

Paradiplomatie environnementale en perspective : analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans l'espace nord-américain

Annie Chaloux*

Les trente dernières années ont montré une intensification de l'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement. Celui-ci a cherché à montrer l'importance et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale internationale et à légitimer le rôle de ces acteurs dans la régulation de ces problématiques d'action collective à l'échelle internationale. Si l'on assiste à un foisonnement de l'activité internationale du Québec, peut-on en dire automatiquement que celui-ci a mis en œuvre et respecté ses engagements internationaux contractés avec ses partenaires nord-américains? Cette question, pourtant cruciale tant sur les plans pratique et théorique, ne génère, pour l'heure, qu'une littérature parcellaire et incomplète, alors que le Québec a développé, au cours des années, un discours fort important sur cette diplomatie verte québécoise. Cet article propose d'approfondir cette question et d'analyser en profondeur dans quelle

mesure le Québec met en œuvre et respecte ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement grâce à l'étude détaillée de trois études de cas spécifiques dans l'espace nord-américain, soit le Plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le système de plafonnement et d'échange d'émissions de gaz à effet de serre de la Western Climate Initiative et l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs. Les résultats de cette recherche démontrent que pour les trois études de cas analysées, le Québec tend à mettre en œuvre et à respecter ses engagements internationaux avec ses différents partenaires nord-américains, constituant ainsi un acteur international de confiance à l'égard de ses engagements internationaux.

English Title: Environmental Paradiplomacy in Perspective: an Analysis of Quebec's Implementation of International Commitments in a North American Context

Annie Chaloux est professeure adjointe à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, directrice de l'Observatoire des politiques publiques de l'Université de Sherbrooke (OPPUS) et co-directrice du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GÉRIQ). Elle détient un doctorat en administration publique de l'École nationale d'Administration publique (ENAP). Elle a publié des articles dans diverses revues scientifiques, dont *Canadian Foreign Policy Journal*, *International Negotiation* et *Bulletin d'Histoire politique et Études internationales*, en plus d'avoir écrit des chapitres de livres sur les questions environnementales dans plusieurs ouvrages collectifs québécois et européens. Elle a été récipiendaire des bourses de recherche du Canada du CRSH pour ses études doctorales et de maîtrise, et a aussi été chercheure-boursière au Woodrow Wilson Center à Washington. Elle se spécialise sur les enjeux de politiques environnementales et climatiques au Québec et au Canada, sur la paradiplomatie environnementale et les relations transfrontalières nord-américaines, ainsi que sur l'administration publique québécoise dans le domaine de l'environnement.

Over the last thirty years, Québec's participation in the international environmental scene has intensified. The province has sought to show the importance and relevance of federated states in environmental global governance, and to legitimize their regulatory role in the collective problem solving needed to tackle global environmental issues. Given Québec's participation in this type of international activity, the following question can be posited: has the province implemented and respected the international commitments made to its North American partners? This question, although crucial at both theoretical and practical levels, has so far been examined in the literature only in a fragmented and incomplete manner, despite Québec's recent adoption of a strong discourse on its green diplomacy. This article provides

an in-depth analysis of the extent to which Québec is implementing and respecting its international environmental commitments. This is accomplished through a detailed examination of three specific North American case studies, namely, the New England Governors and Eastern Canadian Premiers' Annual Conference's Action Plan to Reduce the Impacts of Climate Change, the Western Climate Initiative's greenhouse gas emissions cap and trade program, and the Council of Great Lakes' Governors' Great Lakes–St. Lawrence River Basin Sustainable Water Resources Agreement. The results of this research show that, for all three case studies examined, Québec tends to implement and respect its environmental commitments to different North American partners, making it a dependable international actor.

1. INTRODUCTION	105
2. PARADIPLOMATIE, MISE EN ŒUVRE ET ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC EN ENVIRONNEMENT	107
2.1. PARADIPLOMATIE ET ÉTATS FÉDÉRÉS NORD-AMÉRICAINS	107
2.2. PARADIPLOMATIE ENVIRONNEMENTALE QUÉBÉCOISE	108
2.3. MISE EN ŒUVRE, RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET LE CAS DU QUÉBEC	110
3. CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIQUE	112
3.1. GRILLE D'ANALYSE	112
3.2. COLLECTE DE DONNÉES	113
3.3. LES TROIS ÉTUDES DE CAS	113
4. RÉSULTATS ET ANALYSE	115
4.1. CONTEXTE D'ADOPTION ET DE MISE EN ŒUVRE, CONTENU DE L'ENGAGEMENT ET CONTRAINTES	118
4.1.1. <i>LES RELATIONS QUÉBEC-OTTAWA ET LA QUESTION DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU QUÉBEC</i>	118
4.1.2. <i>DES ENTENTES AU CONTENU ET AUX CONTRAINTES VARIÉS</i>	120
4.1.3. <i>CONTEXTES POLITIQUES, SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES CHANGEANTS : INFLUENCE ET IMPACT SUR LA MISE EN ŒUVRE</i>	121
4.2. LA PLANIFICATION ET L'OPÉRATIONNALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE	122
4.2.1. <i>MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE / DÉCRET</i>	122
4.2.2. <i>PLANNIFICATION DE MISE EN ŒUVRE</i>	123
4.2.3. <i>MOBILISATION DES RESSOURCES</i>	124
4.2.4. <i>PROCESSUS DE REDDITION DE COMPTE ET DE SUIVI</i>	125
4.3. LA QUESTION DU LEADERSHIP DANS LA MISE EN ŒUVRE	126
4.4. LE RÔLE ET L'INFLUENCE DES PARTIES PRENANTES DANS LA MISE EN ŒUVRE	127
4.5. QUELQUES DÉFIS ET CONTRAINTES POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE	129
5. CONCLUSION	130

« Pour nous, l'environnement est devenu un levier de prospérité. Pour nous, l'environnement est devenu un moyen d'accroître notre rayonnement sur la scène internationale »

Premier ministre Jean Charest, 23 novembre 2009

« De très nombreux Québécois partagent une grande ambition : celle de voir le Québec devenir un exemple, un chef de file environnemental dans le monde. Je vous demande de tracer le chemin d'un pays que nous voulons vert et bleu »

Première ministre Pauline Marois, 19 septembre 2012

1. INTRODUCTION

Dans le domaine de l'environnement, l'action internationale du Québec s'est considérablement développée au cours des trente dernières années. Conscient du rôle qu'il pouvait jouer à l'égard de plusieurs problématiques environnementales transfrontalières et régionales, le Québec a affirmé clairement son souhait d'être à l'avant-scène sur ces questions¹ et est devenu un ardent défenseur de la protection de l'environnement à la fois au sein de la fédération canadienne, en Amérique du Nord et au niveau global. Non seulement est-il intervenu au niveau transfrontalier et régional pour réguler des problématiques transfrontalières de nature plus « locale », le Québec a aussi tenté d'influencer certaines positions canadiennes et même d'intervenir directement sur la scène internationale afin de promouvoir le rôle et l'importance des États fédérés, soit par le biais d'organisations internationales d'États fédérés comme NRG4SD² ou encore le Climate Group³. En fait, la province a fait des questions environnementales l'un des piliers de son action internationale et est devenue un chef de file

¹ Québec, Ministère des Relations internationales, *Stratégie du Gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, 2010 [Ministère des Relations internationales].

² NRG4SD signifie Network of Regional Government for Sustainable Development. Il s'agit d'une organisation internationale représentant des États fédérés et des gouvernements régionaux au niveau international dans le domaine du développement durable. NRG4SD cherche notamment à promouvoir et défendre le rôle des États fédérés et des gouvernements locaux dans l'édification des régimes environnementaux internationaux comme la CCNUCC et la CDB.

³ Le Climate Group est une organisation regroupant une variété de membres d'États fédérés, de gouvernementaux locaux, d'entreprises, de municipalités et de personnes influentes qui souhaitent promouvoir et développer une société sobre en carbone.

dans le déploiement d'une paradiplomatie verte en Amérique du Nord, allant au-delà du « piège territorial » souvent associé aux régulations traditionnelles des problèmes environnementaux⁴. C'est par ailleurs dans cet esprit que l'ancien premier ministre du Québec Jean Charest, en 2004, avait prononcé un discours où ce dernier réaffirmait la pertinence de l'action internationale du Québec :

[n]ous croyons que lorsque le gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour appliquer un engagement international, il est normal qu'il soit celui qui prenne cet engagement. En somme, il revient au Québec d'assumer, sur le plan international, le prolongement de ses compétences internes [...]. En d'autres termes, ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout⁵.

Cependant, si l'on assiste à un foisonnement de l'activité internationale du Québec, peut-on en déduire automatiquement que celui-ci va au bout de ses engagements, contractés de façon bilatérale et multilatérale avec ses différents partenaires nord-américains, en mettant en œuvre ceux-ci sur son territoire ? Cette question, pourtant cruciale tant sur les plans pratique et théorique, ne génère, pour l'heure, qu'une littérature parcellaire et incomplète⁶, alors que le Québec a développé, au cours des années, un discours fort important sur sa diplomatie verte. Cet article propose d'approfondir cette question et d'analyser dans quelle mesure le Québec met en œuvre et respecte ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. Grâce à l'étude détaillée de trois cas spécifiques dans l'espace nord-américain, soit (1) le Plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC), (2) le système de plafonnement et d'échange d'émissions de GES de la Western Climate Initiative (WCI) et (3) l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (CGGL)⁷.

⁴ Bradley C Karkkainen, « The Great Lakes and International Environmental Law: Time for Something Completely Different? » (2008) 54:1 The Waine L Rev 1571 à la p 1584.

⁵ Premier ministre Jean Charest, allocution, présentée à l'ÉNA, 8 novembre 2004.

⁶ Au sujet de la littérature sur la mise en œuvre et les difficultés associées à cette étape, voir notamment Richard E Matland, « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation » (1995) 5:2 J of Public Administration Research & Theory 145 ; Lawrence J O'Toole, « Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects » (2001) 10:2 J of Public Administration Research & Theory 263 ; Jeffrey L Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, 2^e éd, Berkeley, University of California Press, 1984.

Au sujet des obstacles à la mise en œuvre des engagements internationaux, voir notamment Abram Chayes et Antonia H Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Harvard University Press, 1995; Philippe Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales: Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Dalloz-Sirey, 2005; Ronald B Mitchell, *International Politics and the Environment*, London, Sage Publications, 2010; David G Victor, Kal Raustiala et Eugene B Skolnikoff, dir, *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge, The MIT Press, 1998.

⁷ Les résultats présentés sont le fruit de la recherche doctorale réalisée par l'auteure en 2013-2014 à l'École nationale d'administration publique.

