di Marco, Luis Eugenio, éditeur (1995), *La Argentina Contemporanea*, Cordoba, Ediciones CIEC.
- Drover, Glenn, editor (1988), *Free Trade and Social Policy*, Ottawa, Canadian Council on Social Development.
- Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche et Garth Stevenson, éditeurs (1988), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press.
- Fry, Earl H. (1995), "North American Municipalities and Their Involvement in the Global Economy", in Peter Karl Kresl et Gary Gappert, éditeurs, *North American Cities and the Global Economy. Challenges and Opportunities*, Urban Affairs Annual Review 44, Sage Publications.
- Hero, Alfred Olivier et Louis Balthazar (1988), *Contemporary Québec and the United States : 1960-1985*, Cambridge, the University Press of America.

Jackson, Robert H. (1990), *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lévesque, Kathleen (1997), "Des villes se hâtent afin d'éviter la Loi 137", *Le Devoir*, 23-24 août, p. A3.

Martinussen, John (1997), *Society, State, and Market*, London and New Jersey, Zed Books Ltd.

Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos, ed. (1990), *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press.

Ministère des Affaires extérieures (1987), *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le commerce: la clé de l'avenir*, Ottawa.

Noël, Michel (1996), *Les régions canadiennes dans l'économie mondiale à l'approche du XXI^{ème} siècle*, Paris et Montréal, L'Harmattan.

Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnements, Ottawa, 3 volumes et annexes, 1995.

Robinson, Ian (1993), *North American Trade as if Democracy Mattered*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.

Réseau québécois sur l'intégration continentale (1997), *Face à l'intégration continentale: Solidarité des Amériques*, Rapport synthèse du Colloque international organisé par le RQIC les 17-18 septembre, Montréal.

RQIC (1995), *La Dimension sociale de l'intégration continentale*, Actes de la Conférence internationale organisée par le RQIC les 11, 12 et 13 mai, Montréal.

Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.

Soldatos, Panayotis (1994), "La Communauté européenne et la zone de libre-échange canado-américaine: quelques niveaux de comparaison de leurs processus intégratifs", in: *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire: intégration économique, intégration sociale?*, Québec, PUQ, pp.77-96.

Witker, Jorge, coordonnateur (1993), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Analisis, diagnostico y propuestas juridicos*, México, Universidad Nacional Autonoma de México.