

Bulletin d'histoire politique

Les relations internationales du Québec et l'unité nationale : le prolongement international des conflits internes ?

Stéphane Paquin



Volume 10, numéro 1, automne 2001

Les nouvelles relations internationales : le Québec en comparaison

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1060507ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1060507ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique
Comeau & Nadeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (imprimé)
1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Paquin, S. (2001). Les relations internationales du Québec et l'unité nationale : le prolongement international des conflits internes ? *Bulletin d'histoire politique*, 10(1), 85–98. <https://doi.org/10.7202/1060507ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2001

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Les relations internationales du Québec et l'unité nationale : le prolongement international des conflits internes ?

STÉPHANE PAQUIN

En vertu du droit international issu du système westphalien de 1648, les États territoriaux ont quatre droits légaux et politiques. Le premier droit est le *jus belli*, c'est-à-dire le droit d'utiliser la force pour défendre ses intérêts. Le second est le *jus legationis*, c'est-à-dire le droit d'envoyer et de recevoir des missions diplomatiques. Le troisième est le *droit d'ester en justice*, c'est-à-dire le droit d'avoir accès aux instances internationales. Enfin, le quatrième droit, le *jus tractatumum*, est le droit de négocier des traités et des accords avec d'autres puissances souveraines. Ces droits légaux et politiques sont le fait de pays souverains qui contrôlent un territoire défini et où un gouvernement exerce l'autorité suprême sur une population. Ces droits sont conçus pour être indivisibles, tout comme le principe de souveraineté.

Cette monopolisation de la conduite de la politique étrangère par l'État territorial va lui permettre d'éliminer la concurrence des Églises, mais également des communautés culturelles ou des mouvements culturels. L'existence d'un système politique centralisé est la condition nécessaire pour que l'État assure le rôle qui lui est assigné par le droit et la pratique internationale. En effet, sans l'existence d'un centre qui possède l'autorité sur son territoire et à qui les citoyens portent une allégeance prioritaire, les relations interétatiques sont sérieusement compromises. La possibilité d'ériger un système international est alors presque nulle. Le maintien et le respect d'un droit interétatique seraient défiés alors que la légitimité et l'efficacité des diplomaties seraient questionnées.

Le fédéralisme, dont le fondement principal est la divisibilité de la souveraineté, s'accommode mal des principes de l'ordre westphalien. On postule en effet dans ces régimes politiques que la souveraineté peut être exercée sur un même territoire et sur une même population par plusieurs sources d'autorité politique. Alors que l'on assume au niveau international que les États fédéraux sont des acteurs unitaires, rationnels et qui représentent « l'intérêt

national » de leur communauté politique, les faits démontrent que la réalité est bien différente.

Les régimes fédéraux sont divisés et particulièrement affectés par deux tendances contradictoires : les forces centrifuges et les forces centralisatrices. Les fractures internes sont encore plus criantes lorsque le régionalisme s'appuie sur une conscience minoritaire, qu'il s'agisse de la Catalogne en Espagne, de la Flandre en Belgique ou du Québec au Canada. Cette tendance est également accentuée par la mondialisation, ce qui n'est pas sans provoquer une crise sans précédent.

Avec le développement de la mondialisation, les États fédéraux subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales. Pressions centralisatrices, dans un premier temps, imposées par la nécessité de parler d'une seule voix afin d'avoir une politique internationale cohérente. Pressions décentralisatrices, dans un second temps, car la mondialisation pousse dans le sens d'une extension quantitative et qualitative des rôles internes et internationaux des acteurs subnationaux, principalement par le déploiement international d'une diplomatie subnationale. Cette centralisation des affaires extérieures et les tendances centrifuges introduites par la mondialisation ne vont pas sans poser des problèmes dans ce type de régime où les entités subnationales, comme le Québec, possèdent de nombreux champs de compétence.

K. C. Wheare, juriste britannique et premier véritable théoricien du fédéralisme, soutenait dès 1968 que le fédéralisme, qui implique une division des compétences entre le centre et les États fédérés, empêchait une politique étrangère intelligente justement à cause de la répartition des pouvoirs entre les ordres de gouvernement souverains dans les champs de compétence¹. Dans son importante étude, l'auteur soulevait les conséquences négatives du décloisonnement d'un contrôle centralisé de la politique étrangère face à l'intérêt national et au fonctionnement du système international. Depuis les trente dernières années, la segmentation croissante de la politique étrangère, les transformations dans la nature des activités internationales de l'État territorial et le renforcement du pouvoir structurel des mouvements nationalistes subnationaux rendent plus que jamais d'actualité les constatations du professeur Wheare.