Pour répondre à cette question de recherche, le présent article est divisé en trois sections principales. La première section présente le concept de la paradiplomatie et de la mise en œuvre des engagements internationaux et l'évolution de l'action internationale du Québec. La deuxième section présente le cadre d'analyse et méthodologique. Dans la troisième section, nous présentons les résultats. Après l'analyse que nous en faisons, nous terminons par une discussion des défis et des enjeux associés à la mise en œuvre et au respect des engagements internationaux pour le Québec.

2. PARADIPLOMATIE, MISE EN ŒUVRE ET ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC EN ENVIRONNEMENT

2.1. PARADIPLOMATIE ET ÉTATS FÉDÉRÉS NORD-AMÉRICAINS

La question de la place et du rôle des États fédérés dans le système international provoque depuis longtemps de nombreux débats dans la littérature sur les relations internationales. D'abord contestée par les auteurs réalistes qui voyaient dans ce phénomène une anomalie ou une menace à la légitimité internationale de l'État central, l'activité internationale des États fédérés est devenue rapidement une réalité incontournable⁸. Le caractère unitaire de l'État dans son action internationale étant ainsi de plus en plus remis en cause, un nouveau concept est apparu pour expliquer la présence d'acteurs subétatiques sur la scène internationale, qui s'est intensifiée à partir des années 1960, soit celui de la paradiplomatie⁹.

Si certains auteurs abordaient initialement la question des acteurs subétatiques et non-étatiques à travers les concepts de transnationalisme et d'interdépendance complexe¹⁰ ou encore d'acteurs à «statut sovereignty bound/sovereignty free»¹¹, à partir des années 1980, quelques auteurs ont réfléchi sur le phénomène des relations internationales des gouvernements non centraux et ont développé le champ des études paradiplomatiques. Entendue comme l'activité internationale exercée par des gouvernements non centraux, le concept de la paradiplomatie s'est considérablement développé et a permis d'élargir notre compréhension des relations internationales contemporaines en intégrant une plus large variété d'acteurs dans la sphère internationale¹².

⁸ Voir à ce sujet Earl H Fry, *The Expanding Role of State and Local Government in U.S. Foreign Affairs*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1998 ; Bryan Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? » (1995) 25:3 *Études internationales* 409 ; Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2004.

⁹ Voir Hans J Michelmann et Panayotis Soldatos, dir, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990 aux pp 34–51.

¹⁰ Robert O Keohane et Joseph S Nye, *Power and Interdependence*, 2e éd, Glenview, Scott, Foresman and Company, 1989 aux pp 33–35, 254–257.

¹¹ James N Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹² Francisco Aldecoa et Michael Keating, dir, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Portland, Frank Cass Publishers, 1999 ; Luc Bernier, « Les États-Unis : à la fois trop près et trop loin » (1999) 18:1 *Politique & Sociétés* 109 ; Douglas Brown et Earl H Fry, dir, *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993 ; Michael Stein et Lisa Turkewitsch, « The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism » *International*

En Amérique du Nord, la littérature sur la paradiplomatie s'est beaucoup développée autour du cas du Québec, ce dernier étant considéré par plusieurs auteurs comme l'un des acteurs paradiplomatiques les plus actifs de la planète¹³. En effet, comme l'explique Paquin :

[L]e gouvernement du Québec déploie une paradiplomatie identitaire de forte intensité dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation québécoise. [...] Le dessein de la politique internationale au Québec est de favoriser le développement de la nation québécoise en plus de chercher à faire reconnaître le Québec comme nation au plan international. La distinction est importante, car le Québec tend ainsi dans ses activités internationales à être très institutionnalisé, autrement dit, il cherche à imiter, à une plus petite échelle, le degré d'institutionnalisation des États souverains [...]¹⁴.

Cependant, un certain nombre de chercheurs s'est aussi intéressé au phénomène paradiplomatique au sein d'autres États fédérés nord-américains, tels que Allan et Vengroff¹⁵, Dymont¹⁶, Selin et Vandever¹⁷, Fry¹⁸ et McMillan¹⁹. Cependant, la plupart de ces travaux se sont concentrés sur les questions économiques et commerciales. Peu d'entre eux se sont penchés sur la question de paradiplomatie environnementale en Amérique du Nord et, de façon plus spécifique, sur la mise en œuvre concrète et effective des engagements internationaux.

2.2. PARADIPLOMATIE ENVIRONNEMENTALE QUÉBÉCOISE

Du côté québécois, le déploiement de sa paradiplomatie environnementale s'est fait relativement tôt dans l'histoire de ses politiques publiques dans ce domaine. Cette paradiplomatie a pris naissance dans les années 1970, au même moment où l'environnement

Political Science Association (IPSA) Conférence, présentée à l'Université Concordia, 2 mai 2008, en ligne : [IPSA <paperroom.ipsa.org/papers/paper_4081.pdf>](http://ipsa.org/paperroom/ipsa.org/papers/paper_4081.pdf).

¹³ James Allan et Richard Vengroff, « Paradiplomacy: States and Provinces in the Emerging Governance Structure of North America » dans Jeffrey Ayres et Laura Macdonald, dir, *North America in Question. Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, 277 à la p 286; Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec » dans Alain-G Gagnon, dir, *Québec : État et société. Tome II*, Montréal, Les Éditions Québec Amérique, 2003 aux pp 505–535; Earl H Fry, « Le Québec tire profit de sa relation économique avec les États-Unis » dans Michel Venne, dir, *L'annuaire du Québec 2004*, Fides, 2003, 952; Stéphane Paquin, « Le Québec, l'Ontario et les relations internationales: Expliquer les différences » dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté, dir, *Les relations Québec-Ontario: Un destin partagé?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, 249 à la p 250.

¹⁴ Stéphane Paquin, « Le Québec, l'Ontario et les relations internationales. Expliquer les différences » dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté, dir, *Les relations Québec-Ontario. Un destin partagé?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, 249 à la p 250.

¹⁵ Allan et Vengroff, *supra* note 13.

¹⁶ David M Dymont, *The Reluctant Traveller: Understanding the International Activities of a Non-protodiplomatic Component Government: The Case of the Ontario Government from 1945 to 1995*, thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal, 1996 [non publiée] ; David M Dymont, « The Ontario Government as an International Actor » (2001) 11:1 *Regional & Federal Studies* 55.

¹⁷ Henrik Selin et Stacy Vandever, « Canadian-U.S. Environmental Cooperation: Climate Change Networks and Regional Action » (2005) *The American Rev of Canadian Studies* 353.

¹⁸ Fry, *supra* note 8.

¹⁹ Samuel L McMillan, *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations*, New York, Palgrave MacMillan, 2012.

devenait une préoccupation populaire et où l'action de l'État dans ce domaine devenait une priorité au sein de la plupart des démocraties occidentales. La nature même des nouveaux problèmes environnementaux qui émergeaient, qui étaient davantage diffus, transfrontaliers et globalisés, nécessitait de ce fait une prise en compte différente par les acteurs étatiques. Elle a aussi légitimé, à cet égard, le développement d'une paradiplomatie environnementale en Amérique du Nord, puisque les problèmes environnementaux touchaient de nombreuses compétences constitutionnelles propres aux États fédérés de part et d'autre du 49^e parallèle. Le Québec va ainsi rapidement développer des relations avec les États de la Nouvelle-Angleterre et avec l'État de New York, notamment pour réguler les problématiques de gestion de l'eau, des pluies acides et des polluants transfrontaliers.

À compter des années 1990, la paradiplomatie environnementale exercée par le Québec et ses partenaires états-uniens se consolide et s'institutionnalise, à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral. À travers la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, on adopte et met en œuvre des plans d'action régionaux sur le mercure et les dépôts acides en 1998²⁰. On adopte aussi en 2001 un plan régional de lutte contre les changements climatiques. De même, en 1997, le Québec devient membre associé du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs. Il adopte en 2005 avec ceux-ci l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent²¹. Bref, le Québec peut être considéré comme un membre actif d'organisations transfrontalières multilatérales déjà existantes. En outre, ce dernier se joint également par la suite à des nouvelles organisations régionales comme la *Western Climate Initiative* afin de défendre et de promouvoir ses intérêts dans le domaine des changements climatiques²².

Puis, en 2006, le Québec adopte sa nouvelle Politique internationale du Québec, à l'intérieur de laquelle il confirme sa volonté de poursuivre sa

participation active aux divers forums internationaux traitant des enjeux environnementaux [et où il] souhaite par ailleurs favoriser le développement des liens entre les États, régions, entreprises, groupes de recherche et organismes qui travaillent concrètement à rechercher des solutions et des pratiques durables²³.

En 2010, un pas de plus est franchi avec l'adoption de la Stratégie du Québec à l'égard des États-Unis. D'une part, le Québec exprime sa volonté d'intensifier ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. De même, à l'intérieur de cette stratégie, il réitère qu'il « entend jouer un rôle de leader dans ce secteur »²⁴. On comprend ici que le Québec souhaite continuer d'approfondir ses relations avec les États américains dans les domaines de l'environnement et d'assumer un leadership sur ces questions. Ainsi, l'action internationale du Québec dans ces domaines s'effectue dans un contexte où celui-ci cherche à légitimer le rôle et

²⁰ Annie Chaloux, *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques en Amérique du Nord : le cas de la CGNA-PMEC*, mémoire de maîtrise ès arts, Université de Sherbrooke, 2009.

²¹ Sylvie Paquerot, « Gestion intégrée de bassins versants : les défis d'une gouvernance légitime de l'immense bassin des Grands Lacs et du Sain-Laurent » (2008) 38:2 *Économie & Solidarités* 59.

²² Sonja Klinsky, « Bottom-Up Lessons Emerging from the Western Climate Initiative's Development Challenges » (2013) 13:2 *Climate Policy* 143 à la p 144.

²³ Québec, Ministère des Relations internationales, *La politique internationale du Québec : La force de l'action concertée*, 2006 à la p 60.

²⁴ Ministère des Relations internationales, *supra* note 1 à la p 24.

la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine et où le développement d'ententes à travers des organisations transfrontalières devient un outil de plus en plus utilisé²⁵.

D'ailleurs, depuis 1982, le Québec a signé plus de 24 ententes internationales touchant différentes questions environnementales avec ses partenaires américains, telles que la lutte contre les changements climatiques et contre les pluies acides, la gestion de l'eau et les polluants transfrontaliers²⁶. De plus, il a développé une paradiplomatie régionale très importante avec de nombreux partenaires nord-américains, dont la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, ou encore la *Western Climate Initiative*, qui en sont des exemples patents. On peut ainsi estimer que la question environnementale est devenue un pilier de l'action internationale du Québec, et que la paradiplomatie a permis de contourner les limites constitutionnelles des fédérations canadiennes et états-uniennes, en plus de redéfinir les rôles des États fédérés dans un contexte international de plus en plus interdépendant.

