



# OBSERVATOIRE DES AMÉRIQUES

DOSSIER DE RECHERCHE

## Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada

(dossier mis à jour par Violaine Bonnassies)

➔ JACQUES BEAUMIER ➔ FÉVRIER 2008

UQÀM

➔ [www.ameriques.uqam.ca](http://www.ameriques.uqam.ca)



Relations  
internationales  
Québec



Institut d'études  
internationales de Montréal  
UQÀM

### OBSERVATOIRE DES AMÉRIQUES

Faculté de science politique et de droit ➔ Université du Québec à Montréal

Case postale 8888, Succ. Centre-Ville, # A-1635 ➔ Montréal (Québec) Canada H3C 3P8

T 514 987 3000 # 0382 ➔ F 514 987 0397 ➔ [oda@uqam.ca](mailto:oda@uqam.ca) ➔ [www.ameriques.uqam.ca](http://www.ameriques.uqam.ca)

## Le projet *Atlantica* ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada

par Jacques Beaumier\*  
(dossier mis à jour par Violaine Bonnassies)  
Février 2008

### Résumé

Depuis les années 1990, le Canada central, c'est-à-dire le Québec et l'Ontario, n'est plus le premier partenaire commercial des provinces de l'Atlantique, ce sont les États-Unis qui occupent désormais ce rang.

Selon les statistiques colligées par l'Agence de Promotion Économique du Canada Atlantique (APECA), en 1999, les exportations vers le voisin américain étaient de l'ordre de 14,2 milliards de dollars, devançant ainsi les biens et services expédiés sur le marché canadien qui, pour leur part, se chiffraient à 13 milliards de dollars. En 2006, selon Statistiques Canada, les exportations du Canada atlantique vers les EUA s'élevaient à 16,6MM\$, tandis que les exportations sur le marché canadien demeuraient au même niveau. En d'autres mots, alors que le commerce international et le commerce interprovincial étaient à parité en 1989, le premier dépasse le second de 40%, en 2005. Ces chiffres illustrent l'ampleur du glissement de l'activité économique du Canada Atlantique en direction du Sud.

Le dossier intitulé « Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada » montre à quel point la libéralisation des échanges instaurée dans la foulée de l'entrée en vigueur des accords de libre-échange de 1989 et de 1994 a eu pour effet de consolider les échanges dans un axe Nord-Sud, au détriment des échanges à l'intérieur de l'espace économique canadien. Mais le dossier met surtout en lumière les conséquences d'un tel réalignement pour des entreprises publiques, comme les compagnies hydro-électriques, de même que pour les gouvernements.

Cette analyse illustre on ne peut mieux l'irréalisme dont avait fait preuve la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) qui, dans son rapport publié à l'automne 1985, pour faire face à ce qu'elle avait identifié comme étant la menace d'une « balkanisation » du pays, avait recommandé au gouvernement fédéral d'entamer des négociations de libre-échange avec les États-Unis. Or, vingt-trois années plus tard, force est de constater que, non seulement l'union économique canadienne est encore plus « balkanisée » qu'elle l'était alors, mais surtout que, emporté par les forces de la déréglementation issues des États-Unis, le système politique est soumis à des tensions telles, sur les plans législatifs et réglementaires, que l'on assiste à l'émergence de tensions majeures au sein même du système politique au Canada. C'est ce que montre avec la dernière éloquence le projet *Atlantica* lui-même.

## Table de matières

<b>LE PROJET ATLANTICA OU LES EFFETS DE L'ALENA SUR LES PROVINCES DE L'EST DU CANADA.....</b>	<b>3</b>
<b>« ATLANTICA : TWO COUNTRIES, ONE REGION ».....</b>	<b>7</b>
<b>HALIFAX : PORT DE MER D'ATLANTICA.....</b>	<b>10</b>
<b>MAIN STREET ATLANTICA D'EST EN OUEST .....</b>	<b>11</b>
<b>LES ÉTATS-UNIS COMME PRINCIPAL CLIENT .....</b>	<b>13</b>
<b>L'ÉNERGIE COMME SECTEUR PRINCIPAL D'EXPORTATION DU CANADA ATLANTIQUE .....</b>	<b>17</b>
<b>L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE : LA CAUSE DE L'AUGMENTATION DU COMMERCE TRANSFRONTALIER AU DÉTRIMENT DU COMMERCE INTERPROVINCIAL?.....</b>	<b>19</b>
<b>UN EFFET DU LIBRE-ÉCHANGE : LA CONFÉDÉRATION APPARAÎT COMME UNE ENTRAVE À L'ESSOR DU CANADA ATLANTIQUE .....</b>	<b>24</b>
<b>UN MARCHÉ RÉGIONAL DE L'ÉLECTRICITÉ SE DÉVELOPPE : L'IMPACT SUR LES INFRASTRUCTURES.....</b>	<b>27</b>
<b>LE CAS DU NOUVEAU-BRUNSWICK.....</b>	<b>31</b>
<b>UN LÉGISLATIF AMAIGRI .....</b>	<b>39</b>
<b>UN EXÉCUTIF RENFLOUÉ.....</b>	<b>41</b>
<b>LA RIPOSTE CANADIENNE.....</b>	<b>43</b>
<b>DES COÛTS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX A PREVOIR... </b>	<b>45</b>
<b>SALAIRES MINIMUMS ET TAUX DE SYNDICALISATION : VERS UN NIVELLEMENT PAR LE BAS? .....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>49</b>

## **LE PROJET ATLANTICA OU LES EFFETS DE L'ALENA SUR LES PROVINCES DE L'EST DU CANADA**

Qu'on soit député libéral à Terre-Neuve ou au Nouveau-Brunswick, ou député du Nouveau parti démocratique (NPD) de la Nouvelle-Écosse, «on est avant tout Atlantiquois».<sup>1</sup> En résumant ainsi l'identité des provinces atlantiques du Canada, l'éditorialiste Bernard Haché mettait en évidence, dans *l'Acadie Nouvelle* du 5 juillet 2004, la priorité d'appartenance à une région géographique spécifique plutôt qu'à l'entité politique canadienne.

Cette affirmation reflète au plan politique la réalité économique d'un nouveau marché régional en plein essor, que l'on nomme communément *Atlantica* ou the *International Northeast Economic Region* (AINER) qui regroupe les provinces atlantiques du Canada et celles du Nord-Est des États-Unis d'Amérique (EUA). Cet espace économique privilégie les relations avec les EUA via un couloir commercial Nord-Sud, plutôt que les échanges Est-Ouest au sein de la Confédération canadienne. D'ailleurs, depuis les années 1990, les provinces de l'Atlantique n'ont plus le Canada central comme premier partenaire commercial, mais plutôt les EUA. Selon les statistiques dévoilées par l'Agence de Promotion Économique du Canada Atlantique (APECA), un organisme financé par le gouvernement fédéral, les chiffres de 1999 indiquent que les exportations vers le voisin américain étaient de l'ordre de 14,2MM\$<sup>2</sup>, devançant ainsi les biens et services expédiés sur le marché interprovincial canadien qui, pour leur part, atteignaient une valeur de 13MM\$. En 2006, selon Statistiques Canada, les exportations du Canada atlantique vers les EUA

---

\*Jacques Beaumier est conseiller, Service de la recherche, Syndicat de la Fonction publique du Québec (SFPQ).

<sup>1</sup> Haché Bernard : *L'Acadie Nouvelle*, 5 juillet 2004. À la suite des élections fédérales de juin 2004, l'éditorialiste de *l'Acadie Nouvelle*, Bernard Haché, a fait appel aux députés des Maritimes, qui ne sont que 32 dans une Chambre des communes de 308 sièges, pour qu'ils forment un Bloc atlantique afin que la région puisse se faire entendre à Ottawa.

<sup>2</sup> Quand le signe dollar (\$) est utilisé seul, il désigne le dollar canadien. Quand il sera question de dollars américains, nous mettrons \$US.

**Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de  
l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada**

s'élevaient à 16,6MM\$CAN, alors que les exportations vers le marché canadien demeuraient au même niveau<sup>3</sup>. Ces chiffres illustrent bien l'ampleur du glissement de l'activité économique qui est en train de se produire dans cette région.

Le choix de privilégier l'axe économique Nord-Sud avec le voisin états-unien s'inscrit dans le contexte de libéralisation de l'économie ponctué par deux accords de libre-échange, l'Accord de libre-échange (ALE), de 1989, et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) à trois avec le Mexique, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Ce processus d'intégration économique est activement soutenu par les pouvoirs publics. Ainsi, l'honorable Peter MacKay, ministre des affaires étrangères et ministre de l'agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), a récemment rappelé l'importance que le gouvernement fédéral accordait au projet *Atlantica* pour l'économie de la région : « *This investment recognizes the importance of regional cooperation and partnership in supporting the growth of Atlantic Canada's economy* »<sup>4</sup>. Cet appui politique date de juin 2007, à l'occasion de la conférence « *Charting the course* », tenue à Halifax, du 14 au 16 juin, et il a été assorti d'un soutien financier de 558 000\$ pour le développement du Conseil Atlantica<sup>5</sup>, créé en 2004 sous l'impulsion des Chambres de commerce des provinces de l'Atlantique (CCPA)<sup>6</sup>.

---

3 Voir : *Competing in the Global Economy : Atlantic Canada's Recent export Performance and Trade Policy Issues*, Atlantic Provinces Economic Council, mars 2007, pp. v-vi. Le rapport fournit deux autres indicateurs intéressants : les revenus internationaux comptaient pour 22% du PNB du Canada Atlantique, en 1990, et ils compteront pour 37%, en 2005; le commerce international et le commerce interprovincial étaient à parité en 1989, tandis que le premier dépasse le second de 40%, en 2005.

<sup>4</sup> Voir : [www.acoa.gc.ca/e/media/press/press.shtml?3853](http://www.acoa.gc.ca/e/media/press/press.shtml?3853)

<sup>5</sup> Le mandat du Conseil Atlantica est de développer des propositions qui accroissent la compétitivité pour le commerce et le développement économique de la région.

<sup>6</sup> Les CCPA et les quatre chambres de commerce provinciales de l'Atlantique fonctionnent en vertu d'un ensemble commun de statuts et règlements et servent de fédération à 128 chambres de commerce locales représentant plus de 14 000 entreprises et professionnels du Canada atlantique. Les CCPA continuent de se concentrer sur la levée de capitaux, la promotion de l'innovation, la croissance démographique et la promotion d'*Atlantica*.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

Mais privilégier ainsi le couloir commercial Nord-Sud avec les EUA a pour effet de contribuer à la dislocation de l'espace économique canadien. De plus, l'intégration de l'économie du Canada atlantique au Nord-Est des EUA ne se fait pas seulement en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs. L'intensification des échanges commerciaux s'accompagne de grands projets visant à modifier la nature même des infrastructures économiques existantes en amont du développement, afin de faciliter ce commerce rendant ainsi structurelle la dépendance du Canada atlantique envers son voisin. À la limite, cette intégration pourrait conduire à la formation d'un État-région tel que défini par l'économiste Thomas J. Courchene. Selon la définition de ce dernier, les États-régions sont de véritables « gouvernements sous nationaux qui exercent un pouvoir économique aux deux niveaux national et international »<sup>7</sup>. Ces entités misent sur leur situation géographique stratégique pour développer leur économie, mais différent de l'État-nation en ce sens qu'elles sont une variante économique de l'État-nation<sup>8</sup>.

À cette balkanisation de l'espace économique canadien est venue s'ajouter une « balkanisation politique ». L'éditorial de *The Telegram* de Saint-Jean de Terre-Neuve, dans son édition du 29 juin 2004, renforce ce sentiment de distanciation d'avec une appartenance politique nationale : « Nous sommes peut-être davantage trois et même quatre solitudes — l'Est, l'Ouest, l'Ontario, le Québec. Le problème, évidemment, est qu'il y a d'énormes différences entre ces solitudes — entre les façons d'envisager les politiques sociales, d'évaluer la taille, les responsabilités et les devoirs du gouvernement fédéral. De plus, il y

---

<sup>7</sup> L'original dit ceci : « *Region-states are sub-national governments that are exercising quite substantial economic power, both domestically and internationally* ».

<sup>8</sup> Courchene, Thomas J. : " Global challenges: What global forces will affect Canada over the next generation ? » Conférence prononcée à l'été 1998. Colloque : *Rethinking Canada for the 21st Century*.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

a une différence énorme entre le pouvoir politique respectif de ces solitudes à l'intérieur de notre système politique.» Si l'on situe le projet *Atlantica* par rapport aux visées premières de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) de 1982, qui légitimait la réorientation des politiques économiques à partir d'un vaste programme de libéralisation des marchés, on peut affirmer que le projet de préserver l'unité canadienne grâce au libre-échange s'est avéré être un vœux pieux. En effet, la Commission Macdonald soutenait que l'ouverture des marchés entre les deux pays permettrait d'accroître la prospérité au Canada, donnant ainsi à son gouvernement la possibilité de se consacrer davantage à des tâches visant à renforcer l'unité nationale. Or, les accords de libre-échange semblent avoir plutôt contribué à la dislocation de l'économie canadienne en une série d'économies régionales parallèles orientées dans un axe nord-sud et de plus en plus intégrées à l'économie des EUA.

La présente étude vise à mettre en évidence la nature des effets socio-politiques induits par les réalisations économiques mises en œuvre dans le cadre du projet *Atlantica*. Dans quelle mesure l'approfondissement de ce marché économique influe-t-il sur la reconfiguration de l'espace politique et social du Canada atlantique?