La logique des nationalismes subnationaux n'est pas de viser à l'intégration nationale ou au renforcement de l'intégrité territoriale, mais plutôt de favoriser la collaboration transnationale, parfois même avec des acteurs qui cherchent également à s'émanciper du cadre territorial qui limite leurs ambitions internationales.

Malgré toutes ces constatations, beaucoup d'auteurs soutiennent que la segmentation de la politique étrangère est fonctionnelle, qu'elle constitue un

remède à la crise de l'État multinational. À ce sujet, Jacques Palard écrivait en 1999 que le développement de paradiplomatie est «...un jeu à somme positive, dans la mesure où l'érosion du niveau étatique et la perte de centralité qu'il subit sont au total moins importantes que les gains en termes de position désormais acquise sur la scène internationale et de capacité de participation au processus de décision dont bénéficient les acteurs régionaux »².

La question est donc la suivante : est-ce que le développement d'une politique internationale de la part du gouvernement du Québec est un jeu à somme positive ou à somme négative pour la politique internationale du Canada ? Est-ce que le fait qu'une province comme le Québec agisse en relations internationales permet au Canada d'être plus efficace en politique internationale, ou est-ce que ce nouvel état de fait accentue les conflits et favorise le déchirement du pays ?

Malgré une interpénétration des hypothèses, il semble que le développement d'une diplomatie québécoise n'augmente pas la qualité de la diplomatie canadienne dans son ensemble. Le développement de la paradiplomatie québécoise est même un facteur important de conflits au Québec et au Canada. Pour dire les choses simplement, les relations Québec-Canada en relations internationales sont à l'image des relations entre Québec et Ottawa en politique interne. Il s'agit donc bien d'un prolongement international des conflits internes. Le fait d'afficher une représentation au Québec accentue les conflits car le gouvernement fédéral cherche toujours à contrôler ou à baliser l'action internationale du Québec alors que la logique des actions du gouvernement du Québec n'est pas de viser à l'intégrité territoriale mais au renforcement de la coopération internationale, notamment avec l'aide de la France.

Au Canada, le pouvoir central est souvent perçu comme étant dominé par une communauté différente de la communauté québécoise. Ces derniers, pour échapper à la domination de l'autre communauté, ont cherché et cherchent toujours à développer des politiques au niveau québécois afin de s'en assurer la maîtrise. Toute tentative du gouvernement central d'imposer des normes nationales est mal perçue par le gouvernement du Québec qui voit, dans les actions du gouvernement du Canada, une tentative d'ingérence de l'autre communauté ou d'une autorité politique plus ou moins légitime.

Le problème du Canada est accentué par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations, les engagements internationaux du gouvernement fédéral n'entraînent pas automatiquement son application par les provinces, donc par le Québec³. Au Canada, en vertu de décisions de tribunaux, le gouvernement peut s'engager par traités au niveau international, mais rien n'oblige les provinces à appliquer ces traités s'ils

concernent les juridictions provinciales. Lorsque les rapports internationaux concernaient essentiellement les questions de sécurité militaire, les actions internationales du gouvernement du Canada pouvaient se concrétiser sans trop d'entraves. Aujourd'hui, alors que les questions de sécurité économique ont surpassé les questions de sécurité militaire et que les traités internationaux concernent d'autres domaines d'activité comme l'éducation, la santé, la culture, les richesses naturelles, la formation professionnelle ou l'environnement, les conflits de juridiction au Canada sont de plus en plus nombreux⁴.

De telles contraintes, souvent incompréhensibles pour les observateurs étrangers, rendent difficiles les rapports avec les interlocuteurs du Canada, en plus de mettre dans l'embarras les fonctionnaires et les politiciens fédéraux. Vu cette situation, très détestable pour les représentants du gouvernement canadien, il existe trois possibilités. La première possibilité pour le gouvernement fédéral est de tenter de subordonner les provinces aux volontés du gouvernement central en ce qui concerne l'application de ses accords internationaux et ce, même dans les domaines de compétence des provinces. Cette solution provoquerait à coup sûr une réaction hostile de la part des provinces, car elle équivaudrait à un abandon pur et simple d'un certain nombre de leurs attributions. Cette pratique est également contraire à l'esprit de la Révolution tranquille au Québec. La seconde possibilité est d'impliquer les provinces dans le processus. Ces dernières, en échange, s'engageraient à appliquer les traités signés par Ottawa. Cette mesure est cette fois contraire à la volonté de nombreux acteurs à Ottawa, qui cherchent à renforcer les pouvoirs du gouvernement central et à assurer sa suprématie. La troisième solution est de laisser les provinces développer leur politique internationale dans leurs champs de compétence en définissant certaines balises. On aurait pu conclure un accord-cadre avec les provinces pour que ces dernières s'engagent à respecter les engagements internationaux du Canada en retour d'une marge de manœuvre internationale. En ce qui concerne le cas québécois, les fédéraux vont avoir tendance à choisir la première option même si, avec le temps, la troisième s'impose péniblement.

LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC ET LA CRISE POLITIQUE CANADIENNE

Contrairement à la légende populaire, les relations internationales du Québec ne remontent pas aux années 1960. Le développement de paradiplomatie au Québec n'est donc pas un phénomène nouveau. On doit cependant constater que les efforts internationaux du Québec sont, avant 1960, plutôt modestes⁵. Si on fait abstraction du bureau de New York, la politique

étrangère du gouvernement du Québec était pratiquement inexistante. Au Québec, il n'y a que l'Église catholique qui s'est développé un réseau international important. Ce n'est donc pas un hasard si, lors de la Révolution tranquille, on va y puiser les premiers cadres du gouvernement du Québec en ce qui concerne les affaires étrangères⁶. Le gouvernement du Québec va également marauder dans la fonction publique fédérale. En bref, ce n'est qu'à partir des années 1960 que l'on peut parler d'une réelle politique internationale du gouvernement du Québec.

Dans les premières années de la politique étrangère québécoise, on peut noter quatre événements déterminants qui vont favoriser une institutionnalisation de celle-ci : la création de la Maison du Québec à Paris, la conclusion d'une « entente » avec les autorités françaises en matière d'éducation, la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie et la participation du gouvernement du Québec à des rencontres intergouvernementales de la Francophonie. À chacune de ces étapes, le rôle de la France va être déterminant. Encore aujourd'hui, l'attitude de la France à l'égard du Québec est suspecte pour les autorités fédérales. Lorsque le premier ministre du Québec se déplace en France, on lui ouvre les portes de toutes les plus importantes institutions : rencontre du Président, du Premier ministre, de tous les chefs de partis, on lui demande de faire un discours au Sénat, etc. On est même allé jusqu'à organiser une saison du Québec en France alors que seuls les pays souverains avaient droit à cet honneur.

C'est en octobre 1961 que les libéraux du Québec, avec en tête Jean Lesage, vont inaugurer la Maison du Québec à Paris (cette Maison sera élevée au titre de Délégation quelques années plus tard). Dans son discours d'inauguration, Jean Lesage souligne le fait que le Québec est plus qu'une simple province au sein du Canada. Il présente l'État québécois à ses invités comme un levier servant à contrer la menace d'assimilation dans le contexte nord-américain. Les autorités françaises vont se montrer très coopératives avec les représentants du Québec, malgré le manque d'expérience de ces derniers⁷. Depuis lors et jusqu'à aujourd'hui, le faste du protocole qui entoure la visite d'un représentant québécois en France démontre l'importance qu'accorde la France au Québec. La diplomatie gaulliste a favorisé la mise sur pied d'une paradiplomatie québécoise en lui assurant un certain statut international. Luc Bernier affirme même que le chef de l'État français était plus intéressé que les représentants du Québec à favoriser le développement d'une politique internationale du Québec⁸.

En 1965, le ministre Gérin-Lajoie va se rendre à Paris afin de signer une entente en matière d'éducation. Cette visite constitue le second événement déterminant de la politique étrangère du Québec. Cette entente va favoriser la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie la même année.

Le troisième événement déterminant est le discours que va prononcer le ministre de l'éducation Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire à Montréal en 1965. En effet, pour la première fois, un ministre du gouvernement du Québec affirme devant des dignitaires étrangers la volonté du Québec d'être un acteur de la scène internationale dans ses domaines de compétence constitutionnelle. Ce discours, préparé par André Patry, explicite pour la première fois la fameuse thèse Gérin-Lajoie du « prolongement international des compétences internes du Québec ». Dans son discours, Gérin-Lajoie stipule que

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité.

Mais de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement.

Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. Il n'est plus admissible non plus que l'État fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec⁹.