2.3. MISE EN ŒUVRE, RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET LE CAS DU QUÉBEC

Avec ce foisonnement de l'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement, nous pouvons nous interroger quant à l'effectivité réelle et concrète de celle-ci, alors qu'aucune étude ne permet d'attester de la mise en œuvre de ces engagements internationaux. De ce fait, il apparaît pertinent de s'intéresser aussi à la littérature sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux, combinée à la littérature sur la paradiplomatie. En effet, celles-ci nous fournissent un cadre d'analyse complémentaire et pertinent pour notre problématique de recherche. Il est intéressant de mentionner que cette utilisation en complémentarité de ces trois domaines demeure encore aujourd'hui faiblement employés par les chercheurs.

D'abord, tel que mentionné précédemment, la littérature sur la paradiplomatie permet de prendre en considération le rôle de plus en plus important des gouvernements non centraux dans le système international. Cependant, peu de recherches se sont attardées à la mise en œuvre concrète de leurs engagements internationaux²⁷, alors que les gouvernements non centraux ont accru de façon substantielle le nombre d'engagements internationaux depuis les vingt dernières années²⁸.

De même, la littérature en relations internationales se limite trop souvent à simplement évoquer l'impact des acteurs infra-étatiques et nationaux dans le respect des engagements

²⁵ Annie Chaloux et Hugo Séguin, « États fédérés et mise en œuvre de traités climatiques internationaux : le cas du Québec » (2012) 41:3 RDU Sherbrooke 607.

²⁶ Québec, Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur, *Ententes internationales du Québec*, mise à jour mars 2015.

²⁷ Annie Chaloux, « Le Québec, les États-Unis et l'environnement » dans Guy Lachapelle, dir, *Le destin américain du Québec: américanité, américanisation et anti-américanisme*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, 201; David Crieckemans, dir, *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010.

²⁸ Debora Vannijnatten, « Towards Cross-Border Environmental Policy Spaces in North America: Province-State Linkages on the Canada-U.S. Border » (2006) 3:1 AmeriQuests.

internationaux, sans pour autant analyser en profondeur les facteurs affectant la mise en œuvre concrète de ceux-ci au niveau interne, tel que l'exposent notamment Jacobson et Weiss²⁹, Putnam³⁰, et Victor et al³¹. Inversement, le caractère « intermestique » de la gouvernance environnementale et des engagements internationaux en cette matière ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans les recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques, et ce, malgré l'accroissement substantiel du nombre d'ententes et d'instruments environnementaux internationaux adoptés dans les dernières décennies³². Enfin, les recherches en droit international regardent et surtout du côté de la conformité du droit interne avec les engagements internationaux, alors que le respect et la conformité d'un État à un engagement international vont bien au-delà de l'adoption d'un texte législatif à cet effet, comme le rappelle Bernier³³ et Weiss³⁴. Jacobson et Weiss sont d'ailleurs clairs à ce propos lorsqu'ils affirment que

[o]ne cannot simply read legislation to determine whether countries are complying. While some claim that most states comply with most international treaties most of the time, there are reasons to believe that national implementation of and compliance with international accords is not only imperfect but often inadequate, and that such implementation as takes place varies significantly among countries³⁵.

Malgré le fait que plusieurs chercheurs dans chacun de ces domaines aient reconnu les limites de la littérature à l'égard de l'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, aucune recherche n'a cherché jusqu'à maintenant à pallier à ces lacunes en combinant les cadres d'analyse de ces trois domaines pouvant être considérés comme complémentaires. En effet, utilisés conjointement, ceux-ci fournissent une grille d'analyse très intéressante dans un contexte où l'on cherche à analyser le processus de mise en œuvre des engagements internationaux des États fédérés comme le Québec. De même, ils permettent non seulement d'appréhender le processus et les dynamiques des acteurs prenant part à cette étape importante du cycle des politiques publiques internes, mais aussi d'intégrer les dynamiques internationales qui sont présentes en filigrane. Cela contribue à une compréhension accrue du processus de mise en œuvre des ententes internationales, allant au-delà de la seule conformité au niveau législatif et réglementaire d'une entente donnée. Nous avons donc, aux fins de cette recherche, développé une grille d'analyse inspirée d'une grille d'analyse de la mise en œuvre proposée par le *U.S. Agency for International Development*³⁶ (USAID), que nous avons adaptée en fonction

²⁹ Harold K Jacobson et Edith B Weiss, « A Framework for Analysis » dans Edith B Weiss et Harold K Jacobson, dir, *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, MIT Press, 2000, 1.

³⁰ Robert D Putnam, « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games » (1988) 42:3 *Int Org* 427.

³¹ Victor, Raustiala et Solnikoff, *supra* note 6.

³² Crikemans, *supra* note 27.

³³ Bernier, *supra* note 12.

³⁴ Edith B Weiss, « Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myth » (1999) 32:1555 *U Rich L Rev* à la p 1559.

³⁵ Jacobson et Weiss, *supra* note 29 à la p 2.

³⁶ Anita Bhuyan, Anne Jorgensen et Suneeta Sharma, *Taking the Pulse of Policy: the Policy Implementation Assessment Tool*, Washington, Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1, 2010, en ligne: <futuresgroup.com/files/publications/Taking_the_Pulse_of_Policy.pdf> à la p 5. À noter que l'outil développé par cette agence américaine propose une analyse de la mise en œuvre basée sur sept dimensions

de nos objectifs de recherche. Nous avons pris soin d'intégrer différents éléments d'analyse provenant de la littérature propre à chacun des domaines d'étude évoqués précédemment afin d'avoir une analyse exhaustive de la mise en œuvre de chacun des engagements internationaux étudiés. La prochaine section présente succinctement les principaux éléments étudiés dans cette recherche.

3. CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIQUE

3.1. GRILLE D'ANALYSE

Pour la réalisation de cette analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, nous avons débuté en étudiant le contexte général (social, politique et économique) entourant chacun des engagements en question. Dans un deuxième temps, nous avons regardé le processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre, en s'attardant à la fois au processus au sein de l'administration publique québécoise et aux différentes parties prenantes québécoises participant au processus. Nous avons ainsi examiné :

- le processus de mise en œuvre au niveau législatif et gouvernemental;
- le développement d'un plan de mise en œuvre ou d'un processus de mise en œuvre;
- la mobilisation des ressources associées à la mise en œuvre de chaque entente (à la fois sur le plan humain et sur le plan financier);
- le processus de suivi et de reddition de compte, s'il y en a un.

En plus de cette analyse de la mise en œuvre d'abord et surtout axée sur le rôle joué par l'administration publique québécoise, nous y avons également analysé le leadership exercé par les acteurs de la mise en œuvre, qu'ils soient politiques ou de l'administration publique. Nous avons aussi regardé l'implication des parties prenantes québécoises à l'égard de l'ensemble du processus de mise en œuvre afin d'observer d'une part, dans quelle mesure celles-ci ont appuyé ou non les ententes en question, et d'autre part, d'évaluer dans quelle mesure ces parties ont eu une influence quelconque dans le processus de mise en œuvre.

Finalement, nous avons effectué, pour chaque étude de cas, une évaluation relative aux avancées constatées à l'égard du processus de mise en œuvre par rapport aux objectifs fixés par chaque engagement. Ceci a permis, ultimement, d'apprécier le degré de mise en œuvre de chaque entente en question et d'y observer dans quelle mesure le Québec souscrit à chacun des engagements. Ainsi, la grille d'analyse USAID développée par Bhuyan et al.³⁷, que nous avons adaptée à notre contexte de recherche, a permis de lancer une analyse et une discussion à l'égard des différentes dimensions observées dans le cadre de cette recherche.

spécifiques (tels que la définition et la formulation de la politique, le contexte social, politique et économique, le leadership dans la mise en œuvre, la participation des parties prenantes, la planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre, la mobilisation des ressources, le processus de suivi et de reddition de compte) recoupant la plupart des éléments très souvent mentionnés dans la littérature sur l'analyse de la mise en œuvre. Toutefois, comme il s'agit d'analyser la mise en œuvre d'un engagement transfrontalier au niveau environnemental, nous avons fait le choix d'adapter cet outil à notre contexte de recherche.

³⁷ *Ibid.*

3.2. COLLECTE DE DONNÉES

La collecte de données a consisté en une recherche documentaire utilisant des sources primaires et secondaires déjà publiées et en un recours aux entrevues semi-dirigées (21 entrevues) d'une durée de 45-60 minutes chacune. Ces entrevues ont été réalisées auprès d'administrateurs publics du Québec et d'autres États membres, auprès d'anciens politiciens ainsi qu'auprès de différentes parties prenantes concernées par les ententes en question, provenant des milieux environnementaux et économiques entre 2013 et 2014. Le tableau ci-dessous présente sommairement les personnes interrogées par secteur d'activité et par engagement international analysé.

Tableau 1 – Entrevues réalisées par groupe d'acteurs

Étude de cas	Acteurs politiques	Administration publique	Partenaires extérieurs	Parties prenantes
CGNA- PMEC	1 (Entrevue A-P1)	3 (Entrevue A-AP1) (Entrevue A-AP2) (Entrevue A-AP3)	2 (Entrevue A-PE1) (Entrevue A-PE2)	1 <i>Secteur environnement</i> (Entrevue A-PP1)
WCI	1 (Entrevue B-P1)	2 (Entrevue B-AP1) (Entrevue B-AP2)	1 (Entrevue B-PE1)	1 <i>Secteur environnement</i> (Entrevue B-PP1) 2 <i>Secteur économie</i> (Entrevue B-PP2) (Entrevue B-PP3)
CGGL	1 (Entrevue C-P1)	2 (Entrevue C-AP1) (Entrevue C-AP2)	1 (Entrevue C-PE1)	3 <i>Secteur environnement</i> (Entrevue C-PP1) (Entrevue C-PP2) (Entrevue C-PP3)

3.3. LES TROIS ÉTUDES DE CAS

Notre analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec s'est basée sur trois ententes paradiplomatiques multilatérales et régionales dans le domaine environnemental où le Québec s'est déclaré lié. Les ententes touchent à deux domaines différents et d'importance, soit la question de l'eau et des changements climatiques. Chacun des cas qui ont été étudiés offre des particularités intéressantes, que ce soit en termes de niveau de contrainte interne³⁸

³⁸ Le concept de contrainte interne constitue un élément important à définir dans le cadre de cette recherche. Contrairement au concept de contrainte « externe », référant aux mécanismes de sanction et à l'obligation d'un État en vertu du droit international de respecter ses engagements internationaux (Jürgen Friedrich, *International Environmental "Soft Law"*, Heidelberg, Springer, 2013; Andrew T Guzman, « A Compliance Based Theory of International Law » (2002) 90 Cal L Rev 1823 aux pp 1823–1887), la notion de contrainte interne vise davantage le contenu de l'engagement international en question, à la substance même de l'engagement (se référant ainsi à la formulation de l'engagement) et aux transformations qui sont nécessaires pour qu'une Partie respecte cet engagement international. En d'autres termes, la notion de contrainte interne réfère au type d'instrument de politique publique nécessaire pour

à l'engagement en question, d'acceptabilité sociale ou encore de changements nécessaires en termes de politique publique, ce qui permet d'accroître la validité interne de notre étude.