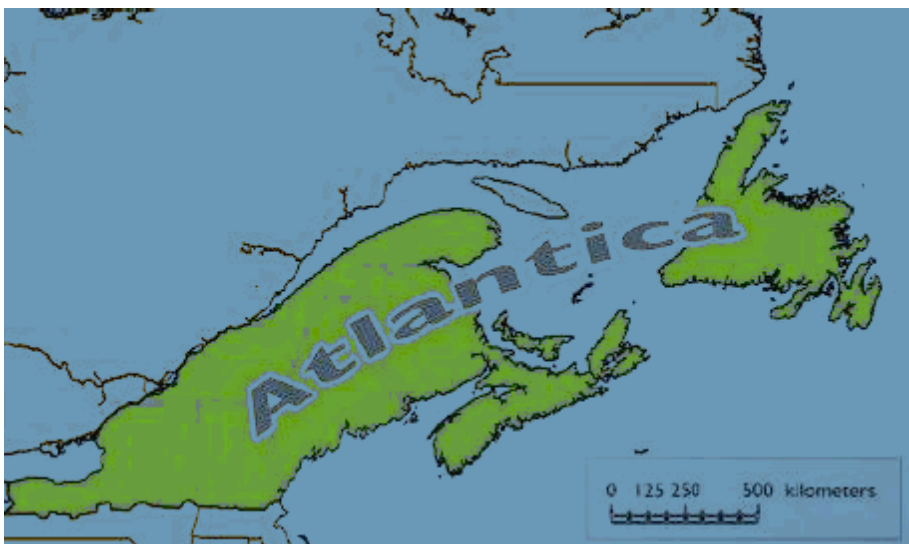
La présentation du projet *Atlantica* permettra, dans un premier temps, de dresser un tableau de l'accroissement des échanges commerciaux à l'intérieur de cette zone géographique depuis les années 1990. Dans un deuxième temps, nous chercherons à resituer cette initiative dans le cadre plus large d'une intégration nord-américaine prônant la libéralisation du commerce et ses conséquences politiques. Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous

## *Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

verrons la riposte canadienne à la mise en oeuvre d'*Atlantica* et ses effets sur le cadre géopolitique de la région dans son ensemble.

### « **Atlantica : Two countries, one region** »

En tant qu'aire géographique, *Atlantica* est une entité transfrontalière qui englobe les provinces Maritimes (Nouvelle-Écosse et Nouveau Brunswick), Terre-Neuve (sans le Labrador)<sup>9</sup>, la partie du Québec située au sud du Saint-Laurent, le Maine, le Vermont, le New Hampshire et le nord-ouest de l'État de New York.



Pour les promoteurs d'*Atlantica*, cet État-région, constitué d'États ou de provinces, forme la troisième plus grande économie au monde avec un commerce intérieur évalué à un trillion de dollars<sup>10</sup>. Au plan régional, cet

<sup>9</sup> Malgré une certaine confusion sur l'inclusion du Labrador dans les cartes présentées sur le site de l'Atlantica ([www.atlantica.org](http://www.atlantica.org)), la description géographique ne comprend pas le Labrador : "a region bounded on the east by the Atlantic Ocean, on the north and west by Lake Ontario and the St. Lawrence River, and on the south by Highway I-90 to Buffalo and the southern borders of the states of Vermont and New Hampshire". Par ailleurs, Scott Sinclair confirme dans son étude l'exclusion du Labrador de la zone Atlantica. (*Atlantica : Mythes et réalité*, fév. 2007, p. 5.

<sup>10</sup> Holt, David : "Highway dreams", *Progress*, avril 2004, p. 32



***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

État-région est situé au confluent de trois ensembles économiques forts. À sa frontière sud, on retrouve le *New Atlantic Triangle* constitué par Albany (N.-Y), les ports de Boston et New York/Newark, une région qui n'a pas nécessairement besoin d'établir de liens avec les États de la Nouvelle-Angleterre. Au sud-ouest se trouve la région *Appalachia*, avec ces grands centres industriels que sont Pittsburgh et Philadelphie. Et, enfin, au nord, *Atlantica* est bordé par le couloir économique le plus important du Canada qui s'étend de la ville de Québec à la ville de Windsor, en Ontario.

Au plan mondial, *Atlantica* est au confluent de trois grands blocs commerciaux (Crowley 2004)<sup>11</sup>. Le premier bloc est formé des partenaires de l'ALENA qui compte pour 2MM\$ d'échanges commerciaux par jour entre le Canada et les EUA. Le deuxième est constitué des échanges entre l'ALENA et l'Union européenne (UE) qui représente 40 pour cent de tout le commerce mondial. Et enfin, le *Suez Express*, ainsi nommé à cause du canal du même nom, qui est une voie maritime de plus en plus utilisée depuis l'adoption des bateaux de type *post-Panamax*<sup>12</sup>. Désormais, le trafic maritime de l'Asie, qui empruntait jadis le canal de Panama, passe de plus en plus par le canal de Suez, ce qui fait dire à Crowley qu'*Atlantica* fait maintenant partie de la bordure de l'océan Pacifique (« *Atlantic Canada is now on the Pacific Rim* »).

La stratégie d'*Atlantica* pour maximiser le potentiel économique de cette région consiste à profiter de la réouverture des anciennes routes commerciales consécutive à l'entrée en vigueur de l'ALENA pour développer un marché intérieur intégré et surtout, pour se positionner sur les marchés mondiaux de manière à se poser en intermédiaire entre l'UE et le marché nord américain.

---

<sup>11</sup> Crowley, Brian Lee : *Two Countries, One Region*. Automne 2004, [www.aims.ca](http://www.aims.ca)

<sup>12</sup> Nous reviendrons sur cet enjeu à la section suivante.

**Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de  
l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada**

L'éditeur du magazine d'affaires *Progress*, M. Neville Gilfoy, résume la situation de la manière suivante :

*« There are two countries and several provinces and states— involved, and the goal is to unite those geographical areas into one «domestic market» while at the same time positioning us as the crossroads for trade between the NAFTA community and the European Union. »<sup>13</sup>*

Le 30 septembre 2004, *The Council on Atlantica* était mis sur pied à Bangor, dans le Maine. L'événement était organisé par l'*Atlantic Provinces Chambers of Commerce* (APCC) et la *Eastern Maine Development Corporation* (EMDC). Un Canadien et un Américain ont été nommés co-présidents de cet organisme qui reçoit l'appui de différentes associations d'affaires du Maine, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. La mission de ce conseil sera de faire la promotion d'*Atlantica* et, dans un premier temps, de faire l'inventaire de ses actifs en termes d'infrastructures, de ressources humaines et d'institutions de recherche et d'enseignement. La stratégie à plus court terme (Crowley 2004)<sup>14</sup> consiste à amener les deux gouvernements fédéraux à s'impliquer financièrement dans la construction des infrastructures de transport et à faciliter la circulation des biens et des personnes aux postes frontaliers. Crowley soutient que les deux moitiés d'*Atlantica* ont été négligées par leur gouvernement fédéral respectif et qu'elles sont même prétexte à une certaine exaspération dans les deux capitales, Ottawa et Washington, face aux problèmes économiques persistants qu'elles connaissent. Si leur déclin économique a fini par avoir ses effets au plan de leur représentation dans les instances législatives<sup>15</sup>, elles ont toutefois de

---

<sup>13</sup> Gilfoy Neville : « Global force », *Progress*, septembre 2003, p. 16

<sup>14</sup> Crowley, op. cit.

<sup>15</sup> Crowley souligne que pendant que les États américains d'*Atlantica* perdaient 3,4 pour cent de leurs sièges à la Chambre des Représentants à Washington, les Provinces atlantiques perdaient pour leur part 5,9 pour cent des sièges à la Chambre des Communes. En comparaison, depuis 1960, le nombre de sièges de la Californie, du Texas et de la Floride augmentaient de 11,6 pour cent, tandis que ceux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario augmentaient de 8,8 pour cent.

nouveaux outils pour attirer l'attention de leur gouvernement fédéral respectif. Ainsi, explique Crowley, les provinces de l'Atlantique ont peu de chances de se faire entendre du gouvernement fédéral si elles lui demandent de s'impliquer dans une étude portant sur le mode de transport multimodal d'*Atlantica*. Par contre, si l'initiative provient du Congrès américain, il y a davantage de chances pour que l'initiative obtienne l'écoute du gouvernement fédéral canadien. De plus, depuis septembre 2001, l'accroissement des mesures de sécurité aux frontières perturbe la vie économique et les relations sociales dans les États frontaliers. Le démarchage de ces États à Washington aura peu d'impact comparé à l'effet que pourra avoir une intervention du gouvernement canadien sur le même sujet.

### **Halifax : port de mer d'*Atlantica***

Pour développer leur État-région, les promoteurs d'*Atlantica* envisagent de faire du port d'Halifax la porte d'entrée des marchandises sur le continent nord-américain et le point d'expédition pour tout le nord-est du continent. Leur plus sérieux concurrent est le port de New-York mais, selon eux, Halifax dispose d'avantages supérieurs. Les récents développements technologiques dans le transport maritime sont au coeur de leur stratégie. Les navires actuels utilisés par les marines marchandes ont une capacité de transport de 3,500 conteneurs. Ce système appelé Handymax correspond à la norme en usage au niveau mondial et il est utilisé tant au port de Montréal, que dans les ports de New-York et d'Halifax. Mais avec l'utilisation du système post-Panamax, on sera bientôt en mesure de transporter 12,000 conteneurs à la fois. Or, selon eux, le port d'Halifax peut recevoir ce type de navire, ce qui n'est évidemment pas le cas pour le port de Montréal. Dès lors, la stratégie d'*Atlantica* consiste à établir un partenariat avec le port de Montréal en vue de concurrencer le port de New York qui a investi pour l'année 2004, 760M\$ US afin d'être en mesure

de recevoir les post-Panamax d'ici 2014. Le coût total du projet est évalué à 1,6MM\$ US<sup>16</sup>.

Selon l'analyse de MM. Gilfoy et Crowley, le port d'Halifax peut offrir davantage de moyens de transport pour acheminer les marchandises vers l'intérieur du continent. D'abord, au plan maritime, un partenariat avec le port de Montréal lui permettrait d'offrir un service de type «*short sea shipping*» pour acheminer les marchandises au coeur du continent. Le port de Hamilton, en Ontario, fait également partie de ce plan. De plus, le port d'Halifax peut offrir l'option du transport ferroviaire en utilisant le réseau du Canadien National désormais connecté au système ferroviaire américain grâce à l'acquisition faite il y a quelques années de la Illinois Central Railway. Ce partenariat envisagé avec le port d'Halifax, de même que les ressources hydrauliques importantes du Québec, sont les deux véritables raisons qui les incitent à intégrer le sud du Québec dans l'État-région d'*Atlantica*.

### **Main street Atlantica d'Est en Ouest**

Enfin, la dernière option qui est toujours à l'état de projet mais qui viendrait assurer la cohésion d'*Atlantica*, c'est la construction d'une autoroute qui relierait les provinces maritimes aux États de la Nouvelle-Angleterre, poursuivrait sa route au nord de ces États en longeant la frontière du Québec, se fauflerait dans le nord de l'État de New York, entre le fleuve Saint-Laurent et le Parc des Adirondacks pour aller se connecter aux autoroutes descendant vers le *Middle West* américain.

---

<sup>16</sup> Port Authority of New-York and New-Jersey : 16 mars 2005, communiqué 28-2005



## *Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

La région atlantique est la seule région au Canada où le développement des infrastructures de transport pour répondre aux échanges croissants entre le Canada et les États-Unis passe par la construction d'un réseau dans un axe est-ouest. Il s'agit d'une particularité propre au nord-est du continent pour autant que l'on veuille le connecter à cette éventuelle « super autoroute » de l'ALENA qui traverserait le centre du continent.

Si on regarde une carte routière de la région (schéma 1, p.10), on constate que toutes les autoroutes du nord-est des États-Unis sont dans un axe nord-sud. La construction de ce que Crowley appelle « *Main Street Atlantica* » ne traverserait pas moins de six *Interstates* en direction du sud (schéma 2, p.11). Le coût estimé de ce projet est de 1MM\$ US et il exigerait bien évidemment l'approbation de Washington.

### **Les États-Unis comme principal client**

Lors d'un dîner-conférence organisé par le *Board of Trade* de Saint-Jean de Terre-Neuve, le 5 octobre 2000, le président et chef de la direction du *New-England-Canada Business Council*, M. Anthony Cicerone, faisait miroiter aux convives l'énorme potentiel d'affaires que représente les États de la Nouvelle-Angleterre. En juillet 1999, leur annonçait-il, la population était de 13,5 millions et le taux de chômage était de 2,8 pour cent. Le revenu personnel moyen allait de 24,960\$US au Maine à 39,828\$US au Connecticut, soit une moyenne de 34,264\$US pour l'ensemble de la Nouvelle-Angleterre. En comparaison, le revenu per capita pour la province de Terre-Neuve-et-Labrador, en 1998, était de 18,435\$<sup>17</sup> et le taux de chômage oscillait autour de 15 pour cent.

---

<sup>17</sup> À moins d'indication contraire, le signe \$ est toujours en dollars canadiens.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

M. Cicerone mettait en évidence l'énorme potentiel que la décennie des années 90 avait apporté à l'économie des quatre provinces du Canada atlantique. Une étude publiée en 2003 par le professeur Pierre-Marcel Desjardins de l'Université de Moncton avait confirmé ce que l'APECA avait déjà annoncé en 1999, à savoir que les États-Unis étaient devenus le principal client de la région dépassant ainsi les provinces du Canada central pour la première fois depuis la signature du Pacte confédératif de 1867. Selon cette étude, la proportion des exportations de la région atlantique vers les États-Unis est passée, entre 1992 et 2001, de 62 pour cent à plus de 82 pour cent. De plus, notait-il, plus de la moitié des exportations du Canada atlantique étaient destinées au nord-est des États-Unis<sup>18</sup> en 2001, et l'importance de cette région s'était accentuée par suite du déclin des exportations de la région vers l'Europe de l'Ouest. Il écrit : « [...] la part de l'Europe de l'Ouest dans les exportations de la région a diminué graduellement au fil de la période, passant de plus de 22 pour cent à moins de 9 pour cent. On a relevé une tendance semblable pour le Japon, quoique pas aussi marquée. Il en va de même pour le Mexique.»<sup>19</sup> La dépendance de l'économie des Provinces atlantiques envers l'économie américaine s'est donc accentuée de façon notable au cours des années 90.