Le premier cas concerne l'adoption en 2001 du *Plan d'action de lutte contre le changement climatique* de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, où la première période d'engagement concerne la période 2001-2010³⁹. Il s'agit d'un plan d'action où les actions recommandées sont de nature volontaire et régionale, et où les cibles de réduction des émissions de GES à atteindre sont régionales, et non pas propres à chaque partie prenante. Il s'agit, dans ce cas, d'une entente peu contraignante pour le Québec.

Le deuxième cas est plus récent et concerne l'adhésion du Québec à la *Western Climate Initiative*, un marché de carbone nord-américain⁴⁰. La mise sur pied de ce marché de carbone a été laborieuse, et sujette à de nombreuses difficultés, dont le retrait de plusieurs membres à ce marché en 2011. La mise en œuvre du marché de carbone est beaucoup plus contraignante pour le Québec sur le plan interne, ce dernier devant adopter des réglementations strictes et des mécanismes très complexes pour respecter ses engagements à cet égard.

Finalement, le troisième cas concerne le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* (adoptée en 2005)⁴¹. Cette dernière étude de cas se distingue des précédentes par son objet – la gestion de l'eau –, mais aussi par la façon dont s'est construite l'entente en question. Il s'agit d'une double entente, dont certains sont contraints par une loi régionale (un *compact*), et où les partenaires canadiens sont liés par une entente de bonne foi. Cette entente concerne les prélèvements et les dérivations des eaux provenant de cet immense bassin versant et vise à encadrer, voire interdire, ces dernières à l'extérieur du bassin, sauf en cas d'exceptions définies et acceptées par l'ensemble des États fédérés concernés par le bassin versant. Le tableau qui suit présente de façon succincte les principaux objectifs de chacune des ententes en question pour le Québec et les États fédérés partenaires.

que l'État souscrive à son engagement international. Un engagement international peut ainsi nécessiter d'importantes transformations législatives, réglementaires et créer de nombreuses obligations d'autres types pour l'État souhaitant respecter le « corps et l'esprit » de l'engagement, ou il peut, à l'opposé, être plus flou, consister en des lignes directrices permettant de guider l'action publique sans pour autant obliger à des modifications de pratiques strictes, tel que l'évoque Weiss (Weiss, *supra* note 34) et Guzman (Andrew T Guzman, « The Design of International Agreements » (2005) 16:4 EJIL 579 aux pp 579–612).

³⁹ Pour plus de détails voir Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et Premiers ministres de l'Est du Canada, « Plan d'action sur le changement climatique » Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, août 2001, en ligne : <cap-cpma.ca/images/CAP/Climate%20Change%20Action%20Plan%20French.pdf>.

⁴⁰ Pour plus de détails voir *Western Regional Climate Action Initiative Governor's Agreement*, Western States, 26 février 2007, en ligne : <westernclimateinitiative.org/component/remository/general/WCI-Governors-Agreement/>.

⁴¹ Pour plus de détails voir *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*, Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, 13 décembre 2005, en ligne : <mddlcc.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/Entente.pdf>;

Tableau 2 – Présentation sommaire des études de cas sélectionnées⁴²

L'entente	Période	États membres	Nature et objectifs de l'entente
Plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC	2001-2010	Québec, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ile-du-Prince-Edouard, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Vermont, New Hampshire, Maine	Stabilisation des émissions de GES aux niveaux de 1990 pour 2010. Le plan comprend 9 actions et 34 recommandations à mettre en œuvre individuellement et régionalement.
Marché de carbone de la WCI	2007-2020	Québec, Californie, <i>Colombie-Britannique, Manitoba et Ontario</i> ¹	Diminuer les émissions de GES en utilisant un système de plafonnement et d'échanges d'émission. Californie : 0 % stabilisation des émissions de GES au niveau de 1990 pour 2020 Québec : -20 % de réduction des émissions de GES sous les niveaux de 1990 pour 2020. Le marché couvrira environ 85 % des émissions produites sur le territoire des États membres en 2015.
L'entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent	2005-...	Québec, Ontario, l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin	Interdire les dérivations à l'extérieur du bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Mettre en place des normes et une structure permettant de gérer les prélèvements d'eau à l'intérieur du bassin versant. Mettre en place des mesures de conservation de la ressource en eau.

4. RÉSULTATS ET ANALYSE

L'analyse exhaustive du processus de mise en œuvre de ces trois engagements nous a permis d'arriver à la conclusion que pour les trois cas analysés, le Québec avait bel et bien respecté et mis en œuvre ses engagements internationaux, constituant ainsi un acteur international de confiance face à la mise en œuvre de ses engagements internationaux. Le tableau 3 présenté un peu plus loin expose de façon plus détaillée les résultats de l'analyse de la mise en œuvre des trois engagements internationaux qui ont été présentés ici.

⁴² Les provinces identifiées en italiques ont reporté la mise en œuvre des dispositions pour participer au marché de carbone de la WCI, mais ne se sont pas retirées du processus.

Dans le cas de la CGNA-PMEC, le Québec a non seulement réduit ses émissions de 5% sous les niveaux de 1990 alors que la cible était une stabilisation des émissions, mais il a aussi répondu adéquatement aux différents objectifs du plan d'action régional, ce qui fait que dans l'ensemble et pour la première période d'engagement, le Québec a respecté et mis en œuvre le plan d'action⁴³.

Dans le cas de la WCI, l'objectif central était de mettre en place un marché de carbone et de lier celui-ci avec les partenaires de l'organisation. L'élaboration de ce système a été complétée avec succès. En effet, la mise en œuvre est terminée, le marché étant fonctionnel depuis le 1er janvier 2013, et la liaison du marché québécois avec celui de la Californie est effective depuis le 1er janvier 2014⁴⁴. On constate du coup que le Québec, malgré certains retards constatés par rapport aux objectifs initiaux, a respecté l'ensemble des dispositions relatives à la mise sur pied d'un marché de carbone.

Dans le cas du CGGL, l'Entente régionale se découpe en trois grands objectifs en termes de gestion des eaux durables pour le bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Concrètement, elle vise (1) à interdire toute nouvelle dérivation, (2) fixe des normes de prélèvement et de consommation de l'eau et (3) met en place des programmes de conservation et d'utilisation de l'eau. Dans ce troisième cas, la plupart du cadre législatif et réglementaire nécessaire au respect des engagements du Québec en vertu de l'Entente régionale a aussi été adopté et mis en œuvre, à l'exception du projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, qui est actuellement à l'étude.

Les résultats permettent de constater un haut degré de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement. Nonobstant quelques retards dans la mise en œuvre et certaines dispositions qui restent encore à être appliquées dans des cas précis, le Québec a internalisé les buts et objectifs de ces engagements internationaux et a démontré sa volonté de respecter ses engagements internationaux dans ces domaines. Les objectifs régionaux ont été intégrés aux politiques publiques québécoises, des plans d'action provinciaux ont été mis en place, des législations et réglementations faisant directement référence aux engagements ont été adoptées et sont entrées en vigueur, etc. Il n'y a pas de raison de croire, pour l'heure, que ces engagements sont en déficit de mise en œuvre et que la province se délesterait de ces engagements, du moins dans une perspective à court ou moyen terme. Ceci étant dit, il apparaît nécessaire de présenter les principaux constats qui ressortent de cette analyse comparée. Ces constats nous permettent d'amorcer une réflexion sur l'ensemble de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Les prochaines sections présentent

⁴³ CGNA-PMEC, Comité directeur sur les changements climatiques, *Rapport annuel 2012-2013 et plan de travail 2013-2014*, La Malbaie, Rapport présenté à la 37e Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, 2013; Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Sixième bilan de la mise en oeuvre du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*, 2013.

⁴⁴ Il est cependant important de faire ici la distinction entre la complétion d'une mise en œuvre, qui relève de la mise en place des structures et des mécanismes associés à l'engagement en question, et l'atteinte ultime des objectifs pour des engagements qui ne sont toujours pas terminés. Par exemple, dans le cas de la WCI, si celui-ci a complété avec succès la mise en place de ce système, reste que l'évaluation de l'effectivité de celui-ci ne se fera qu'après la fin des périodes de conformité en 2020. Le Québec a donc mis en œuvre les dispositions associées à ses engagements, mais cela ne constitue pas la démonstration qu'au terme de l'exercice, le Québec aura atteint ses cibles ultimes.

Tableau 3 – Présentation sommaire des résultats de l'analyse de la mise en œuvre des trois engagements internationaux du Québec sélectionnés

	CGNA-PMEC	WCI	CGGL
<i>Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre</i>			
MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE OU DÉCRET	Décret 967-2001 Pas de lois ou de règlements de mise en œuvre (à l'intérieur des cadres existants)	Décret 378-2008 Adoption de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques Décret 1187-2009	Adoption de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection Règlement relatif à la déclaration des prélèvements d'eau Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau
PLAN DE MISE EN ŒUVRE	Pas de plan de mise en œuvre gouvernementale	Pas de plan formel de mise en œuvre. La province a suivi le processus général associé à l'adoption d'un projet de loi et d'une entente régionale	Plan de mise en œuvre régional et certains aspects de l'entente ont fait l'objet de plan de mise en œuvre spécifique (Québec, 2013b). Comité interministériel de mise en œuvre
MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES	Fonctionnaires du MRIFCE, autres fonctionnaires du MDDEFP, MRN et MTQ	Ressources humaines provenant du MDDEFP, MFE, MAPAQ, MRIFCE)	Ressources humaines du MDDEFP, MAMROT, MRN et MAPAQ)
RESSOURCES FINANCIÈRES	N/A	Contribution financière du Québec au WCI inc. (1,6 M\$, Québec, 2012b) Impossibilité d'obtenir l'ensemble des montants investis pour mettre en œuvre le SPEDE	Contribution financière du Québec au secrétariat régional (14 996\$ en 2014) Impossibilité d'obtenir l'ensemble des montants investis
PROCESSUS DE REDDITION DE COMPTE OU DE SUIVI	Pas de processus de suivi du côté québécois seulement. Le processus de suivi est fait à l'échelle régionale	Via la WCI*	Pas de processus de suivi du côté québécois seulement. Au niveau régional: rapport de mise en œuvre auprès du Conseil régional

	CGNA-PMEC	WCI	CGGL
<i>Leadership</i>			
POLITIQUE	Leadership du premier ministre clair	Leadership du premier ministre clair	Pas de leadership particulier du Québec par rapport aux autres parties
ADMINISTRATION PUBLIQUE	Leadership important de l'administration publique québécoise Co-présidence du comité directeur sur les changements climatiques	Leadership important de l'administration publique québécoise Présidence et co-présidence de plusieurs comités	Leadership important de l'administration publique québécoise
<i>Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre</i>			
ACTEURS ENVIRONNEMENTAUX	Implication faible Elles ont fait un suivi de la mise en œuvre via une évaluation annuelle	Participation variable Appui important des groupes environnementaux	Participation moins importante lors de la mise en œuvre du côté québécois
ACTEURS ÉCONOMIQUES	Implication faible	Très importante participation. Des rencontres de travail ont été organisées, ainsi que des suivis et autres formes de participation	Participation moins importante lors de la mise en œuvre du côté québécois

donc ces constats en approfondissant les principales dimensions qui ont été relevées dans notre grille d'analyse, exposée dans le tableau 3.