Cette dépendance n'a cessé de croître dans les années 2000. Tandis que les exportations totales du Canada atlantique triplèrent entre 1992 et 2006, passant de 7MM\$ à plus de 21MM\$, les exportations en direction des États-Unis ont quadruplé, passant de 4,4 MM\$ à 16,6\$. La courbe des exportations vers les États de la Nouvelle-Angleterre suit la même progression, passant de

---

<sup>18</sup> P.21. L'auteur entend par le nord-est des États-Unis une région plus grande que les États compris dans le concept d'*Atlantica*. Il s'agit des États suivants : Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New-Hampshire, New-Jersey, New-York, Ohio, Pennsylvanie, Rhode-Island et Vermont

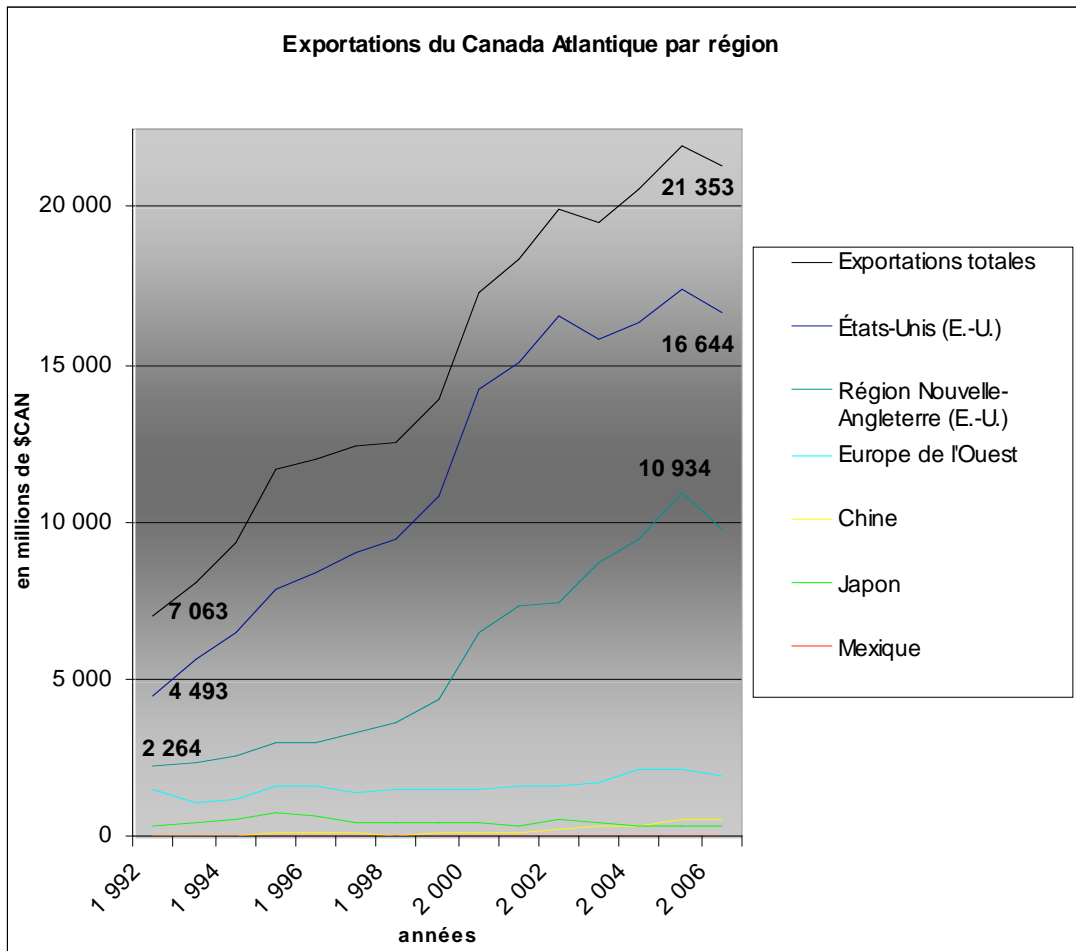
<sup>19</sup> Desjardins, Pierre-Marcel : *Les exportations du Canada atlantique sous l'angle des PME et des régions rurales*. Collection Maritimes. Institut canadien de recherche en développement régional. Moncton, 200,3 p. 2. La figure 1 est également tirée de cet ouvrage.



*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

2 MM\$ à presque 11MM\$, en 2005, comme le montre le tableau suivant. Les mêmes tendances s'observent pour les autres régions du monde. Il est à noter la montée des exportations en direction de la Chine, au détriment du Japon.

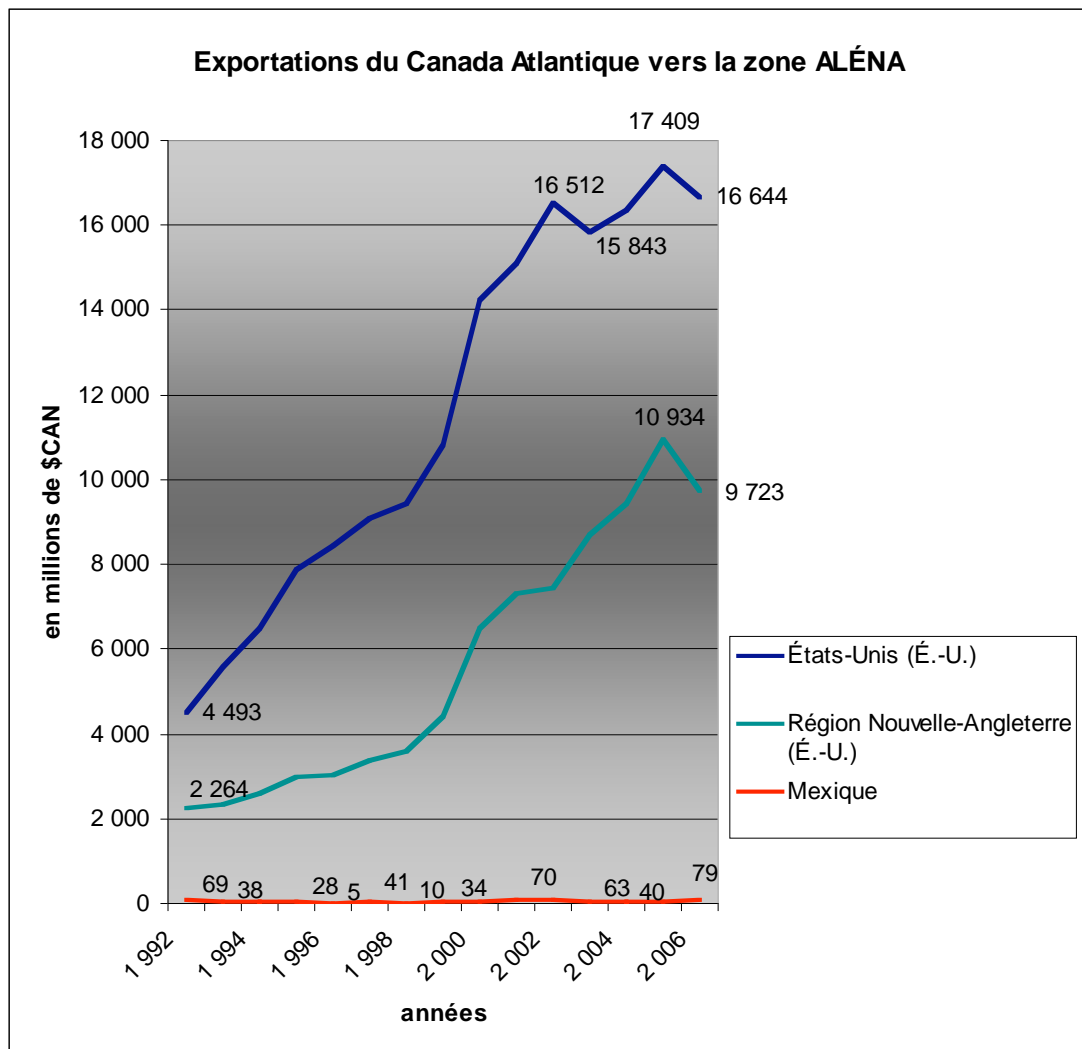
Graphique 1



Source : Statistiques Canada, [strategis.gc.ca](http://strategis.gc.ca)



*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

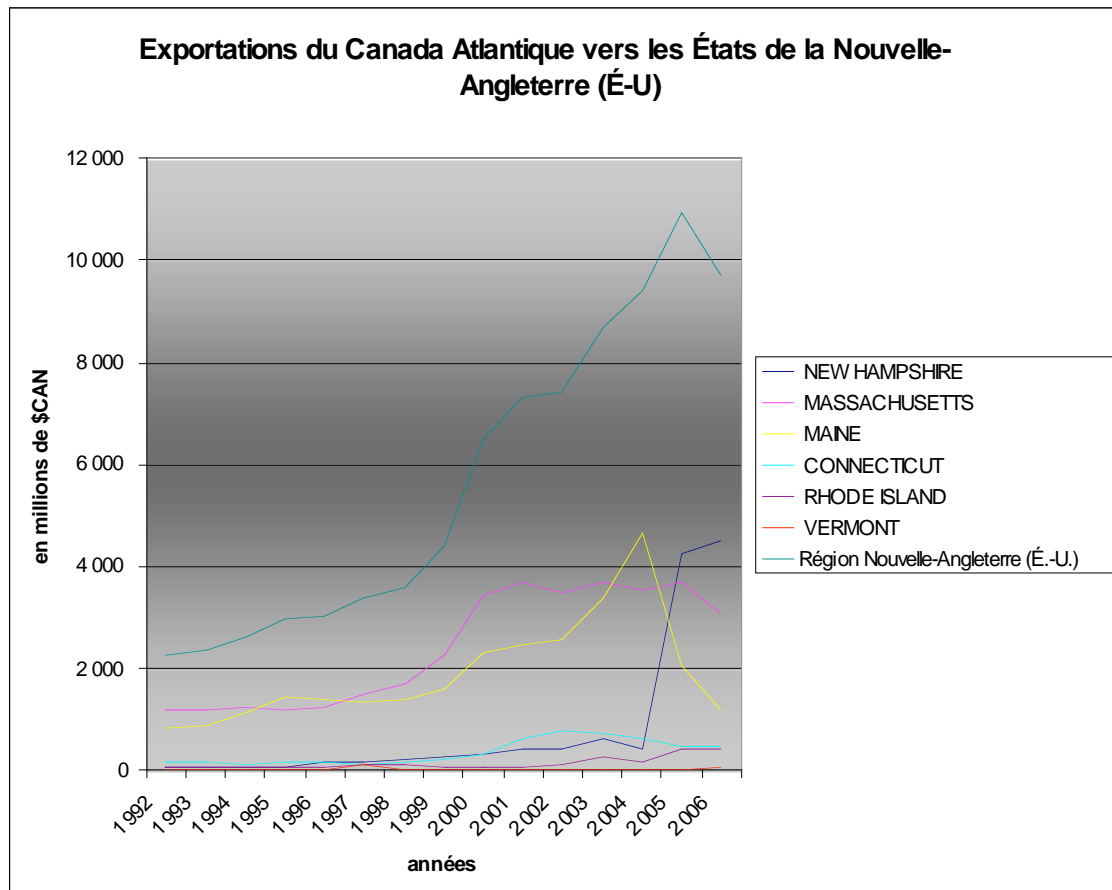


Dans la zone ALENA, les exportations du Canada atlantique sont majoritairement orientées vers les États-Unis. La part destinée au marché mexicain reste très faible, même si elle connaît une légère augmentation, atteignant son plus haut niveau en 2006, à 79M\$.

Si l'on regarde maintenant la répartition des exportations du Canada atlantique entre les différents États du Nord-Est des États-Unis, la région qui

connaît un véritable boom d'importations depuis les provinces canadiennes de l'Atlantique est le New Hampshire.

**Graphique 3**



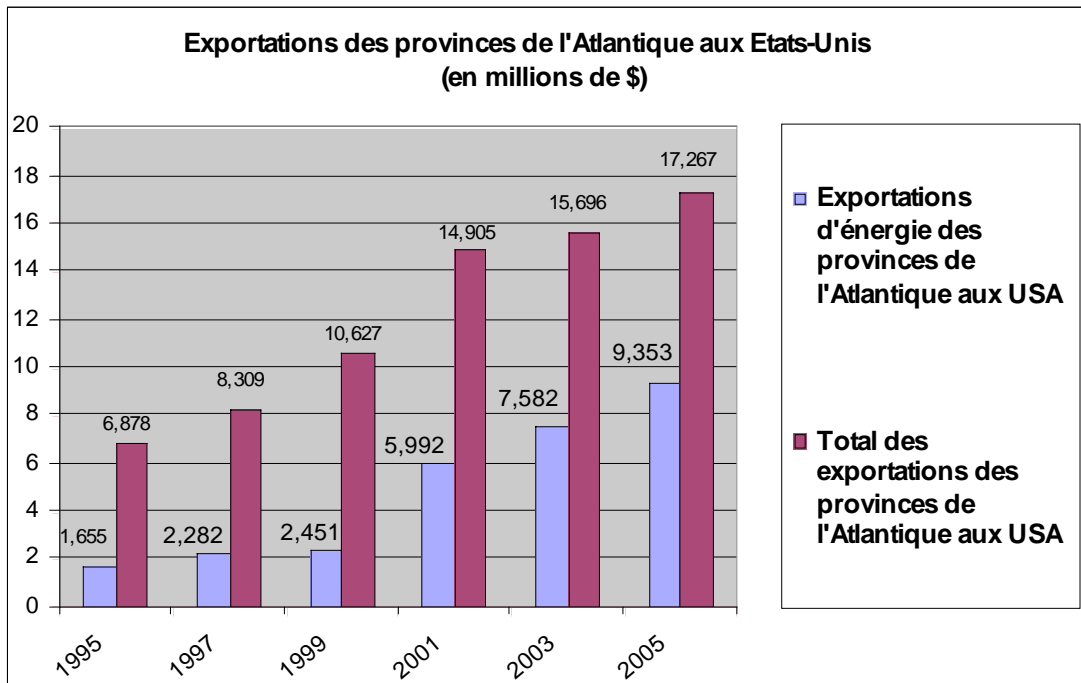
### **L'énergie comme secteur principal d'exportation du Canada atlantique**