4.1. CONTEXTE D'ADOPTION ET DE MISE EN ŒUVRE, CONTENU DE L'ENGAGEMENT ET CONTRAINTES

Adoptés à quelques années d'intervalle, les trois engagements internationaux sélectionnés ont révélé certaines particularités intéressantes relativement au contexte d'adoption de ces engagements, au contenu de ceux-ci, de même qu'en terme de contraintes associées à la mise en œuvre et au respect de ces engagements internationaux.

4.1.1. LES RELATIONS QUÉBEC-OTTAWA ET LA QUESTION DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU QUÉBEC

Le déploiement de relations transfrontalières et régionales entre les États fédérés canadiens et américains, et surtout l'adoption d'engagements internationaux de la part du Québec et de différents partenaires de ces deux pays, a mis en lumière, d'une part, certaines tensions entre les autorités fédérales et les États fédérés. D'autre part, il a aussi permis de relever une certaine forme de reconnaissance des compétences et capacités de chaque palier de gouvernement

dans la régulation de problématiques d'action collective dans un contexte international et de fédéralisme coopératif⁴⁵.

Pour ce qui est des études de cas portant sur les engagements internationaux relatifs à la lutte contre les changements climatiques (WCI et CGNA-PMEC), l'adoption de ces engagements s'est effectuée dans un contexte d'opposition face aux autorités fédérales. Cette situation a permis au Québec de se doter de cibles de réduction d'émissions de GES dans un contexte global de lutte contre les changements climatiques, de légitimer ses compétences constitutionnelles et de se positionner en opposition avec Ottawa. Ceci lui a permis de crédibiliser le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale internationale⁴⁶. Bien plus, ces engagements ont servi de fondements à l'élaboration d'une politique internationale plus ambitieuse où le Québec a cherché, lors de différents forums internationaux, à accroître son capital politique et son rayonnement international, à se distinguer et à se distancier des politiques climatiques défendues par Ottawa, qui était de plus en plus critiquées à la fois au niveau international et par la population québécoise. À l'instar de ce qu'évoque une certaine frange de la littérature sur la paradiplomatie, ces engagements internationaux se sont opérés dans cette idée de valorisation d'une « identité particulière »⁴⁷, où les États fédérés cherchent à développer une politique internationale autonome des gouvernements centraux⁴⁸.

Il en est par contre tout autrement dans le cadre de notre troisième étude de cas portant sur la gestion de l'eau (CGGL) dans le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. En effet, il a été constaté que le Québec et l'Ontario ont eu un appui et un soutien constant des autorités fédérales dans les négociations avec les États riverains des Grands Lacs par rapport à l'élaboration de la double entente⁴⁹. La volonté d'adopter et de respecter cet engagement international du côté du Québec vient sans doute davantage de la volonté d'exercer pleinement ses compétences constitutionnelles à l'égard de ces enjeux sur la scène internationale et de promouvoir l'idée d'un fédéralisme coopératif tel qu'évoqué notamment par Piattoni⁵⁰ que de l'unique souhait de contrecarrer ou contredire les actions prises par les autorités fédérales sur ces questions.

Ainsi, la question des relations entre Québec et Ottawa et la nature potentiellement conflictuelle des enjeux environnementaux entre ces derniers ne pourraient être considérés suffisants comme éléments catalyseurs dans la volonté du Québec d'adopter et de mettre en œuvre son engagement international. En effet, que les autorités fédérales aient une vision opposée ou un appui à ce que le Québec envisage comme engagement international ne semble

⁴⁵ Noah D Hall, « Toward a New Horizontal Federalism: Interstate Water Management in the Great Lakes Region » (2006) 77 U Colo L Rev 405.

⁴⁶ Michael Barnett, « Canadian Provinces and the Western Climate Initiative: the Constitutionality of Extraordinary Cross-Border Cooperation » (2010) 48:2 Colum J Transnat'l L 321; Klinsky, *supra* note 22.

⁴⁷ Paquin, *supra* note 8.

⁴⁸ Michelmann et Soldatos, *supra* note 9 à la p 16.

⁴⁹ Entrevues C-AP1; C-AP2; C-PP2; Jessica A Bielecki, « Managing Resources with Interstate Compacts: a Perspective from the Great Lakes » (2006) 14 Buff Envtl LJ 173.

⁵⁰ Simona Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, New York, Oxford University Press, 2010 aux pp 207–209.

pas avoir impacté significativement la volonté du Québec de souscrire à ses engagements internationaux.

4.1.2. DES ENTENTES AU CONTENU ET AUX CONTRAINTES VARIÉS

Un autre constat que cette recherche a permis de signaler concerne le contenu des trois engagements internationaux analysés. Ceux-ci diffèrent considérablement sur le plan de la précision des objectifs et des contraintes en termes de modification des pratiques et de politiques mises en place sur le territoire québécois. Par exemple, l'adoption du plan d'action de lutte contre le changement climatique de la CGNA-PMEC demeurerait très vague quant aux objectifs et aux politiques à adopter par le Québec, puisqu'il s'agissait de cibles et d'objectifs régionaux sans partage ou division par État américain ou province canadienne⁵¹. L'entente avait aussi une très grande flexibilité dans le processus de suivi et de reddition de compte et ne nécessitait pas la mise en place de structures législatives et règlementaires ni la création d'institutions ou d'instances, contrairement aux autres cas présentés. Pourtant, cela n'a pas empêché le Québec d'être proactif dans la mise en œuvre des buts et objectifs du plan d'action. Un partenaire du Québec au sein de la CGNA-PMEC a d'ailleurs affirmé à cet effet que « I never felt that the low level of constraint was a problem for Québec. Québec has always gone beyond what was required by the climate change action plan⁵² ».

Pour les deux autres cas d'analyse, le contenu des engagements et le niveau de contrainte associé à la mise en œuvre de ceux-ci étaient beaucoup plus précis, exigeants et complexes pour les États fédérés impliqués. Ces engagements nécessitaient des transformations législatives et règlementaires substantielles pour chaque partenaire commis, la mise en place de structures de gouvernance assurant le fonctionnement et le respect des ententes au niveau régional (comme la *Western Climate Initiative Inc.* et le Conseil régional du CGGL) et des objectifs clairs et précis pour chaque État et province⁵³. On entre ainsi davantage dans une logique contraignante pour les parties impliquées, qui doivent souscrire à l'ensemble de ces éléments pour respecter les engagements et mettre en place ces nouvelles structures de gouvernance environnementale.

Bref, il ne semble pas y avoir eu de corrélation claire et directe entre le niveau de contrainte et de précision des engagements et la mise en œuvre de ceux-ci au Québec, à l'instar de ce qu'évoque Weiss qui perçoit davantage comme un mythe l'idée que la précision d'un engagement entraîne nécessairement un plus grand respect de celui-ci par les États Parties⁵⁴. D'ailleurs, un acteur politique interrogé a ainsi clairement affirmé à cet effet que « [l]e gouvernement du Québec, lorsqu'il prend des engagements, il les prend pour les mettre en œuvre. Et lorsqu'il prend des engagements, il ne les prend pas à la légère, car il n'anticipe pas un scénario où il ne mettra pas en œuvre ce qu'il s'est engagé à faire. [...] il en va de la crédibilité de l'État⁵⁵ ».

⁵¹ Selin et Vandever, *supra* note 17.

⁵² Entrevue A-PE1.

⁵³ Center for Climate and Energy Solutions, *California Cap-and-Trade Program Summary*, Arlington, 2014, à la p 9, en ligne: <c2es.org/docUploads/calif-cap-trade-01-14.pdf>; Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, *supra* note 41; Western Climate Initiative, *Design for the WCI Regional Program*, 2010, à la p 1.

⁵⁴ Weiss, *supra* note 34 aux pp 1572–1573.

⁵⁵ Entrevue A- P1.

4.1.3. CONTEXTES POLITIQUES, SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES CHANGEANTS : INFLUENCE ET IMPACT SUR LA MISE EN ŒUVRE

Un autre aspect à considérer concerne bien sûr l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux pouvant intervenir ou influencer de façon évidente les processus de mise en œuvre. Comme la mise en œuvre s'est opérée, pour chacun des cas étudiés, sur une assez longue période où plusieurs événements importants sont survenus, tels que la crise économique de 2008 et les changements de gouvernements au sein des États tant fédérés que fédéraux, il est possible de présumer que ces événements ont pu avoir un impact sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux du Québec. Qu'en est-il réellement ?

Dans les cas du plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC et de l'Entente sur les ressources en eaux du CGGL, l'évolution des contextes politiques et économiques, notamment du côté québécois, ne semblent pas avoir influencé significativement la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le fait que, comme ces ententes n'avaient pas d'impacts économiques potentiels importants dans la province, la crise économique n'a pas incité les acteurs économiques ou certains politiciens à s'opposer au processus de mise en œuvre⁵⁶. De même, il faut noter la nature hautement consensuelle de ces deux engagements par les parties prenantes économiques et environnementales et le fait qu'ils ne faisaient pas l'objet de joutes politiques partisans entre les principaux partis politiques québécois. Ceci a contribué à faciliter le processus de mise en œuvre, même après les changements de gouvernements intervenus dans la province⁵⁷.

Toutefois, la réalité a été quelque peu différente dans le cas de la *Western Climate Initiative*, puisque cet engagement pouvait potentiellement avoir des impacts économiques plus importants auprès de certains acteurs spécifiques (par exemple, la hausse du prix des carburants ou l'augmentation des coûts de production pour certaines entreprises énergivores). D'ailleurs, la mise sur pied d'un marché de carbone avec la Californie s'est effectuée dans un contexte économique et politique très difficile. Au Québec, certes, la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émissions a été généralement assez bien accueillie par les acteurs politiques et sociaux à différents échelons. Si certains acteurs économiques ont exprimé des réserves et des craintes lors de l'adoption et de la mise en place du système, ceux-ci semblent s'être ralliés au choix du gouvernement par la suite⁵⁸. Cependant, tout récemment (et en dehors du cadre spatio-temporel fixé dans cette analyse), quelques acteurs économiques comme Gaz Métro sont à nouveau intervenus sur la place publique afin de remettre en question le système de plafonnement et d'échange, craignant pour l'impact économique lié à une hausse des tarifs d'énergie pour les petites et moyennes entreprises, alors que les voisins immédiats du Québec ne sont pas assujettis à un tel type de « taxe »⁵⁹. Allant encore plus loin, la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, dans un rapport publié en février 2014, a notamment souligné

⁵⁶ Entrevues A-AP1; A-AP2; A-PE1; C-AP1; C-AP2; C-PE1.