Le corridor *Atlantica* représente une plaque tournante pour l'approvisionnement des États-Unis en énergie. Le pétrole et le gaz constituent le principal secteur d'exportation de la région vers les États-Unis. Les exportations d'énergie ont littéralement explosé durant la dernière décennie. De 1995 à 2005, elles sont passées de 1,7 milliard de dollars à 9,4 milliards de dollars et elles représentent désormais plus de la moitié des

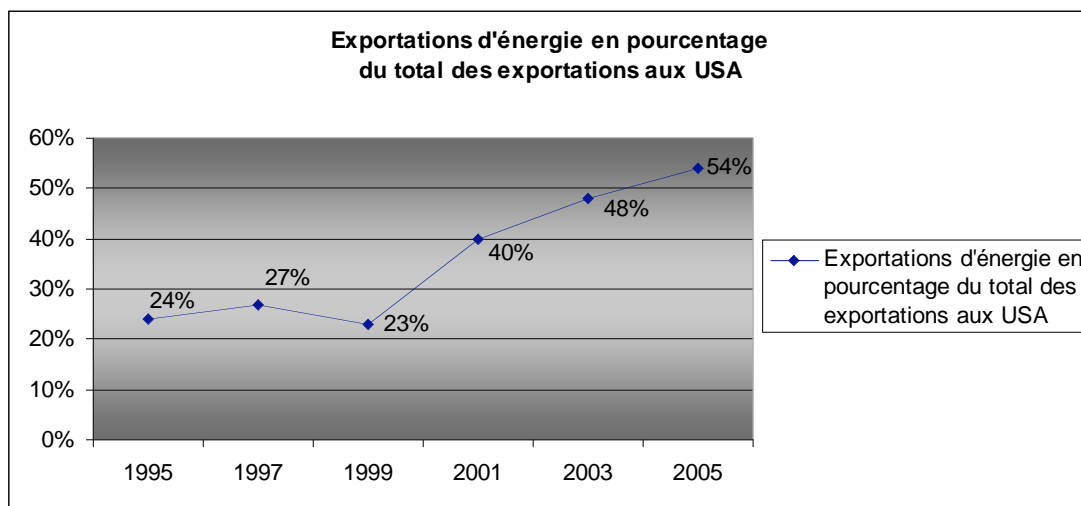
*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

exportations de la région. L'énergie est le secteur qui augmente le plus rapidement parmi les exportations de la région et il est la principale cause de l'excédent commercial avec les États-Unis (Sinclair, 2007, 21).

Graphique 4



Source : Statistique Canada, [strategis.gc.ca](http://strategis.gc.ca), Industrie Canada, tableau réalisé à partir des données de Sinclair, 2007 : 22.



Source : Statistique Canada, [strategis.gc.ca](http://strategis.gc.ca), Industrie Canada, tableau réalisé à partir des données de Sinclair, 2007 : 22.

Au vu de cette intensification des échanges commerciaux entre le Canada atlantique et les États-Unis, on peut se demander si cette augmentation du volume des échanges ne constitue pas une simple réorientation du commerce interprovincial. Si tel était le cas, nous pourrions conclure qu'il s'agirait d'un des effets négatifs de l'ALENA qui irait à l'encontre de l'objectif tracé par la Commission Macdonald qui visait à renforcer l'union économique canadienne. Cependant, en identifiant les facteurs économiques, politiques et idéologiques de cette intégration croissante des économies canadienne atlantique et nord états-unienne, nous comprendrons mieux les raisons fondamentales qui ont conduit à privilégier l'axe nord-sud au détriment de l'axe est-ouest.

**L'accord de libre-échange : la cause de l'augmentation du commerce transfrontalier au détriment du commerce interprovincial?**

Le professeur d'économie de l'Université d'Ottawa, Serge Coulombe, a tenté de voir si la diminution des barrières tarifaires n'avait pas eu pour effet de déplacer tout simplement le commerce interprovincial vers les États-Unis. Coulombe a donné le nom de «*intra-national trade diversion*» à ce phénomène. Sa question de départ repose sur le modèle dit «*theoretical gravity model of trade*» (Anderson et van Wincoop, 2003) selon lequel l'abaissement des barrières tarifaires entre deux pays provoque un détournement du commerce intra national, c'est-à-dire entre les régions d'un pays, au profit des échanges transfrontaliers entre deux partenaires. Par ailleurs, selon les recherches de Clausing (2001), note Coulombe, l'augmentation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis serait plutôt le résultat de la création de nouvelles opportunités d'échanges plutôt que le résultat de la diversion des échanges interprovinciaux. Enfin, selon les travaux de Helliwell, Lee, et Messinger (1999), l'Accord de libre-échange (ALE) entré en vigueur en

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

1989, aurait provoqué un léger détournement du commerce interprovincial en direction du commerce transfrontalier avec les États-Unis.

En comparant les parts du Produit intérieur brut (PIB) que représentent respectivement le commerce interprovincial et le commerce transfrontalier, Coulombe constate que la diminution du commerce interprovincial s'était amorcée durant la période précédant l'entrée en vigueur de l'ALE, en 1989.

*The evolution of the two trade shares in the scatter clearly exemplifies two different periods : (1) between 1981 and 1991, the share of interprovincial trade to GDP falls continuously and (relatively) steadily and slowly while the share of international trade to GDP is roughly constant; (2) between 1992 and 2000, the share of interprovincial trade to GDP is roughly constant while the share of international trade to GDP increases continuously and steadily<sup>20</sup>.*

Selon lui, en montrant que la décroissance du commerce interprovincial est un phénomène structurel qui précède la forte expansion du commerce transfrontalier, cela contredit la thèse d'Anderson et van Wincoop. De plus, Coulombe constate que la décroissance constante de la part du PIB consacrée au commerce interprovincial s'interrompt avec l'expansion du commerce transfrontalier, ce qui confirme ainsi la thèse de Yi's (2003) qui soutient que lorsque les régions se spécialisent dans une phase du processus de production, l'augmentation du commerce transfrontalier peut avoir pour effet d'augmenter le commerce interprovincial. «*When regions specialize in only one stage of the production process, the trade of intermediate product*

---

<sup>20</sup> Coulombe Serge : "Intranational Trade Diversion, the Canada-United States Free Trade Agreement, and the L Curve". *Topics in Economic Analysis & Policy*, volume 4, Issue 1 200. «L'évolution de la répartition des deux parts de ces marchés indique clairement deux différentes périodes : (1) entre 1981 et 1991, la part du commerce interprovincial du PIB tombe continuellement et (relativement) régulièrement et de façon constante; (2) entre 1992 et 2000, la part du commerce interprovincial du PIB est grosso modo constante tandis que la part du commerce international dans le PIB augmente constamment et régulièrement.»

*implies that an increase in Canada-U.S. trade could by itself generate an increase in interprovincial trade ».<sup>21</sup>*

Concernant le Canada atlantique, en particulier, Coulombe observe que les parts du commerce interprovincial et du commerce transfrontalier décroissent toutes deux durant la période précédant l'entrée en vigueur de l'ALE et augmentent toutes deux de façon substantielle durant la période 1991-2000, confirmant que l'un ne progresse pas au détriment de l'autre.

En conclusion, Coulombe soutient que l'augmentation du commerce entre le Canada et les États-Unis n'est pas le résultat d'un détournement du commerce interprovincial, infirmant ainsi la thèse d'Anderson et van Wincoop, et il montre ainsi que les échanges interprovinciaux et transfrontaliers sont complémentaires.

Mais, est-ce bien le traité de libre-échange qui est la cause de cette augmentation du commerce entre les provinces du Canada atlantique et les États américains ? Selon une étude de l'économiste Pierre-Paul Proulx<sup>22</sup>, il ne s'agit pas tant d'un effet du traité de libre-échange que l'effet combiné de la dévaluation du dollar canadien et de la force de l'économie américaine. Proulx souligne d'abord l'importance de l'ouverture de l'économie canadienne à l'économie américaine. Les États-Unis ont reçu en moyenne 83,4 pour cent des exportations de marchandises du Canada et 58 pour cent de ses exportations de services durant la période 1995-2000, alors que ces

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 3. «Lorsque les régions se spécialisent à un seul stade du processus de production, le commerce de produits intermédiaires implique une augmentation des échanges Canada-EUA qui peuvent générer eux-mêmes un accroissement des échanges interprovinciaux.»

<sup>22</sup> Proulx, Pierre-Paul : « Les effets de l'ALE et de l'ALÉNA sur l'économie canadienne ». Cahiers de recherche – CEIM. Groupe de recherche sur l'intégration continentale. En ligne : <http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/gric/>

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

pourcentages étaient respectivement de 77 pour cent et 57 pour cent pour la période 1989-1994.

C'est toutefois lorsqu'il compare les chiffres du commerce entre le Canada et les États-Unis avec les chiffres du commerce interprovincial qu'il constate l'ampleur du virage nord-sud.

**Tableau 1**

	1989	2001
<b>Commerce Canada – États-Unis</b>	205MM\$	602MM\$
<b>Commerce interprovincial</b>	295MM\$	448MM\$

Source : Proulx, Pierre-Paul : « Les effets de l'ALE et de l'ALÉNA sur l'économie canadienne ». Cahiers de recherche – CEIM. Groupe de recherche sur l'intégration continentale. En ligne : <http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/gric/>

Ce renversement de tendance, comme nous l'avons vu, correspond aux chiffres fournis par l'APECA, en 1999. Mais, selon Proulx, ce virage nord-sud est dû à plusieurs autres facteurs. D'abord, les changements technologiques réduisent les coûts de transport tant pour les marchandises, les services et les personnes, créant ainsi de nouvelles possibilités de multiplication des échanges. Ensuite les entreprises développent des stratégies de relocalisation de certaines de leurs activités dans des régions métropolitaines spécialisées, ce qui les pousse à développer des grappes industrielles transfrontalières. Enfin, soutient Proulx, en se basant sur les études de Treffler et Sawchuk (2001), si l'ALENA a eu peu d'effet sur la productivité des entreprises canadiennes, on ne peut utiliser ce facteur pour expliquer l'accroissement des exportations. Ce serait plutôt «la dévaluation du dollar canadien par rapport au dollar américain qui aurait permis aux entreprises canadiennes de demeurer compétitives», ce qui, lié à la vigueur de l'économie américaine durant les années 90 aurait justifié un tel accroissement des exportations.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

Nous nous permettons d'ajouter ici un facteur psychologique difficilement quantifiable, mais qui n'en serait pas moins induit par l'ALENA. En effet, tout au long des années 90, un nombre incalculable d'ateliers de formations, de kiosques d'informations dans des foires commerciales ont incité les dirigeants de petites et moyennes entreprises à s'informer des procédures pour exporter davantage leurs produits manufacturés aux États-Unis. La démonstration de Pierre-Paul Proulx illustre bien cette tendance lourde de l'intégration de l'économie canadienne à l'économie américaine, commencée bien avant la signature des accords de libre-échange.

Si l'ALENA n'est pas le seul facteur de l'accroissement des échanges transfrontaliers au Canada atlantique, il n'en reste pas moins que la signature de cet accord a accéléré le processus d'intégration de l'économie de la région aux États de la Nouvelle-Angleterre. Lors d'une allocution prononcée devant la Chambre de commerce d'une localité du sud-ouest du Nouveau-Brunswick, le président directeur-général de la Brasserie Moosehead de Saint-Jean, N.-B., M. Derek Oland, a profité de l'occasion pour réclamer un engagement de la part du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral pour la construction d'une autoroute à quatre voies qui traverserait la frontière avec le Maine<sup>23</sup>. L'homme d'affaire a rappelé que 40 pour cent de la bière brassée à son usine de Saint-Jean était expédiée par le Maine pour atteindre les marchés américain et mexicain, et que le poste frontalier St-Stephen (N.-B.) – Calais (Me) avait pour la région la même importance que le poste frontalier Windsor (Ont) – Détroit (Mi) pour le Canada central. En novembre 2003, huit mois plus tard, les gouvernements fédéral et du Nouveau-Brunswick annonçaient des investissements de 95 M\$ pour moderniser le poste frontalier de St-Stephen – Calais<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> *Telegraph Journal*, 13 mars 2003 p. D-1

<sup>24</sup> *Telegraph Journal*, 19 novembre 2003 site web.



## **Un effet du libre-échange : la Confédération apparaît comme une entrave à l'essor du Canada atlantique**

Le projet *Atlantica* prend sa source dans la nouvelle orientation de l'économie politique proposée par la Commission Macdonald qui recommandait de libéraliser le commerce avec les Etats-Unis. Le chroniqueur aux questions de marketing du *Telegraph Journal* de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, Bernard Belliveau, écrivait, dans sa chronique du 10 octobre 2000 :

*The opportunities – and responsibilities – for our region's marketing and communications companies are great. Ten years after the advent of free trade, the days when Ontario or Quebec were the top-of-mind outside market for Atlantic business are long gone. Take a look at a map. We have 25 million people within 12 hours of the Canada-U.S. Border, from Bangor, Maine, down to Boston and then on to New York<sup>25</sup>.*

Le chroniqueur accusait par ailleurs les politiciens de conspirer pour empêcher la région d'avoir accès à ce marché lucratif : «*Since Confederation, politics had conspired to limit our access to our wealthy southern cousins*», écrivait-il<sup>26</sup>. Ces cousins du sud représentent effectivement un marché des plus attrayants pour les milieux d'affaires du Canada atlantique.