⁵⁷ Entrevues A-AP3; A-AP1; C-PE1.

⁵⁸ Manufacturiers et exportateurs du Québec, *Un système nécessaire mais à repenser: Commentaires de MEQ sur le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre*, 2011 à la p 2; Philippe Mercure, « Marché du carbone : une facture salée pour les entreprises », *La Presse* (15 février 2012).

⁵⁹ Hélène Baril, « Bourse du carbone : Gaz Métro craint l'impact pour sa clientèle », *La Presse* (26 mars 2014).

certaines risques financiers associés au marché de carbone et a recommandé au gouvernement de sursoir à l'application du marché de carbone tant que d'autres joueurs, comme l'Ontario, ne sont pas joints à ce système⁶⁰. Malgré ces pressions, tant le Parti québécois que le Parti libéral, alors en pleine campagne électorale, ont réitéré leur volonté de maintenir le cap et d'aller de l'avant avec ce système, effectif depuis janvier 2013⁶¹.

En somme, même si les contextes politiques, économiques et sociaux sur le territoire québécois n'ont pas influencé drastiquement la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, il faut néanmoins estimer que ces mêmes contextes ont pu avoir une influence chez les États et provinces partenaires du Québec⁶². Du coup, un engagement moindre ou changeant chez ceux-ci demeure un défi ou une contrainte potentielle et réelle à signaler dans l'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, puisque cela peut avoir une incidence sur l'appui des différents acteurs québécois par la suite et sur la volonté de ces derniers d'appuyer ou non l'État québécois à l'étape de la mise en œuvre.

4.2. LA PLANIFICATION ET L'OPÉRATIONNALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE

Si l'on s'attarde de façon plus spécifique au processus d'opérationnalisation et de planification de la mise en œuvre des trois ententes, plusieurs constats ressortent. L'analyse met en lumière certains déterminants de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, de même que certains défis et contraintes observées dans le processus lui-même.

4.2.1. MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE / DÉCRET

D'abord, il est important de rappeler que dans le cas de la mise en œuvre du plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC, il n'y a pas eu à proprement parler de mise en œuvre législative afin d'intégrer en droit interne les dispositions du plan d'action, contrairement aux autres études de cas analysées⁶³. Cependant, le plan d'action régional a ouvert la voie à l'établissement d'une politique climatique plus ambitieuse dans les années qui ont suivi au Québec, si bien que ce dernier a adopté en 2006 un plan d'action de lutte contre les changements climatiques qui reprenait les différents objectifs du plan d'action de la CGNA-PMEC. Les autres ententes internationales analysées ont, quant à elles, nécessité la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire important, et l'ensemble des cas ont nécessité l'adoption de décrets ministériels permettant la mise en œuvre effective de ces ententes internationales⁶⁴.

⁶⁰ Québec, Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, *Maîtriser notre avenir énergétique*, 2014 à la p 98.

⁶¹ Caillé, M., [Lettre du Parti Québécois à SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec], 2014; Charles Côté, « Marché du carbone: les libéraux persistent », *La Presse* (4 avril 2014).

⁶² Klinsky, *supra* note 22.

⁶³ D 967-2001, (2001) GOQ 6266, art 37.

⁶⁴ Ministère des Relations internationales, communiqué, « Québec franchit une étape importante pour la mise en oeuvre de l'entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent » (30 novembre 2006), en ligne : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie <mrif.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/communiqués/2006/2006_11_30>; *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, RLRQ 2009, c C-6.2 ; *Regulation Respecting a Cap-and-Trade System for Greenhouse Gas Emission Allowances*, RLRQ 2012, c 2 [*Cap-and-Trade Regulation*]; *Entente entre le California Air Resources Board et le Gouvernement du Québec concernant*

Bien que l'adoption de lois et règlements ait pu faciliter l'analyse de la mise en œuvre des engagements en question, rien n'indique que la présence de tels cadres ait contribué davantage au respect des engagements internationaux du Québec que dans le cas de la CGNA-PMEC où ces cadres n'ont pas été nécessaires. Bodansky estime à cet effet que:

A threshold issue in treaty implementation is whether implementation requires legislation. For a variety of reasons, sometimes the answer is no. A treaty may focus on governmental actions such as reporting, which can be performed by the executive branch on its own authority, without any need for legislative approval. Or, under a country's constitution, treaties may have the force of domestic law directly, making additional legislative implementation unnecessary. Or existing legislation may provide the necessary authority to implement a treaty's obligations⁶⁵.

Ainsi, une Partie à un engagement international peut respecter en tout point celui-ci sans nécessairement passer par une mise en œuvre législative. Il est donc difficile d'affirmer qu'une mise en œuvre législative soit un facteur ou un déterminant significatif de la mise en œuvre effective d'un engagement international, surtout lors de l'adoption d'ententes non contraignantes. Bien d'autres facteurs qui puissent intervenir à cet égard doivent être considérés.

4.2.2. PLANNIFICATION DE MISE EN ŒUVRE

L'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec à travers les trois cas d'étude a révélé certains éléments intéressants relativement à la question de la planification de la mise en œuvre par l'administration publique québécoise. Un certain a priori de notre part existait relativement au fait qu'une mise en œuvre effective allait de pair avec l'élaboration d'un plan clair de mise en œuvre par les États concernées. Ceci est à l'image de ce que mentionnent Bhuyan et al. dans leur grille d'analyse développée au sein du USAID: « Implementation is a challenging process, even when written guidelines on goals, strategies, roles and responsibilities, and monitoring frameworks are provided; it is even more challenging in the absence of written guidance and clear action plans »⁶⁶. Ainsi, nous supposons que la présence d'un plan clair de mise en œuvre facilitait la mise en œuvre effective et le respect des engagements internationaux du Québec.

Or, les trois cas d'étude ont permis d'observer que les processus de planification étaient plus complexes d'anticiper, et que cette planification ne signifiait pas nécessairement la production d'un document formel permettant de faire le suivi concret de l'état de la mise en œuvre dans la province⁶⁷. Au surplus, cela n'a pas signifié pour autant une absence de mise en œuvre effective au Québec. Dans notre premier cas d'étude, soit celui du plan d'action de la CGNA-PMEC, les buts et objectifs de l'entente ont été intégrés à l'intérieur d'autres politiques et engagements du Québec et il n'y a pas eu de plan de mise en œuvre à proprement parler⁶⁸. La plupart des objectifs de l'engagement ont été repris dans la politique climatique du Québec

L'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre, Gouvernement du Québec et California Air Resources Board, 25 et 27 septembre 2013.

⁶⁵ Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge, Harvard University Press, 2010 à la p 212.

⁶⁶ Bhuyan, Jorgensen et Sharma, *supra* note 36 à la p 8.

⁶⁷ Entrevues A-AP1; A-AP3; B-AP1.

⁶⁸ Entrevue A-AP1.

de 2006-2012⁶⁹. Dans les cas de la WCI et du CGGL, la planification de la mise en œuvre s'est opérée à travers les dispositifs existants au sein de l'administration publique québécoise et a suivi le même sentier législatif et gouvernemental que tout nouveau projet de politique publique nécessitant l'établissement d'un cadre législatif et règlementaire⁷⁰. Par contre, il est intéressant de noter que pour les trois cas d'étude, ce sont davantage les forums régionaux (CGNA-PMEC, WCI et CGGL) qui ont fourni le cadre de planification de la mise en œuvre, puisque ces derniers fixaient les dates butoirs, les lignes directrices permettant l'harmonisation des politiques et législations et la mise sur pied de différents mécanismes permettant de mettre en œuvre les régimes environnementaux.

4.2.3. MOBILISATION DES RESSOURCES

La mobilisation des ressources est aussi considérée comme un élément important de toute mise en œuvre de politique publique, puisqu'elle permet d'observer concrètement comment les volontés politiques se traduisent (ou non) en actions concrètes sur le terrain. La mobilisation des ressources concerne de ce fait les ressources humaines et financières, mais aussi les outils développés afin de diffuser, promouvoir et favoriser la mise en œuvre des engagements en question par l'ensemble des acteurs concernés⁷¹.

Il s'est avéré que pour les trois études de cas sélectionnées, la mise en œuvre a significativement facilité le déploiement de ressources humaines facilitant cette mise en œuvre et le respect de ses engagements. Dans les trois cas, des ressources humaines ont été mobilisées de façon pérenne afin d'assurer le suivi de cette mise en œuvre au sein des ministères responsables du dossier⁷². Des comités interministériels ont aussi vu le jour pour implémenter les différentes dispositions des ententes et pour en faire le suivi. Des formations pour les acteurs économiques et environnementaux ont été organisées notamment dans le cas de la WCI afin de diffuser et d'assurer une compréhension réelle de cet instrument adopté par le Québec⁷³. Il semble y avoir eu une volonté claire de la part des acteurs gouvernementaux québécois de fournir les ressources humaines nécessaires dans le but d'assurer une mise en œuvre effective de leurs engagements internationaux, du moins pour les trois cas analysés⁷⁴.

Il est par contre intéressant de noter les difficultés, voire l'impossibilité que nous avons eues à obtenir les renseignements relatifs aux ressources financières qui ont été nécessaires à la mise en œuvre des trois engagements internationaux en question. Les seules données obtenues à cet égard concernent les contributions octroyées aux instances régionales (secrétariat de la

⁶⁹ Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir*, 2008.

⁷⁰ Entrevues B-AP1; C-AP2.

⁷¹ Bhuyan, Jorgensen et Sharma, *supra* note 36.

⁷² Entrevues A-AP2; A-PE1; B-AP1; C-AP1; C-AP2.

⁷³ Entrevue B-AP1.

⁷⁴ Il est aussi important de noter que cette mobilisation des ressources humaines ne semble pas être toujours le cas pour les différents partenaires du Québec dans les engagements internationaux sélectionnés. Certaines personnes interrogées ont signalé l'importante mobilisation des ressources québécoises par rapport à d'autres partenaires (Entrevues A-PE1 ; B-PP1 ; B-AP2 ; C-AP1) et que le Québec semble avoir pris très au sérieux son engagement dans les différentes ententes.

CGNA-PMEC, la WCI Inc. et le secrétariat du Conseil régional) et ne reflètent qu'en partie les ressources financières réelles associées à la mise en œuvre de chaque engagement⁷⁵.