Cette position reflète l'analyse des promoteurs d'*Atlantica* qui estiment que le Pacte confédératif de 1867 a eu un effet néfaste pour la région. Alors que les Provinces maritimes étaient prospères avant 1867, le Pacte confédératif a eu pour effet de détourner le couloir commercial naturel qu'elles avaient établi avec la côte-est américaine. Selon cette analyse, la région a glissé peu à peu, pendant plus d'une centaine d'années, d'une période de prospérité qu'elle avait connue avant les années 1860, à une période sombre au plan économique. À cause de leur situation géographique à proximité de l'Europe,

---

<sup>25</sup> *Telegraph Journal*, 10 octobre 2000, p. C-1. «Les occasions d'affaires – et les responsabilités – pour les entreprises en communications et marketing de notre région sont grandes. Dix ans après l'avènement du libre-échange, les jours où l'Ontario et le Québec étaient le premier marché extérieur pour les entreprises de l'Atlantique sont passés. Regardez une carte. Nous avons 25 millions de personnes à 12 heures de la frontière Canada-EUA, de Bangor au Maine, à Boston et jusqu'à New-York.»

<sup>26</sup> *Idem* «Depuis la Confédération, les politiciens ont conspiré pour limiter notre accès à ces riches cousins du sud».

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

des Antilles, des États américains et du reste de l'Amérique du Nord britannique, le Canada atlantique avait réussi à développer une classe de commerçants, de constructeurs de bateaux et de financiers prospères. Dans ce dernier domaine d'ailleurs, deux institutions deviendront d'importantes banques canadiennes : la Banque Scotia<sup>27</sup> et la Banque Royale. Or, l'ALENA, de même que son prédécesseur l'ALE, ont permis de rétablir les anciennes routes commerciales que la Confédération avait coupées. La priorité avait été accordée artificiellement à l'axe est-ouest, ce qui a eu pour résultat de conduire à la marginalisation des Provinces maritimes et d'en faire une extrémité isolée du reste du Canada. C'est ainsi que le secteur manufacturier a stagné tout au long du XXe siècle et que, jusqu'à tout récemment, la région a continuellement perdu du terrain au plan économique. Le nouvel environnement créé par le libre-échange favorise ainsi l'intégration économique des provinces de l'Atlantique aux États de la Nouvelle-Angleterre et crée la possibilité de développer un marché intérieur régional capable d'affronter la concurrence internationale sur les marchés mondiaux.

C'est grâce au laboratoire d'idées ou *think tank* qu'est l'*Atlantic Institute of Market Studies* (AIMS), basé à Halifax, que cette thèse a été répandue. Brian Lee Crowley est l'un des principaux promoteurs du concept d'*Atlantica*. Dans son document *Two Countries, one Region*<sup>28</sup>, il souligne l'effet négatif que la Confédération de 1867 a eu sur le développement économique de la région.

*Confederation in 1867 added a layer of politics to the Canadian picture. Maritimes and Newfoundlanders<sup>29</sup> were intrepid traders who had built*

---

<sup>27</sup> Lors d'une allocution prononcée à Toronto, le 1er décembre 2004, le président directeur-général de la Banque Scotia, M. Richard E. Waugh rappelait que sa banque a été présente en Jamaïque avant de l'être à Toronto. «*Scotiabank has been in the Caribbean longer than we've been in Toronto – since 1889, in fact, when we opened our first branch in Kingston, Jamaica. Today, we're the dominant bank in the region - twice the size of our nearest competitor - with 150 branches and offices and 4,500 employees in 19 countries. We have significant market share and strong brand recognition.*»

<sup>28</sup> AIMS : *Two Countries, One Region*. [www.aims.ca](http://www.aims.ca) Automne 2004

<sup>29</sup> Au Canada atlantique, l'expression « les Maritimes » désigne le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse tandis que l'expression Canada atlantique inclut en plus la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

*their own trade links around the region and the world, reaching out to the Boston states, the Caribbean and Europe. But the new nation, with its policy of favouring Central Canada through high tariff barriers in the words of one historian pushed the Maritimes 1,000 miles further out to sea and away from its natural markets<sup>30</sup>.*

La construction d'un gazoduc pour transporter le gaz naturel extrait des fonds marins, au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, est riche en enseignement pour démontrer les effets de l'intégration économique de la région à l'économie américaine.

Les projets de tracés présentés en 1997 devant l'Office national de l'énergie (ONE), responsable de l'émission des autorisations de construction du gazoduc, illustrent bien les deux tendances historiques des axes des échanges commerciaux. Le tracé présenté par la Maritime & Northeast Pipelines (MNP) proposait d'acheminer le gaz naturel vers le marché américain en passant par le sud du Nouveau-Brunswick. L'autre, présenté par la Trans-Maritime Pipelines (TMP), proposait un tracé qui passerait par le Nord-Ouest du Nouveau-Brunswick pour aller rejoindre le terminal du gazoduc transcanadien à Saint-Nicolas au Québec. Dans le premier cas, la proposition illustre ouvertement que la libéralisation des marchés avait pour effet de profiter en premier lieu au marché américain qui se retrouvait ainsi le premier à bénéficier de l'exploitation des gisements gaziers de la Nouvelle-Écosse, tandis que l'autre tracé reprenait le rêve canadien de développer un marché dans l'axe est-ouest.

---

<sup>30</sup> *Idem*, p. 11. «La Confédération de 1867 a ajouté une couche de politique sur la réalité canadienne. Les gens de Terre-Neuve et des Maritimes étaient d'intrépides commerçants qui avaient établi leurs propres routes commerciales les reliant à la région et au reste du monde, avec accès aux États de la Nouvelle-Angleterre, aux Antilles et à l'Europe. Mais le nouveau pays, avec des tarifs douaniers qui favorisaient le Canada central, comme l'a formulé un historien, a repoussé les Maritimes 1,000 miles plus loin en mer, loin des ses marchés naturels. »

**Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de  
l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada**

Ce sera finalement la logique du libre-marché qui l'emporta et le tracé de la Maritime & Northeast Pipelines (MNP) qui fut autorisé par l'ONE.

Dans son discours de 2006, prononcé à l'occasion de la conférence organisée à Saint-John au Nouveau-Brunswick sur le thème "*Atlantica: Business without borders*"<sup>31</sup>, Brian Lee Crowley estimait que « dans le réseau mondial, il faut être soit une destination en soi (comme Chicago, Londres, Hong Kong ou Tokyo), soit un point du chemin menant à une destination »<sup>32</sup>. En ce sens, la région devrait servir de plaque tournante pour les biens produits en Asie et les produits énergétiques extraits au large des côtes atlantiques pour être ensuite acheminés aux États-Unis.

En prenant pour exemple le marché de l'électricité, nous allons estimer l'ampleur des changements structurels provoqués par la priorité allouée à l'axe Nord-Sud dans le développement économique de la région.

L'intégration à l'économie américaine se traduit non seulement par une augmentation du volume des échanges mais elle entraîne également un effet sur la nature des infrastructures et sur la structure des marchés dont celui de l'électricité. Un véritable marché régional de l'électricité se développe entre les États frontaliers du Canada atlantique et du Nord-Est des États-Unis.

**Un marché régional de l'électricité se développe : l'impact sur les infrastructures**

Le marché de l'électricité est directement touché par l'intégration économique de la région Atlantique aux États de la Nouvelle-Angleterre. La

---

<sup>31</sup> Cette conférence initiait un cycle annuel de rencontres entre les promoteurs d'*Atlantica*, dont la dernière en date s'est déroulée à Halifax, du 14 au 16 juin 2007, sur le thème "Tracer la voie".

<sup>32</sup> Crowley, "*Atlantica: are we mature enough to open our window on the world?*", juillet 2006, p. 1.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

déréglementation partielle du marché de l'électricité, en 2004, au Nouveau-Brunswick illustre les impacts de cette intégration croissante.

Selon Gordon L. Weil, un consultant en matière énergétique et ex-directeur de la *Maine State Energy*, le marché régional de l'électricité s'est développé à la fin des années 70. Après le choc pétrolier du début de la décennie, les États-Unis étaient obsédés par l'idée de ne plus dépendre du pétrole et favorisaient la production d'énergie à partir de ressources renouvelables. En 1979, le Congrès américain, adopta le *Public Utilities Regulatory Policy Act (PURPA)*, une loi qui obligeait les compagnies d'énergie de vente au détail (*Utilities*) à se procurer de l'énergie provenant de ressources renouvelables en autant que le prix demandé était égal à celui qu'elles auraient payé pour de l'énergie provenant de ressources non-renouvelables, comme le pétrole. Les compagnies productrices de ce type d'énergie (*Qualifying facilities ou QFs*), favorisées par l'adoption du PURPA, ne pouvaient être propriétaires de compagnies d'énergie de vente au détail (*Utilities*) et, de plus, elles n'étaient soumises à aucune réglementation. Selon Weil, ce «*PURPA power*», fera la démonstration, bien involontairement, que la production d'électricité et sa distribution pouvaient être deux activités séparées sans mettre en péril la fiabilité du service aux consommateurs. (Weil, 2003)<sup>33</sup>

Les compagnies d'énergie de vente au détail demandèrent alors d'avoir accès elles aussi au réseau des lignes de transport, pour transiger directement avec les compagnies d'énergie productrices (*QFs* ou *Generators*). Le Congrès accepta leur demande et adopta en 1992 le *Energy Policy Act (EP Act)*, une loi qui limitait les transactions des compagnies productrices (*Wholesalers*) aux

---

<sup>33</sup> Weil L. Gordon : "The Atlantica Power Market : A Plan for Joint Action". *The AIMS Atlantica Papers* # 1. Octobre 2003.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

compagnies distributrices (*Utilities*) qui revendaient exclusivement aux consommateurs.

Toutefois, explique Weil, la situation allait évoluer vers une ouverture beaucoup plus grande du marché. Car si la U.S. *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC) avait juridiction sur ces transactions, par contre, précise-t-il, ce sont les gouvernements des États locaux (*State governments*) qui avaient juridiction pour autoriser l'accès au réseau de transport électrique concernant les transactions au détail. C'est ainsi que, de 1993 à 2001, près de la moitié des gouvernements d'États donna l'autorisation aux compagnies distributrices d'accéder à ce réseau pour les transactions au détail, ce qui permettra dorénavant aux consommateurs de choisir leur fournisseur. Évidemment, étant donné que le gouvernement fédéral canadien n'a pas de juridiction comparable sur l'industrie électrique, le développement n'a pas pu suivre la même voie de ce côté-ci de la frontière. Cependant, cette nouvelle réalité du marché de l'électricité aux États-Unis, développé dans la foulée du *Energy Policy Act*, a eu un impact indirect au Canada en rendant le marché américain accessible aux producteurs canadiens. Weil écrit:

*The economic possibilities of a more entrepreneurial business were attractive, as was a more open U.S. market for Canadian sales. The United States had begun to demand that, if Canadian generators were to have access to U.S. Customers, provinces must give U.S. Generators reciprocal treatment. This emerging policy also pushed some Canadian utilities in the direction the United States was taking.*<sup>34</sup>

La FERC en déduisit donc que, si une tierce partie, en l'occurrence les producteurs canadiens, pouvait utiliser le réseau de transport de l'électricité pour transiger avec les grossistes américains, elle pouvait accorder le même

---

<sup>34</sup> Weil : *ibid.*, p. 5. «Les possibilités économiques d'une approche plus entrepreneuriale étaient attirantes, en autant que le marché américain était plus ouvert aux ventes canadiennes. Les États-Unis avaient commencé à demander que si les producteurs canadiens avaient accès aux clients américains, les provinces devaient accorder un traitement réciproque aux producteurs américains. Le développement de cette politique a aussi poussé quelques compagnies canadiennes dans la même direction que prenait les États-Unis.»

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

traitement à tous les producteurs, et elle imposa une séparation stricte entre les activités de production et les activités de transport : «...*FERC decreed strict rules to maintain a wall of separation between generation and transmission*». <sup>35</sup>

Ce procédé, qualifié parfois de *déréglementation*, souligne Weil, était en fait une restructuration, puisque, si le prix de l'énergie était désormais fixé par le marché, les organismes de réglementations, telle la FERC, régulaient désormais le monopole du transport. Il en résulta, pour un temps, une cohabitation d'un système centralisé et de réseaux privés de distribution, comme ce fut le cas en Nouvelle-Angleterre. Plus tard, la situation évolua de sorte qu'aujourd'hui six des sept États de la région ont adopté des mesures pour que la production et le transport soient séparés. Ce sont le Maine, le New-Hampshire, le Massachusetts, le Rhode-Island, le Connecticut et New York. Seul le Vermont fait exception. Dans les Maritimes, la séparation ente la production et le transport est également amorcée au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Joseph M. Dukert souligne que, si le marché de l'électricité s'est ainsi ouvert entre le Canada et les Etats-Unis, c'est surtout à cause de l'ALE de 1989, qui a fait de l'électricité une marchandise comparable à n'importe quelle autre. Selon lui, ce processus d'intégration du marché de l'électricité ne pourra que s'accroître davantage avec la levée des réglementations existantes. D'ailleurs, il souligne à quel point l'intégration au plan institutionnel est déjà fort avancée.

*More recently, The U.S. Federal Energy Regulatory Commission (FERC) and the Canadian National Energy Board worked together on the rules*

---

<sup>35</sup> idem

## ***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

*under which Canadian utilities could become an integral part of Regional Transmission Groups centered in the United States.<sup>36</sup>*

C'est ainsi que les conditions se mettent lentement en place, une à une, en vue de la création d'un marché intégré de l'électricité.

### **Le cas du Nouveau-Brunswick**

Le Nouveau-Brunswick a rejoint le mouvement en 2003, en décidant de restructurer sa compagnie publique d'électricité, Énergie Nouveau-Brunswick, et en déréglementant partiellement le marché de l'électricité sur son territoire, à partir du 1er octobre 2004.

Même si l'on pouvait croire, à première vue, que l'adoption de ces différentes mesures relevait d'un parti pris en faveur de la libre entreprise propre aux Progressistes-conservateurs, au pouvoir depuis juin 1999, cette tendance à l'ouverture du marché de l'électricité était déjà bien engagée sous les Libéraux. Dans un rapport déposé en février 1998 et commandé par le ministre des Richesses naturelles et de l'Énergie de l'époque, Alan Graham, on exposait clairement le problème en trois points tout en faisant allusion, dès le départ, aux restructurations qui avaient conduit à la séparation des activités de production et de distribution.<sup>37</sup>

Les auteurs du rapport reconnaissaient que l'environnement du marché de l'électricité allait changer radicalement dans les années à venir. Ils soulignaient qu'avant mars 2000, le Connecticut, le Maine, le Massachusetts, le New Hampshire, le Rhode-Island et le Vermont auraient instauré la

---

<sup>36</sup> Dukert, M Joseph: *op. cit.*, p. 2. «Plus récemment, la FERC et l'Office national de l'Énergie ont travaillé ensemble à établir les règles selon lesquelles les compagnies canadiennes deviendront partie intégrale des Regional Transmission Groups basés aux États-Unis.»

<sup>37</sup> Rapport : *L'électricité au Nouveau-Brunswick au-delà de l'an 2000. Document de discussion* : Février 1998.



*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

concurrence dans le marché des ventes au détail d'électricité à cause de son coût élevé dans ces États. Ces derniers ont ainsi été amenés à prendre des mesures qui offriraient d'intéressantes opportunités d'affaires pour les compagnies productrices au Canada. Devant ce fait, certaines provinces donneront accès à leur marché à des compagnies américaines pour, en retour, obtenir l'accès au marché américain. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick qui est propriétaire de la compagnie d'électricité Énergie Nouveau-Brunswick, entendait bien se brancher sur ces nouvelles réalités.

À l'avenir, les services publics d'électricité qui continueront de fonctionner à petite échelle sur une base régionale devront faire face à la concurrence féroce que leur livreront les très grandes entreprises multimilliardaires qui possèdent et exploitent les installations de production de l'Amérique du Nord et du monde entier.<sup>38</sup>

Par ailleurs, Énergie Nouveau-Brunswick possédait un niveau d'endettement que les auteurs du rapport qualifiaient «d'inacceptable» surtout qu'il interférait directement sur le niveau d'endettement du gouvernement provincial. Cette situation provenait des importantes constructions d'infrastructures réalisées au cours des dernières vingt années, de la réticence à augmenter les tarifs d'électricité et, enfin, des coûts énormes engendrés par les problèmes rencontrés à la centrale nucléaire de Pointe-Lepreau.

Enfin, les auteurs du rapport proposaient que la province modifie sa stratégie industrielle. Alors qu'elle avait utilisé jusque là les bas tarifs d'électricité pour attirer et retenir les investissements et les emplois, dorénavant, elle devrait reconnaître le caractère essentiel de l'électricité à tarifs concurrentiels pour les industries exportatrices du Nouveau-Brunswick, en particulier dans le secteur des mines, de la foresterie et des pâtes et papier.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.i

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de  
l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

Quelques mois plus tard, un groupe de travail co-présidé par David D. Hay et Donald J. Savoie est chargé de soumettre quelques commentaires sur le document *L'électricité au Nouveau-Brunswick au-delà de l'an 2000*. Leur rapport est déposé en juillet 1998.<sup>39</sup> Dès le départ, les auteurs endossent l'idée que la production et la distribution pourraient être des activités séparées et effectuées par des compagnies distinctes. Ils vont même plus loin en étudiant les scénarios possibles pour effectuer des changements dans ce sens. Ils écrivent : «...si le gouvernement du Nouveau-Brunswick désire établir un milieu concurrentiel et déréglementé dans le secteur de l'électricité, il voudra étudier la possibilité de vendre une partie, sinon la totalité des biens d'Énergie NB au secteur privé.»<sup>40</sup> La vente des installations de production faciliterait l'ouverture du marché aux producteurs d'électricité autonomes, aux projets de coproduction et aux fournisseurs de l'extérieur de la province. Quant aux infrastructures de transport, soulignent les auteurs, il faudrait en accorder le libre accès, tout en continuant à conserver ce secteur comme une activité réglementée par un organisme imputable devant le gouvernement.

Suite au dépôt de ce rapport, un Comité spécial sur l'énergie sera mis sur pied par l'Assemblée législative qui remettra son propre rapport en mai 1999, soit quelques semaines avant la prise du pouvoir par les Conservateurs. Les auteurs Hay et Savoie, tout comme les auteurs du rapport *L'électricité au Nouveau-Brunswick au-delà de l'an 2000*, déposé l'année précédente, s'appuieront sur les transformations intervenues aux États-Unis pour justifier leurs recommandations.

L'expérience des États-Unis et d'autres pays qui ont restructuré leur industrie de l'électricité ou sont en train de le faire indique clairement que les marchés de production ne peuvent plus être décrits comme des monopoles naturels. Il n'y a aucune raison pour que les avantages des

---

<sup>39</sup> Hay David D et Savoie Donald J. : *L'électricité au Nouveau-Brunswick et les perspectives d'avenir*. Juillet 1998

<sup>40</sup> Rapport final du Comité spécial sur l'énergie : *Restructuration de l'industrie de l'électricité au Nouveau-Brunswick*. Mai 1999.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

forces de la concurrence, qui, nous l'espérons fermement, réduiront les prix du marché de la production avec le temps, ne puissent être recherchés à l'avantage de la population et des entreprises du Nouveau-Brunswick.<sup>41</sup>

Le Comité recommande que la province adopte une politique de «transition dirigée» pour éviter les dérapages que l'ouverture des marchés a provoquée ailleurs, comme en Californie, par exemple. Concernant la compagnie publique Énergie Nouveau-Brunswick, il propose qu'elle soit scindée en trois corporations de la Couronne distinctes : Production N.-B., Transport N.-B. et Distribution N.-B. Elles demeureraient des entreprises publiques dans un premier temps, pour que le gouvernement puisse jauger les réactions des marchés avant de procéder à leur privatisation.

Le Comité soulève également la question de l'endettement d'Énergie Nouveau-Brunswick qui s'élève, au moment du dépôt du rapport, à 3,2MM\$, un élément qui influera sur la décision d'entreprendre la restructuration proposée.

Finalement, lorsque le gouvernement conservateur dévoilera sa nouvelle politique énergétique, le 30 janvier 2001, il ne fera que poursuivre dans la lignée de ce que les Libéraux avaient déjà entrepris dès 1998 par l'entremise de divers comités d'études et groupes de travail. Le premier ministre Bernard Lord déclara alors : «Notre province a besoin d'une nouvelle politique énergétique pour concurrencer avec (sic!) les marchés énergétiques d'Amérique du Nord en constante évolution.»<sup>42</sup>

Cette politique vise à établir les règles d'un marché concurrentiel pour l'ensemble des ressources énergétiques, tant l'électricité, le gaz naturel que le

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Communications Nouveau-Brunswick : Communiqué du 30 janvier 2001.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

pétrole. En ce qui concerne plus spécifiquement l'électricité, qui avait été jusque là un monopole d'État, la nouvelle politique prévoit une «restructuration contrôlée de l'électricité» qui permettra de façon graduelle au Nouveau-Brunswick d'établir un marché concurrentiel. La première étape prévoit d'instaurer la concurrence pour la vente en gros de l'électricité dès 2003, afin que la province puisse participer pleinement au marché d'exportation, mais cette mesure n'entrera en vigueur que le 1er avril 2004. Il est également mentionné que le gouvernement favorisera les projets privés de production d'électricité en supprimant les restrictions imposées à la production indépendante. Quant à la concurrence pour la vente au détail, on prévoyait l'introduire progressivement à partir du printemps 2003. En fait, ces étapes ne seront réalisées que l'année suivante, en 2004.

Après une longue attente, le 30 mai 2002, le gouvernement conservateur fera connaître sa décision concernant le sort qu'il réserve à la société publique Énergie Nouveau-Brunswick. Elle demeurera une société de la Couronne, mais elle sera scindée en plusieurs compagnies, suivant ainsi presque intégralement la recommandation du Comité spécial sur l'énergie, en ajoutant toutefois une entité distincte pour le nucléaire, Énergie Nucléaire N-B. Ainsi Énergie Nouveau-Brunswick sera désormais constitué en holding avec quatre filiales : Production Énergie NB, Énergie Nucléaire NB, Transport Énergie NB, et Distribution et service à la clientèle NB. Conformément à l'objectif de permettre l'établissement d'un libre marché de l'électricité, il est prévu que Transport Énergie NB fournira accès à toutes les compagnies intéressées à utiliser le réseau de transport pour la livraison, le transit ou l'exportation d'électricité. Le communiqué émis par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie exprime la raison fondamentale de cette restructuration avec une franchise désarmante :

## ***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

La restructuration permettra à Énergie NB de respecter entièrement les exigences de la *Federal Energy Regulatory Commission*, ou FERC, des États-Unis. Ainsi, elle facilitera l'accès aux marchés américains, y compris l'obtention d'une licence de négociant, le cas échéant<sup>43</sup>.

Les conditions sont maintenant créées pour passer à l'étape de la construction des infrastructures, afin de profiter de ces nouvelles conditions. Dès l'année suivante, Énergie Nouveau-Brunswick obtient l'autorisation de l'Office national de l'énergie pour la construction d'une ligne de transport de l'électricité vers le Maine de 345 kv et d'une longueur de 95,5 km entre Pointe-LePREAU et le poste frontalier de St-Stephen. L'ONE approuve la demande qui lui est faite en reconnaissant que «cette ligne internationale permettra d'améliorer la fiabilité et l'efficacité du réseau électrique, d'accroître la capacité d'exportation et de rehausser l'accès à la capacité de production en Nouvelle-Angleterre.»<sup>44</sup> Du côté du Maine, les autorisations seront accordées, en août 2004, à la Bangor Hydro pour ce qui est appelé de ce côté-là de la frontière, le *Northeast Reliability Interconnect Project* (NRI). Une section de 85 milles de lignes de transport sera construite reliant ainsi le réseau électrique du Nouveau-Brunswick aux 6,6 millions de clients potentiels en Nouvelle-Angleterre. Cette deuxième ligne s'ajoute à une ligne de 345 kv déjà construite dans les années 70.

L'intérêt à laisser se développer un marché libre de l'électricité est qu'il permet à la région de profiter de ce que plusieurs auteurs appellent la complémentarité naturelle du marché de l'électricité entre le Canada et les États-Unis. Ainsi, le Canada ne joue pas seulement un rôle de fournisseur à sens unique, mais il peut également, à certaines périodes de l'année, devenir importateur. Tandis que la plus forte demande au Canada se situe durant les mois d'hiver, du côté américain, elle survient plutôt durant les mois d'été à

---

<sup>43</sup> Communications Nouveau-Brunswick : Communiqué du 30 mai 2002.

<sup>44</sup> Office national de l'énergie : Communiqué du 29 mai 2003.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

cause des besoins en climatisation. Ainsi, les surplus saisonniers peuvent être vendus. Énergie Nouveau-Brunswick considère qu'elle pourrait exporter 1,000 mégawatts aux États-Unis, alors qu'en retour, elle pourrait importer jusqu'à 400 mégawatts de son voisin américain. Cette nouvelle ligne de transport sera mise en service au début de 2007. En transigeant désormais avec la Bangor Hydro, Énergie Nouveau-Brunswick ne se retrouvera pas en terrain totalement inconnu, puisque la compagnie du Maine est propriété de la compagnie Emera Inc., elle-même propriétaire de la Nova Scotia Power<sup>45</sup>.

Emera Inc. se définit d'ailleurs comme une compagnie qui cherche des opportunités d'affaires dans le domaine de l'énergie au nord-est des États-Unis et au Canada atlantique : «*Emera Energy focuses on opportunities related to the development and growth of the energy industry in eastern Canada and the northeastern United States.*»<sup>46</sup> Elle caresse sans doute l'objectif d'acquérir un jour le chaînon manquant de son empire en construction : Énergie Nouveau-Brunswick. Déjà, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, avec sa politique énergétique adoptée en 2001 privilégiant l'implantation graduelle du libre marché, laisse entendre que, si tout va bien, on pourrait pousser plus loin la restructuration du marché de l'électricité. La vente d'Énergie Nouveau-Brunswick pourrait alors apparaître aux yeux des politiciens comme un bon moyen pour renflouer les coffres de l'État provincial. Emera Inc. sera alors sûrement sur les rangs pour faire une offre d'achat.

Les promoteurs du projet de création d'un État-région se réjouissent de ces transactions. Pour l'éditeur du magazine d'affaires *Progress* d'Halifax et ex-président de la Chambre de commerce de l'Atlantique, Neville Gilfoy, ces

---

<sup>45</sup> En 1997, la Nova Scotia Power était rachetée par la compagnie Emera Inc. qui détient également 12 pour cent des actions de la Maritime & Northeast Pipelines propriétaire du gazoduc.

<sup>46</sup> Voir le web de Emera Inc.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

initiatives doivent servir de modèle aux petites compagnies pour se tailler une place sur le marché et ainsi surmonter les problèmes liés à l'existence de la frontière. Quant à Brian Lee Crowley, l'ouverture des marchés de l'électricité des Maritimes aux compagnies américaines constitue un autre signe de l'intégration croissante des marchés et des institutions à l'échelle continentale.

*[...] utilities on this side of the border are only too aware of how policy made in Washington by the Federal Energy Regulatory Commission (FERC), [...] is setting the rules for interconnections and access to our own markets because of reciprocity considerations. This is another sign of increasing integration of markets and institutions on a continental scale<sup>47</sup>.*

L'orientation de la politique industrielle de l'électricité a abouti de fait à une séparation entre la production et le transport, ce qui a ouvert la voie à une restructuration du réseau énergétique, désormais orienté davantage vers la distribution aux États-Unis. L'évolution du secteur de l'électricité au Nouveau-Brunswick montre à quel point l'intensification des échanges dans un couloir commercial Nord-Sud entraîne en amont des reconfigurations substantielles des infrastructures économiques.