En somme, il s'est avéré que pour les trois cas d'étude, plusieurs ressources humaines ont été mises à contribution et que, bien que nous ne puissions pas obtenir de données relatives aux ressources financières mobilisées, il semble que le Québec ait fourni les ressources suffisantes permettant de mettre en œuvre et de faire le suivi des avancées des différentes mesures présentes pour chaque entente en question. En effet, pour les trois cas, Québec a bien implémenté et respecté ses engagements internationaux.

4.2.4. PROCESSUS DE REDDITION DE COMPTE ET DE SUIVI

Une autre dimension que nous souhaitons analyser concernait l'établissement d'un mécanisme de suivi ou de reddition de compte⁷⁶ face aux engagements internationaux qui ont été adoptés. Cette analyse a révélé que ce processus était distinct pour chaque entente et qu'il n'y avait pas de ligne directrice commune. Dans le cas de la CGNA-PMEC, le Québec n'a pas fourni (ou rendu public) de document périodique permettant de faire le suivi clair des différentes mesures de mise en œuvre durant les années qui ont suivi l'adoption du plan d'action en question⁷⁷. Si ce processus est demeuré plutôt vague du côté québécois, il en est tout autrement pour le suivi régional, alors que le Québec a contribué substantiellement au suivi de la mise en œuvre effectué via le Comité directeur sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC et via les rapports annuels fournis par ledit comité. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le rôle accru exercé par les fonctionnaires québécois dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'action régional depuis 2001 et que ceux-ci ont joué un rôle moteur dans ce suivi périodique⁷⁸. Le suivi et le processus de reddition de compte étaient ainsi intégrés au processus régional, où le Québec fournissait les informations pertinentes afin d'apprécier l'état d'avancement du plan d'action. Il faut aussi mentionner que dans le cas de cet engagement international, les parties prenantes provenant du milieu environnemental ont effectué, dans les premières années, un suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action régional en fournissant un bulletin d'évaluation par rapport aux objectifs du plan d'action pour chaque État et province canadienne. Ceci a constitué une source intéressante d'informations relatives à la mise en œuvre de l'engagement envers la CGNA-PMEC⁷⁹.

⁷⁵ Entrevues A-API; A-PE1; *Cap-and-Trade Regulation*, supra note 64.

⁷⁶ Un mécanisme de suivi de la mise en œuvre ou de reddition de compte réfère à un mécanisme permettant d'observer l'évolution de la mise en œuvre d'une politique publique par le gouvernement (peut se faire notamment par la publication de bilans de mise en œuvre) et du degré d'atteinte des résultats escomptés par rapport aux objectifs associés à la politique en question, grâce à différents outils d'analyse de résultats.

⁷⁷ Entrevue A-API.

⁷⁸ Entrevues A-PE1; A-PE2.

⁷⁹ Katy Krottinger, *Fiche de rendement sur le changement climatique. Troisième évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du Plan 2001 sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada*, Réseau Action Climat Canada, 2006; Katy Krottinger, *Fiche de rendement sur le changement climatique. Troisième évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du Plan 2001 sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada*, Réseau Action Climat Canada, 2007; Jed Thorp, *2004 Report Card on Climate Change Action. First Assessment of the Region's Progress Towards Meeting the Goals of the New England Governors / Eastern Canadian Premiers Climate Change Action Plan*

Par contre, du côté de la mise en place du marché de carbone de la WCI et de l'Entente sur les ressources en eaux durables du CGGL, le suivi de la mise en œuvre et le processus de reddition de compte ont été beaucoup plus formels et constants. Ceci s'explique en grande partie par le fait que pour être effectifs, ces deux engagements internationaux requièrent la mise en place d'un régime beaucoup plus strict, dont la mise sur pied d'une structure législative et règlementaire importante et rigoureuse. De plus, un processus d'harmonisation entre les engagements régionaux et la mise en œuvre par chaque Partie concernée est nécessaire pour assurer la cohérence du régime et son effectivité. De ces faits, dans ces deux cas, le Québec a assuré un suivi de la mise en œuvre et de reddition de compte ouvert et transparent, et toute personne intéressée a pu aisément avoir accès à l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces engagements internationaux, soit via le gouvernement du Québec, ou via les instances régionales prévues à cet effet.

4.3. LA QUESTION DU LEADERSHIP DANS LA MISE EN OEUVRE

La littérature sur la paradiplomatie a très souvent insisté sur le fait que le Québec était considéré comme l'un des acteurs paradiplomatiques les plus actifs de la planète⁸⁰ et qu'à cet effet, le Québec avait cherché à jouer un rôle de leader sur de nombreuses questions touchant ses compétences constitutionnelles et à légitimer son rôle dans un contexte mondial de plus en plus interconnecté et interdépendant. Or, si ce leadership manifesté par la province a fait l'objet d'une attention soutenue par les spécialistes du côté de l'élaboration et de la négociation d'engagements internationaux, qu'en est-il du côté de la mise en œuvre de ces engagements ?

Dans les cas qui nous occupent, il s'avère que les acteurs politiques et de l'administration publique québécois ont exercé un leadership important et constant au niveau de la mise en œuvre des engagements internationaux analysés, tant au niveau régional et transfrontalier que sur le plan interne⁸¹. Du côté politique, il a été noté que plusieurs ministres et même les premiers ministres ont toujours soutenu publiquement les différents engagements, qu'ils ont participé aux différentes rencontres liées aux engagements en question et qu'ils ont fait la promotion et le suivi de la mise en œuvre des engagements analysés tant sur le plan domestique qu'auprès des partenaires internationaux. Plusieurs personnes interrogées ont par ailleurs mentionné le rôle clef du premier ministre du Québec, Jean Charest, entre 2003 et 2012 dans les phases de mise en œuvre des trois engagements internationaux, estimant que celui-ci avait contribué à maintenir une certaine forme de pression pour que ces engagements demeurent à l'agenda politique⁸².

Du côté de l'administration publique, les trois cas ont aussi révélé le grand intérêt des fonctionnaires responsables des engagements internationaux à mettre en œuvre, à exercer un suivi dans la mise en œuvre et à respecter les engagements internationaux du Québec sur ces questions, sans oublier leur volonté de pousser les autres partenaires à en faire autant. Plusieurs partenaires du Québec et parties prenantes provenant de groupes environnementaux

of 2001, Réseau Action Climat Canada, 2004; Jed Thorp, J. (dir.), *2004 Report Card on Climate Change Action. First Assessment of the Region's Progress Towards Meeting the Goals of the New England Governors / Eastern Canadian Premiers Climate Change Action Plan of 2001*, 2005.

⁸⁰ Balthazar, *supra* note 13 ; Paquin, *supra* note 8 à la p 73.

⁸¹ Entrevues A-P1; B-P1; C-P1; A-AP1; A-PE1; B-AP1; B-AP2; C-AP1.

⁸² Entrevues A-PE1; B-PP1; B-PP3; C-PP2; B-AP1; A- AP2.

et économiques ont souligné le travail assidu de certains fonctionnaires dans les processus de mise en œuvre des différents engagements internationaux analysés⁸³. Un partenaire du Québec au sein de la CGNA-PMEC a d'ailleurs estimé que le soutien et le travail proactif des fonctionnaires québécois a contribué à « maintenir la pression » sur les autres partenaires pour que les objectifs régionaux soient atteints, affirmant que : « Québec has been a strong leader for the other states and provinces. And if it has not been from Québec's involvement, the NEG-ECP wouldn't have been so close of achieving the regional goal »⁸⁴.

On peut ainsi estimer que, d'une part, ces engagements internationaux ne sont pas restés « lettres mortes », et que, d'autre part, il y a eu une volonté clairement perceptible de la part des différents acteurs publics de respecter les engagements internationaux du Québec sur ces questions, tant du côté politique que de l'administration publique. Il est aussi intéressant de noter que tant les acteurs politiques que les fonctionnaires interrogés ont mentionné, directement ou indirectement, l'importance pour le Québec d'assumer ses compétences constitutionnelles au niveau international et que ces engagements permettent en quelque sorte de confirmer, d'appuyer et de légitimer cette vision paradiplomatique des relations internationales du Québec.

4.4. LE RÔLE ET L'INFLUENCE DES PARTIES PRENANTES DANS LA MISE EN ŒUVRE

Une dimension importante très souvent mentionnée par la littérature sur le respect des engagements internationaux et sur la mise en œuvre des politiques publiques concerne le rôle et l'influence des parties prenantes dans les processus de négociation, de formulation et de mise en œuvre. Dans ces deux pans de littérature, on aborde ces acteurs dans une logique où l'on assiste à une érosion des frontières entre public et privé et entre international et interne, et où la contribution des acteurs non étatiques est de plus en plus considérée dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques⁸⁵. Ceux-ci peuvent en effet contribuer à la mise en œuvre en exerçant une certaine pression pour favoriser l'atteinte des objectifs, en participant aux efforts de mise en œuvre, ou encore, en tentant de freiner ou de contrecarrer la mise en œuvre d'un engagement international qui ne serait pas dans leur intérêt. À cet égard, Bodansky affirme que

implementation is not merely a technical, top-down process, involving directives from the government. It is a political process in which industry groups and environmental organizations all participate to varying degrees. Industry can contribute positively by providing expertise in designing technically feasible and cost-effective approaches, but it may also seek to weaken implementation measures in order to reduce its own adjustment costs⁸⁶.

Dans les trois cas analysés cependant, il est difficile d'affirmer que les parties prenantes ont toujours joué un rôle substantiel et significatif dans la mise en œuvre des engagements internationaux sélectionnés. Le niveau d'implication des parties prenantes a grandement varié

⁸³ Entrevues B-PP2; C-PP2; B-PP1 ; A-PE1; B-PP1; C-PP2.

⁸⁴ Entrevue A-PE1.

⁸⁵ Barbara W Carroll et Terrance Carroll, « Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process » (1999) 12:1 Governance: An Intl J of Policy & Administration 1; Michael Hill et Peter Hupe, *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, 2e éd, Thousand Oaks, Sage Publications, 2009; Weiss, *supra* note 34 à la p 1557.

⁸⁶ Bodansky, *supra* note 65 à la p 210.

selon les cas étudiés et il n'est pas si clair que pour tous les cas, leur participation ait contribué à faciliter, à interférer ou à nuire à la mise en œuvre des engagements en question. Par exemple, dans le cas de la CGNA-PMEC, les parties prenantes n'ont été que très peu consultées dans le processus d'élaboration et de négociation. Quant à la mise en œuvre du plan d'action régional, là aussi, il semble que ces parties ne soient que peu intervenues, soit par manque d'intérêt, de connaissances à l'égard de cet engagement, ou encore parce que cet engagement est resté, pour l'essentiel, entre les mains de l'administration publique au niveau de la mise en œuvre⁸⁷. Pourtant, cette faible implication, qu'elle soit considérée comme étant favorable ou non à l'entente, ne semble pas avoir affecté le processus de mise en œuvre, du moins du côté québécois.

Dans le cas de la Western Climate Initiative par contre, la participation des parties prenantes économiques et environnementales a été beaucoup plus importante dans les phases de négociation et de mise en œuvre. Dans ce cas bien précis, comme l'engagement international avait un impact substantiel chez les acteurs économiques, il y avait une réelle volonté au sein de l'administration publique québécoise d'impliquer ces acteurs dans le processus de mise en œuvre et d'éviter que ces derniers n'agissent en obstruction dans le processus⁸⁸. Une partie prenante provenant du milieu économique interrogée à cet égard a mentionné que

Le gouvernement a intégré [les entreprises] dès les premiers instants. Elles ont été consultées dès le début, pour que les gens au gouvernement aient l'écho de leurs préoccupations. [...]. Les entreprises avaient plutôt une voix réelle [...] et ont eu une certaine influence sur les modalités administratives du SPEDE au Québec⁸⁹.

Même si plusieurs acteurs économiques demeuraient sceptiques relativement à cet engagement international, la volonté d'intégrer ces derniers dans le processus de mise en œuvre a ainsi permis de faciliter l'acceptation de ce nouvel instrument de régulation des émissions des GES, malgré certaines tensions qui ont persisté chez des acteurs économiques en particulier⁹⁰. Cette implication a donc permis d'assurer une mise en œuvre effective du marché de carbone.

Enfin, du côté de l'Entente sur les ressources en eaux durables du CGGL, il y a eu une intégration des parties prenantes tant environnementales qu'économiques dès les premières négociations. Le processus était très ouvert, et la collaboration entre le gouvernement du Québec et ces acteurs était significative, surtout lors des phases de négociation et d'élaboration de l'Entente régionale. Dans ce cas, les préoccupations soulevées par le projet d'entente étaient analogues entre le gouvernement et les parties prenantes, ce qui a permis de renforcer la position du Québec lors des phases de négociation, mais aussi de faciliter la mise en œuvre par la suite, d'autant plus que les acteurs environnementaux et économiques appuyaient l'Entente en question. Par contre, plusieurs personnes interrogées ont affirmé que la participation des parties prenantes, notamment environnementales, a été beaucoup plus faible lors de la mise

⁸⁷ Entrevues A-PP1; A-PE1; A-PP2; A-P1.

⁸⁸ Entrevues B-PP1; B-PP3; B-AP1; B-AP2.

⁸⁹ Entrevue B-PP2.

⁹⁰ Entrevues B-PP2; B-PP3; B-P1; Conseil patronal de l'environnement du Québec, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec sur le Projet de loi No 42, 2009*; Fédération des chambres de commerce du Québec, *Consultation publique sur les orientations gouvernementales et les enjeux en matières de changements climatiques*, Montréal, 2012 à la p 5.

en œuvre de l'Entente, justifiant cette plus faible implication par l'aridité et la complexité des dispositions de l'Entente et par le manque de ressources de leur part⁹¹.

Dans les trois cas analysés, il y a certes eu une implication des parties prenantes, mais à des degrés et intensités très variables. Il demeure cependant difficile de cerner dans quelle mesure la participation ou l'implication de ces acteurs a eu un impact dans la mise en œuvre, surtout dans les cas de la CGNA-PMEC et du CGGL. Cependant, il est possible d'observer que les craintes relatives à un blocage potentiel des acteurs économiques dans la mise en place d'un marché de carbone aient favorisé une intégration continue et assidue des acteurs économiques dans la construction du régime de la WCI.

4.5. QUELQUES DÉFIS ET CONTRAINTES POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

Les différents constats et déterminants exposés précédemment permettent maintenant d'observer certains défis et contraintes relatifs à la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Bien que la province ait, pour ces trois études de cas, mis en œuvre de façon effective ses engagements internationaux, certains défis et contraintes méritent d'être soulignés dans cette analyse.

Nous avons remarqué d'abord que l'un des principaux défis associés au respect des engagements internationaux réside dans la volonté, souvent inégale, des États parties à ces engagements de véritablement s'engager dans un processus de mise en œuvre. Que ce soit par des changements de gouvernements ou des contextes extérieurs changeants, cela a notamment eu pour effet de ralentir, voire même de remettre en question, l'implémentation de ces engagements par les partenaires du Québec. Ces remises en question ou ces retards dans la mise en œuvre chez les partenaires du Québec ont eu pour résultat de créer des tensions au niveau de la mise en œuvre sur le plan domestique québécois, puisque lors de l'adoption des engagements en question, l'acceptation sociale et plus générale de ces engagements découlait aussi du caractère multilatéral de ces ententes. Dans le cas de la WCI, ceci a incité certains acteurs québécois à retourner sur la place publique et à souhaiter un report du système de plafonnement et d'échange des émissions de GES. Par contre, dans le cas des autres engagements, les retards ou la participation moins accrue des partenaires du Québec n'ont eu que très peu d'influence sur la volonté d'aller de l'avant. Par exemple, dans le cas du CGGL, les retards de l'Ontario dans la mise en œuvre n'ont pas eu d'impacts significatifs dans la mise en œuvre au Québec. De plus, il en est de même pour certains États américains qui ont été moins actifs à l'égard du plan d'action régional sur le changement climatique de la CGNA-PMEC.

Dans un tout autre ordre d'idées, un défi qui est apparu en filigrane à cette analyse à l'égard de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement concerne la complexité même des enjeux abordés par les engagements internationaux en question. La très grande complexité associée aux négociations qui ont abouti aux engagements, et ensuite à leur mise en œuvre, n'est pas négligeable, surtout dans un contexte où les ressources sont limitées. Alors que la province souhaite être de plus en plus active internationalement à l'égard de l'environnement, il reste que la complexité des enjeux abordés a significativement influencé, tant pour la mise en place de la WCI que de l'Entente régionale de la CGGL,

⁹¹ Entrevues C-AP1; C-PP2; C-PP3.

des retards dans la mise en œuvre et une sous-estimation de l'importance que revêtaient ces engagements⁹².

Un autre défi observé dans la présente analyse est lié au contexte politique et économique changeant associé, alors que ces ententes s'inscrivent dans une mise en œuvre de plus longue durée⁹³. Lorsqu'un engagement international a un impact économique potentiel et significatif, et que ses modalités de mise en œuvre s'inscrivent sur une période où le contexte économique varie considérablement, la mise en œuvre de cet engagement n'est pas tâche aisée, comme le cas de la WCI l'a indiqué dans cette recherche. La situation économique plus difficile a mené au retrait de plusieurs partenaires au système de plafonnement et d'échange d'émissions, et a aussi incité certains acteurs économiques à remettre en question cet engagement international contracté par le Québec. Les conséquences économiques rattachées à un engagement international demeurent ainsi un défi et une contrainte importante dans sa mise en œuvre effective.

Enfin, et intimement lié aux autres éléments mentionnés précédemment, l'un des défis associés à la mise en œuvre effective d'un engagement international concerne l'importance associée au maintien du consensus social, politique et économique prévalant tant lors de la période de négociation que lors de la mise en œuvre. Malgré des contextes politiques et économiques changeants, il appert que le maintien de ce consensus entre les différents acteurs est très important afin d'assurer une implémentation effective de ces engagements internationaux.

5. CONCLUSION

Alors que les enjeux environnementaux sont devenus de plus en plus importants dans l'agenda politique international, le rôle des acteurs gouvernementaux non centraux est devenu considérable face à la régulation de ces problématiques, puisque, pour reprendre les propos de Daniel Bell : « l'État-nation est devenu trop petit pour les grands problèmes de ce monde et trop gros pour les petits problèmes du monde »⁹⁴. L'environnement, à sa manière, a favorisé l'émergence de nouvelles actions internationales de la part d'acteurs internationaux non conventionnels et a ainsi permis de repenser la façon d'entrevoir le système international et de réguler les problématiques d'action collective transfrontalières et internationales.

En réponse à cette problématique, le Québec, comme d'autres fédérés, ont donc pris les devants de la scène et ont investi dans la sphère internationale. Le Québec peut d'ailleurs être considéré comme l'un des plus actifs parmi eux. Or, si plusieurs recherches ont montré l'importance de la paradiplomatie québécoise, peu d'entre elles n'ont cherché à mesurer l'effectivité de ses actions internationales. En effet, alors que l'État québécois investit temps et ressources afin d'élaborer et d'adopter des engagements internationaux dans le domaine de l'environnement, aucune étude n'avait cherché à analyser dans quelle mesure le Québec respecte et met en œuvre ses engagements internationaux. L'objectif de cet article était donc

⁹² Entrevues *B-PPI*; *C-API*.

⁹³ Il est important de noter que la mise en œuvre de ces engagements s'inscrit sur une période de cinq, dix et quinze ans, ce qui fait en sorte que plusieurs nouvelles variables peuvent intervenir à l'égard des questions de mise en œuvre.

⁹⁴ Daniel Bell, « The World and the United States in 2013 » (1987) 116:3 *Daedalus* 1 aux pp 13–14.

de répondre à cette lacune en proposant une analyse comparée de la mise en œuvre de trois engagements internationaux du Québec. Cet article a ainsi permis de constater que le Québec tend à implémenter et à respecter ses engagements internationaux, et ce, peu importe le niveau de contrainte interne associée à un engagement international.

De même, cet article a pu mettre en lumière, du moins en partie, le fait que la province tend à respecter ses engagements internationaux parce que ce dernier cherche à démontrer la pertinence et l'importance des acteurs gouvernementaux non centraux dans la gouvernance environnementale internationale. Le fait que le Québec souhaite jouer un rôle actif sur la scène internationale, qu'il cherche à développer une politique internationale autonome en terme de paradiplomatie environnementale, et qu'il internalise les buts et objectifs de chacune des ententes en question est révélateur de cette volonté d'être considéré comme un acteur crédible et influent sur la scène internationale, alors que ce dernier ne jouit pas du même statut que les États nations. Ceci étant dit, nous ne pouvons estimer que cet élément constitue à lui seul une explication complète et entière de l'action internationale du Québec, et que des recherches plus approfondies sur les raisons justifiant le respect des engagements internationaux du Québec seraient importantes et nécessaires à cet égard.

Néanmoins, il nous apparaît clair, au terme de cette analyse, que l'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement constitue une avenue fort prometteuse dans la gouvernance environnementale nord-américaine. Par sa volonté de développer une paradiplomatie verte avec ses partenaires de part et d'autre de la frontière, mais aussi et surtout par le fait que ce dernier constitue un partenaire de confiance à l'égard des engagements internationaux qu'il contracte, le Québec légitime en quelque sorte l'intérêt, à la fois pour les praticiens et les chercheurs, de tenir en compte ces joueurs dans la régulation de problématiques d'action collective transfrontalière, régionale ou internationale. Ces joueurs peuvent devenir des acteurs internationaux pertinents, voire incontournables, dans cette gouvernance environnementale internationale.