Cette reconfiguration du paysage économique du Canada atlantique contribue à balkaniser l'économie canadienne. En plus de modifier en profondeur les bases structurelles de l'économie de la région, la libéralisation des échanges affecte les rôle et fonction du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

---

<sup>47</sup> Crowley, B. L : *Plugging in the International Northeast. AIMS on Atlantica*, automne 2004, p. 30 : « ...les compagnies d'électricité de ce côté-ci de la frontière savent trop bien comment les politiques élaborées à Washington par la FERC déterminent les règles pour les interconnexions et les accès à nos marchés à cause des considérations de réciprocité. Ceci est un autre signe de l'intégration croissante des marchés et des institutions à l'échelle continentale. »

## **Un législatif amaigri**

L'effet principal de la libéralisation des échanges au plan politique est la réduction de la marge de manoeuvre des Assemblées législatives provinciales. Au plan quantitatif d'abord, le temps où les députés siègent en Chambre est souvent réduit au minimum, tout juste assez pour respecter les règlements des dites Assemblées. Le cycle adopté est le même dans les quatre provinces. On siège d'abord quelques semaines au printemps pour présenter le budget de l'année financière à venir, habituellement vers la fin de mars, et on ajourne début mai après avoir adopté quelques projets de lois. On reprend les travaux parlementaires à la mi- novembre, parfois même au début décembre pour ajourner avant la période des Fêtes.

Au plan qualitatif, les menus législatifs sont révélateurs du peu de marge de manoeuvre des législatures provinciales. On peut d'abord observer une absence de grands projets d'intervention en économie. On se limite souvent à des réformes administratives qui ont pour objectifs de réduire les coûts, comme ce fut le cas pour la réforme du régime de santé au Nouveau Brunswick, ou de l'abolition de 4,000 postes dans la fonction publique à Terre-Neuve-et-Labrador, en 2004. On adopte parfois des mesures populaires pour donner l'impression aux électeurs que le gouvernement gouverne, comme ce fut la cas avec l'adoption d'une loi interdisant de fumer dans les endroits publics, d'une loi sur la protection de l'environnement, qui sera bafouée à la première occasion pour créer des emplois, comme le montre le projet controversé de construction d'une usine de décontamination à Belledune au Nouveau-Brunswick. À l'Île-du-Prince-Édouard, on adoptera une loi imposant la rotation des cultures aux agriculteurs pour réduire l'appauvrissement des sols.



***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

Cet affaiblissement des Assemblées législatives est un des effets politiques de l'ALENA. Selon le directeur des pages économiques du Toronto Star, David Crane, ce phénomène doit être directement rattaché au chapitre 11 de l'ALENA. Il écrit :

*Already to some analysts, there is a «policy chill» in government because officials fear that initiatives may run afoul of trade agreements with the United States. One example of this is Chapter 11 in the NAFTA, which protects foreign investors against expropriation without compensation<sup>48</sup>.*

Pour Brunelle, l'Accord de commerce intérieur (ACI) signé entre les provinces en 1996 a redéfini les règles du jeu politique et économique à l'échelle du Canada en appliquant à l'échelle nationale un régime que l'ALENA avait déjà sanctionné à l'échelle continentale<sup>49</sup>. On assiste à une concentration des pouvoirs aux mains des exécutifs, explique-il, au dépens des pouvoirs législatifs en laissant tout simplement ces derniers à l'écart du processus décisionnel. Par ailleurs, on assiste également à une hiérarchisation de plus en plus forte entre les exécutifs eux-mêmes, «que ce soit à l'intérieur, entre l'exécutif fédéral et ceux des provinces, ou à l'échelle continentale, entre les exécutifs des trois pays membres de l'ALENA»<sup>50</sup>. Aux États-Unis, comme ce n'est pas la Maison-Blanche qui détient le pouvoir en matière de commerce international et d'affaires extérieures, mais bien le Congrès, les pouvoirs législatifs des deux partenaires, le Mexique et le Canada sont ni plus ni moins neutralisés.

Or, à moins que l'on ajuste les régimes constitutionnels de ces deux pays sur celui des États-Unis et que l'on procède de la même façon, pour le moment en tout cas, ce sont les pouvoirs législatifs de leurs partenaires qui sont bridés et qui sont rendus impuissants devant des exécutifs qui, sous prétexte de négocier d'égal à égal, sont en passe de troquer le bien commun et la démocratie pour la promotion des échanges<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Crane David : The deafening silence of debate over increasing integration. *The Chronicle Herald*, Halifax, 15 juin 2001.

<sup>49</sup> Brunelle, Dorval : *Dérive globale*. Montréal, Éditions du Boréal, 2003 pp. 132-133.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> *Idem*.

## *Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

La promotion des échanges devient même une des activités premières du travail des premiers ministres de la région atlantique. Lors d'une conférence de deux jours intitulée « *Passing the Torch - Preparing for the Next Generation of leadership* », qui se tenait en septembre 2004, le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Pat Binns, exposait sa vision aux jeunes de sa province de manière non équivoque. Après avoir tracé le portrait peu reluisant des conséquences économiques qu'a eu la Confédération sur l'économie de sa province, il déclarait : « *We now work towards a north-south trade zone and we constantly foster trade missions to the U.S., our biggest trading partner.* »<sup>52</sup>

### **Un exécutif renfloué**

Les quatre premiers ministres des provinces de l'Atlantique prennent donc de plus en plus le chemin des États-Unis pour accompagner les missions commerciales sur la côte-est américaine. Ces initiatives ne manquent pas toutefois de susciter certaines critiques de la part des nationalistes canadiens qui voient d'un mauvais œil cet appui à l'intégration toujours plus grande de l'économie de la région à l'économie américaine.

Pour faire taire ces critiques, les premiers ministres effectuaient un voyage à Toronto, en novembre 2004, afin d'y rencontrer les gens d'affaires du *Economic Club*. L'objectif était non seulement de démontrer que l'axe est-ouest avait encore son importance, mais on voulait aussi corriger l'image que la région projetait dans ces milieux en faisant valoir que l'économie continuait de se diversifier et qu'un nouvel esprit d'optimisme flottait sur le Canada atlantique<sup>53</sup>. Toutefois, au retour, le premier ministre du Nouveau-Brunswick,

---

<sup>52</sup> Steve Sharratt : "Binns urges youth to put stamp on economy". *The Guardian*, Charlottetown. 24 septembre 2004.

<sup>53</sup> "Atlantic Canada must change its way of thinking, Lord tells business audience", *Telegraph Journal* Saint-Jean, N.-B. 18 novembre 2004.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

M. Bernard Lord, n'a pu résister à la tentation de s'arrêter à Montréal pour s'adresser à un groupe de manufacturiers et d'exportateurs et prôner une plus grande fluidité à la frontière canado-américaine. Le lien qu'il avait alors établi entre l'importance du marché américain et ses conséquences sur les politiques sociales canadiennes, laissait peu de doute sur les effets de l'économie sur le politique.

Si on veut être en mesure de continuer à financer nos soins de santé, notre système d'éducation, les autres programmes sociaux que nous avons, ça nous prend une économie forte. Et notre économie dépend en grande partie de notre capacité de faire des exportations, et en grande partie aux États-Unis<sup>54</sup>.

Par ailleurs, l'adoption d'une politique de relations internationales par le Nouveau-Brunswick, en avril 2003, illustre bien le fait que les provinces et les États américains entendaient désormais prendre en main leur propre intérêt pour ce qui touche à la gestion de leurs relations commerciales. Ainsi, dans le Discours du trône prononcé le 20 novembre 2002, le gouvernement du Nouveau-Brunswick annonçait le développement d'une stratégie internationale en trois volets : le premier concernait les relations avec les États-Unis; le deuxième volet s'adressait plus particulièrement à la francophonie où l'on exprimait le vœu que le Nouveau-Brunswick puisse jouer un plus grand rôle dans les organismes internationaux et qu'il développe davantage ses liens avec la France; quant au troisième volet, il concernait les relations avec les autres pays. À cette occasion on a également annoncé le changement de nom du ministère des Affaires intergouvernementales qui s'appellera désormais le ministère des Affaires intergouvernementales et des Relations internationales. Au cours de l'année 2004, cette nouvelle politique a donné lieu à la tenue d'un mini-sommet Maine - Nouveau-Brunswick au printemps, tandis qu'à l'automne, le premier

---

<sup>54</sup> Lévesque, Lia : « Bernard Lord plaide pour une frontière canado-américaine plus fluide », *L'Acadie Nouvelle*, 19 novembre 2004, p. 3.

ministre Bernard Lord a effectué un voyage en France pour y rencontrer le président Jacques Chirac

### **La riposte canadienne**

Scott Sinclair, du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA),<sup>55</sup> remet en cause l'analyse des intellectuels de l'Atlantique et l'argumentation des promoteurs d'*Atlantica* qui voient dans la Confédération la raison unique du ralentissement économique de la région. Selon lui, cette thèse ignore le rôle de la Grande-Bretagne au XIX<sup>ème</sup> siècle dans les relations commerciales avec les provinces atlantiques et elle sous-estime la « *durabilité* » des relations est-ouest depuis l'entrée des provinces maritimes dans la fédération canadienne<sup>56</sup> (Sinclair, 2007 : 11). Si les chercheurs de l'AIMS se livrent à une lecture superficielle de l'histoire économique de la région, soutient-il, c'est que

la principale raison d'être d'*Atlantica* est non pas de rétablir des liens commerciaux traditionnels entre le Canada atlantique et le nord de la Nouvelle-Angleterre, mais bien d'exploiter un mode de commerce mondial nouveau [pour] que la région transfrontalière soit une plaque tournante des produits asiatiques destinés au Mid West<sup>57</sup>.

Les promoteurs d'*Atlantica* ne sont pas les seuls à « ignorer l'influence de la Grande-Bretagne ». Donald J. Savoie, éminent économiste de l'Université de Moncton, considère que jusque vers 1850, l'économie des Maritimes répondait aux besoins de l'Empire britannique en étant basée sur l'exploitation du bois et la construction de bateaux. Le relâchement des liens avec la Grande-Bretagne n'eut pas d'effets trop catastrophiques, soutient-il, et la région connaîtra réellement son âge d'or, avec la signature du *Traité de réciprocité* de 1850 avec les États-Unis. Elle leur fournira alors, du bois, du charbon, du poisson et des produits agricoles. À cette époque, écrit Savoie, les

---

<sup>55</sup> Sinclair, Scott : *Atlantica : mythes et réalité*. En collaboration avec John Jacobs du Centre canadien de politiques alternatives (N-É). Centre canadien de politiques alternatives, février 2007

<sup>56</sup> Il y a 140 ans pour les trois provinces maritimes, mais seulement 57 ans pour Terre-Neuve.

<sup>57</sup> Sinclair, « *Atlantica: mythes et réalité* », Centre Canadien de Politiques Alternatives, fév. 2007, p. 11.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

Provinces maritimes étaient considérées comme prospères. À cause des États-Unis donc, et non pas à cause du Canada.

La dénonciation du *Traité de réciprocité* durant la Guerre de Sécession allait remettre en question cette prospérité et la Confédération se présentera comme la solution. Toutefois, pour ce qui est de « la *durabilité* des relations est-ouest depuis l'entrée des provinces maritimes dans la fédération canadienne », Savoie porte un jugement plutôt sévère sur l'objectif de la Confédération d'établir un couloir commercial est-ouest. Il soutient que les Maritimes se sont retrouvées perdantes au profit de l'Ontario et du Québec. Ainsi, l'adoption de la *Politique Nationale* de John A. Macdonald, en 1879, forcera les producteurs des Maritimes à expédier leur production par la route, vers le Canada central, à des coûts plus élevés que s'ils avaient pu l'expédier vers leur marché traditionnel en Nouvelle-Angleterre par bateau à des coûts moindres.

Quant au deuxième argument, à l'effet que la principale raison d'être d'*Atlantica* ne serait pas de rétablir les liens commerciaux traditionnels entre le Canada atlantique et le nord de la Nouvelle-Angleterre, mais plutôt de faire de la région une plaque tournante des produits asiatiques destinés au Mid West américain, il repose sur une conception de la notion de couloir économique propre au génie civil et non pas aux sciences économiques. À cet égard, Sinclair fait la mise en garde suivante:

« .... porter le trafic du corridor à des niveaux « tout à fait démesurés par rapport à la population et aux besoins locaux » ne présenterait que peu d'avantages économiques pour le reste de la région. D'autre part, cela userait beaucoup plus les routes et les ponts de la région, ce qui accroîtrait considérablement les frais d'entretien. »<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Sinclair, *op. cit.*, p. 6

Cependant, la stratégie du projet *Atlantica* est tout de même mieux articulée que ne le laisse entendre l'auteur. Il s'agit en fait, selon ses promoteurs, de maximiser le potentiel économique en profitant de la réouverture des anciennes routes commerciales qu'a permise l'ALENA pour développer un marché intérieur intégré et surtout, pour se positionner sur les marchés mondiaux afin d'agir comme intermédiaire entre la Communauté européenne et le marché nord-américain.

Sinclair relève deux autres lacunes importantes, à savoir que la sécurité énergétique des provinces de l'Atlantique elles-mêmes ne serait pas prise en compte par les promoteurs d'*Atlantica*, pas plus que les enjeux environnementaux liés à l'exploitation des ressources énergétiques.

### **Des coûts sociaux et environnementaux à prévoir**

Dans le domaine de la sécurité énergétique, malgré l'exploitation de réserves de pétrole et de gaz naturel au large des côtes atlantiques, le Québec et les provinces de l'Atlantique importent 90% de leurs besoins en produits pétroliers. Dans le cas où un ouragan ravagerait la côte est du Canada, l'Ouest canadien ne serait pas en mesure d'aider la région car l'infrastructure pipelinère est-ouest est inexistante. En effet, aucune connexion n'a été prévue pour relier les gazoducs du Canada atlantique au réseau de gaz est-ouest qui s'arrête à Québec<sup>59</sup>, alors que l'Alberta avait pu accroître ses exportations énergétiques à destination des États-Unis pour venir en aide aux sinistrés de l'ouragan Katrina aux États-Unis<sup>60</sup>. De plus, même si les terminaux pétroliers et les plateformes de la région étaient épargnés, l'infrastructure actuelle de distribution régionale ne suffirait pas à remédier à

---

<sup>59</sup> Sinclair, *op. cit.*, p. 24.

<sup>60</sup> Laxer, Gordon. 28 octobre 2006. "Don't let the Eastern bastards freeze in the dark", exposé donné à l'occasion de l'assemblée générale annuelle du Conseil des Canadiens à Charlottetown. Cité par Sinclair, *op. cit.*, p. 25.

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

des besoins énergétiques accrus. En effet, le *Maritime & Northeast Pipelines* transporte du gaz naturel depuis l'île de Sable du large de la Nouvelle-Écosse jusqu'au nord-est des États-Unis, mais n'offre aucun accès à des zones comme le nord du Nouveau-Brunswick, l'île du Cap-Breton ou l'Île-du-Prince-Édouard.

La situation que Sinclair déplore a pourtant été approuvée par une institution du Canada central, l'Office national de l'énergie (ONE). Le tracé proposé par *Trans-Maritime Pipelines* aurait permis non seulement à la région du Nord-Ouest du Nouveau-Brunswick d'utiliser la ressource comme facteur de développement économique, mais il aurait également permis à tout l'Est du Canada, Québec et Ontario compris, de bénéficier d'une autre source d'approvisionnement en gaz naturel en plus de celle qui provient déjà de l'Ouest canadien. Finalement, l'ONE n'accepta même pas d'étudier cette deuxième proposition et le premier ministre de l'époque, Frank McKenna, annoncera à la surprise générale que son gouvernement accordait son appui total au projet de la *Maritime & Northeast Pipelines*. On sait par ailleurs que c'est l'industrie pétrolière qui fit d'énormes pressions sur le gouvernement pour qu'il adopte cette position. L'argument de l'insécurité énergétique ne devrait donc pas être invoqué pour dissuader les Atlantiquois d'adhérer au projet *Atlantica* si le projet a été promu par une institution du Canada central.

Sinclair évoque également l'Article 605 de l'ALENA sur l'énergie qui constituerait une menace pour la sécurité énergétique du Canada. En effet, selon cet article, le Canada ne pourrait réduire ses exportations d'énergie même en cas de crise. Si le Canada voulait diminuer ses exportations, il n'en devrait pas moins fournir aux États-Unis le même pourcentage du total de ses exportations que celui qu'il avait fourni au cours des trois années précédentes. Actuellement, les exportations canadiennes en gaz naturel à destination des

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

États-Unis s'élèvent à 63% et celles des provinces de l'Atlantique atteignent 75% et ne cessent de croître. Tout ce que cet argument démontre, c'est que, pas plus le Canada que les promoteurs d'*Atlantica* ne se préoccupent de la sécurité énergétique des provinces atlantiques.

Par ailleurs, Sinclair souligne que les considérations environnementales relatives à l'exploitation énergétique de la région ne sont nullement prises en compte dans l'évaluation des politiques économiques. L'exploitation s'effectue de façon indistincte entre le pétrole, le charbon et le gaz naturel. Comme le suggère Sinclair, privilégier le gaz naturel, moins polluant, serait approprié pour diminuer les coûts environnementaux à court terme, en vue d'atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto<sup>61</sup>. Sinclair relève cette contradiction qui veut que la région exporte du gaz naturel, alors qu'elle brûle chez elle du charbon et des produits pétroliers raffinés importés.

Ces deux remarques sont justes, mais elles s'appliquent à la situation actuelle tout autant qu'au projet *Atlantica*. Par ailleurs, les gouvernements des États de la Nouvelle-Angleterre sont plus avancés sur le dossier de Kyoto que ne l'est celui de Washington, voire le gouvernement du Canada.

En somme, Sinclair ne veut pas voir pas que ce sont les politiques économiques libre-échangistes recommandées par la Commission Macdonald qui ont accentué les tendances lourdes de l'économie de la région et, par ricochet, qui alimentent le projet *Atlantica*. Comme le démontre Pierre-Paul Proulx, ce sont ces réalités économiques qui trouvent des échos favorables dans les milieux d'affaires.

---

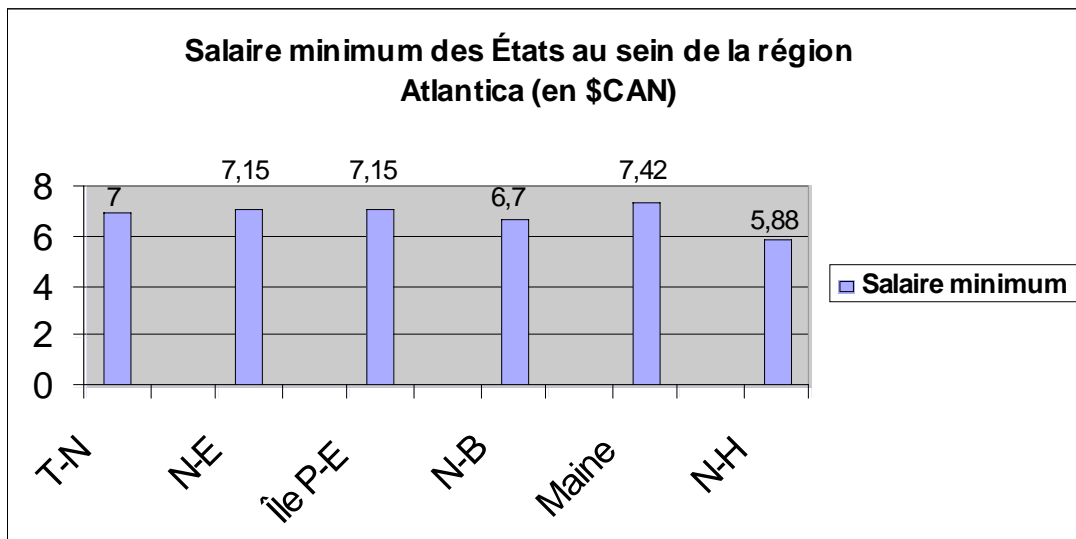
<sup>61</sup> Sinclair, *op. cit.*, p. 25.



## Salaires minimums et taux de syndicalisation : vers un nivellement par le bas?

Les promoteurs d'*Atlantica* identifient ce qu'ils appellent des facteurs de "stress associé aux politiques" et, parmi ceux-ci, la législation sur le salaire minimum et le taux de syndicalisation comptent parmi ces facteurs qui affectent l'efficacité des politiques publiques. Pour les promoteurs d'*Atlantica*, les salaires minimums des deux côtés de la frontière devraient être revus à la baisse<sup>62</sup>. En comparant les différents niveaux de salaire minimum selon les États, on voit qu'un nivellement par le bas constituerait une menace sérieuse pour les travailleurs et travailleuses de la région.

Tableau 2



T-N : Terre-Neuve

N-E : Nouvelle-Écosse

Île P-E : Île du Prince-Édouard

N-B : Nouveau-Brunswick

N-H : New Hampshire

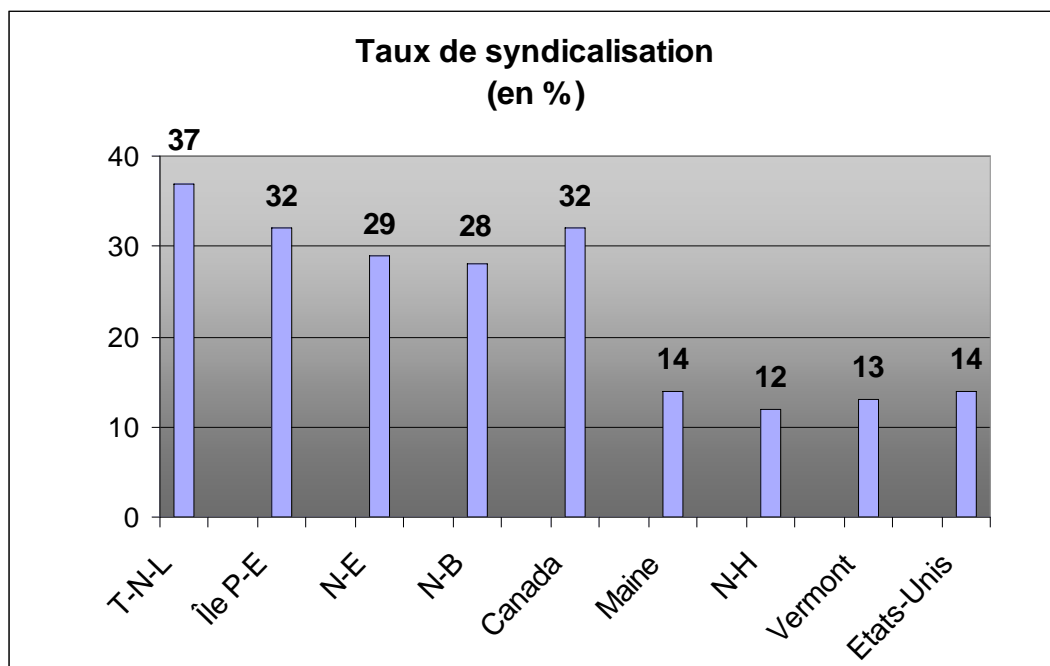
Notes : Salaires minimums au 1er janvier 2007 et taux américains convertis en dollars canadiens au 1er décembre 2007

Sources : Ressources humaines et Développement social Canada, ministère du Travail des États-Unis et Banque du Canada, tableau tiré des données compilés par Sinclair, 2007 : 28.

<sup>62</sup> *Ibid*, p. 28.

Par ailleurs, le taux de syndicalisation représente un autre irritant aux yeux des tenants d'*Altantica*. Il n'est pourtant que de 14% dans le Nord de la Nouvelle-Angleterre. Or, les niveaux de syndicalisation sont très différents dans les deux pays, puisqu'il est deux fois plus important au Canada qu'aux États-Unis.

Tableau 3



Sources : Statistics Canada et U.S. Bureau of Labor Statistics.

C'est ici que l'on peut voir que ce projet de développer un État-région est la réponse néo-libérale à l'incapacité du régime politique canadien d'assurer la prospérité des Provinces atlantiques.

## Conclusion

Plus de vingt ans après le dépôt du rapport de la Commission Macdonald, un constat doit être établi : les forces du libre-marché continental ont contribué à

*Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada*

l'intégration irrémédiable de l'économie canadienne à l'économie américaine, avec le résultat que l'on assiste à une accentuation de la balkanisation de l'espace économique canadien.

Nous avons vu que les impacts des mesures de libéralisation du commerce sur le Canada atlantique ont non seulement affecté l'intensité des échanges de la région avec les États-Unis mais ils ont également affecté la nature des activités économiques, comme en témoigne les infrastructures construites au cours des dernières années, surtout dans le secteur énergétique<sup>63</sup>. L'une dans l'autre, ces évolutions ont contribué à intégrer encore davantage l'économie de la région à l'économie américaine tout en faisant la démonstration que l'intérêt premier des Américains dans les négociations de libre-échange avec le Canada était l'accès à ses ressources naturelles.

Au Canada Atlantique, les promoteurs d'*Atlantica* défendent une intégration régionale encore plus grande afin de créer une entité économique capable d'affronter la concurrence sur les marchés mondiaux. Ce projet a beaucoup de succès auprès des Chambres de Commerce des Provinces de l'Atlantique qui, le 19 juillet 2007, ont nommé Bren Sansom, vice-président, pour s'y consacrer à temps plein.

À titre de vice-président d'*Atlantica*, M. Sansom offrira un leadership et un soutien efficaces au Conseil Atlantica des CCPA qui vient d'être annoncé et qui aura une incidence sur la croissance économique d'*Atlantica*. Relevant du président des CCPA et travaillant avec le Conseil Atlantica, le vice-président d'*Atlantica* sera responsable de planifier, de gérer et de mettre en oeuvre des programmes liés au Conseil Atlantica<sup>64</sup>.

Un mois après la conférence tenue par l'AIMS à Halifax, les provinces de l'Atlantique ont ainsi renforcé leur engagement dans le dossier d'*Atlantica* et

---

<sup>63</sup> Encore récemment, l'ex-président d'Hydro-Québec, André Caillé qui préside le Conseil mondial de l'énergie, soulignait l'importance du développement de ce secteur pour l'Amérique du Nord. Il a « défendu l'idée que le Québec se dote d'une politique énergétique qui dépasse ses frontières pour englober tout l'est de l'Amérique du Nord ». Dutrisac, Robert, *Le Devoir*, 1er octobre 2007.

<sup>64</sup> <http://www.aims.ca/library/APCCSansom.pdf> (Communiqué de presse). Consulté le 8-10-2007.

***Observatoire des Amériques - Le projet Atlantica ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada***

redonné un élan à cette initiative de régionalisation économique. Le vice-président doit jeter des ponts entre les chambres de commerce, les associations de constructions de route et de camionnage, ainsi que les gouvernements des deux côtés de la frontière, afin de faire la promotion du projet<sup>65</sup>.

Selon l'économiste canadien, Thomas J. Courchene, l'économie canadienne n'existerait plus et on aurait plutôt affaire à une juxtaposition d'économies régionales qui s'intégreraient dans un axe nord-sud. Les accords de libre-échange tendraient à même à « décanadianiser » le Canada atlantique, selon l'expression de Jean-François Lisée<sup>66</sup>.

D'ailleurs, ce projet d'État-région ne prévoit aucune intervention du politique et les promoteurs d'*Atlantica* réduisent l'instance politique à sa plus simple expression. Pour eux, l'État idéal est l'État qui intervient le moins et ils considèrent que les fonctions habituellement assumées par un maire devraient suffire. Ils ne voient donc pas la nécessité de prévoir une institutionnalisation politique quelconque. La Conférence des gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada leur apparaît, pour l'instant, en mesure de gérer les différends politiques. Au fond, la seule question qui demeure est celle de savoir si la balkanisation économique du Canada entraînera, ou pas, une éventuelle balkanisation politique du pays.

---

<sup>65</sup> <http://www.aims.ca/library/Sansom.pdf> . Consulté le 8-10-2007.

<sup>66</sup> Lisée, J-F. "Is Québec a North American Region-State?" *Policy Option* magazine, avril 2003.