La réaction du gouvernement fédéral ne se fait pas attendre. Le ministre Paul Martin (père) va réagir le 20 avril 1965. Il écrit : « La situation constitutionnelle au Canada en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités est claire. Le Canada ne possède qu'une seule personnalité internationale au sein de la communauté des nations. [...] Le gouvernement fédéral est le seul responsable de la direction des affaires extérieures qui constitue partie intégrante de la politique nationale intéressant tous les Canadiens »¹⁰.

Le 23 avril suivant, le gouvernement fédéral propose la solution suivante : Une fois qu'il est décidé que ce qu'une province veut accomplir en concluant un accord avec un pays étranger en matière d'éducation ou en toute autre sphère de compétence provinciale est compatible avec la politique étrangère canadienne, les autorités provinciales peuvent en discuter directement avec les autorités compétentes en cause. Toutefois, lorsqu'il s'agit de conclure formellement un accord international, les pouvoirs fédéraux relatifs à la signature des traités et à la conduite générale des affaires étrangères doivent nécessairement entrer en jeu¹¹.

Cette dernière exigence des autorités fédérales est considérée comme inacceptable par le gouvernement du Québec. Elle a pour effet d'affirmer la suprématie du gouvernement fédéral sur les domaines de compétence provinciale en lui conférant une forme de veto sur les politiques provinciales dans ses champs de compétence. Ottawa se réserve toute la supervision de l'opération en plus de se réserver le droit de donner ou non son assentiment à une politique de compétence provinciale. Paul Gérin-Lajoie va ainsi répliquer en affirmant : « Le Québec n'a pas de permission à demander à Ottawa pour conclure des ententes internationales dans les domaines de sa juridiction. Il n'a pas demandé cette permission pour signer un accord avec la France et ne la demandera pas quand il voudra conclure d'autres ententes du même genre avec d'autres pays »¹².

Dans un premier temps, les autorités fédérales avaient favorisé les initiatives du gouvernement du Québec sur la scène internationale. Ils sont même intervenus pour faciliter l'ouverture de la Maison du Québec à Paris. Le premier délégué du Québec à Paris sera d'ailleurs un ancien fonctionnaire du gouvernement fédéral, c'est-à-dire le directeur de la Maison des étudiants canadiens à Paris. Les autorités canadiennes ne semblaient pas trop s'en faire avec le traitement extraordinaire réservé au nouveau corps diplomatique québécois, et ce malgré les affronts protocolaires. Vers 1965, suite au discours de Gérin-Lajoie, la situation va commencer à changer. Comme le dit Claude Morin, acteur dans le conflit du côté québécois, « l'attitude fédérale se transforma du tout au tout dès lors que certains gestes québécois parurent être non pas le terme ultime d'une révolution à la tranquillité rassurante, mais bien plutôt un point de départ vers la réalisation et la consolidation d'ambitions québécoises mettant à la limite en cause, dans la perspective fédérale, le rôle dominant et exclusif d'Ottawa en matière de politique étrangère »¹³.

L'hostilité envers le développement d'une politique étrangère de la part du gouvernement du Québec ne fait pas réagir que les politiciens. Les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures à Ottawa vont également être hostiles à l'avènement de ce nouvel acteur encombrant, et ce pour deux raisons. Premièrement, les actions du gouvernement du Québec entraient en concurrence avec les actions du gouvernement fédéral, ce qui avait pour incidence de mettre en péril leurs efforts et leur légitimité. Deuxièmement, certains Canadiens français, comme on disait à l'époque et encore aujourd'hui du côté d'Ottawa, venaient d'accéder aux sommets de la hiérarchie de ce ministère. Ils étaient assez frustrés de se faire dire par les représentants du gouvernement du Québec que les intérêts des francophones n'étaient pas représentés convenablement¹⁴.

La riposte fédérale prendra la forme d'un accord-cadre France-Canada. L'idée derrière ce projet était de baliser les actions actuelles et futures du

gouvernement du Québec. Le Canada signerait des accords culturels avec la France et d'autres pays dont une des langues officielles est le français, comme la Belgique ou la Suisse. Ces accords auraient pour effet de couvrir des ententes québécoises qui deviendraient en quelque sorte un prolongement des accords fédéraux. Une note interne à l'usage du ministre avait pour but d'expliquer le sens de l'initiative fédérale. Dans cette note il est écrit : « Ceci [l'entente-cadre] a pour but de contrer trois visées des technocrates québécois : a) seul le Québec peut parler au nom du Canada français, b) le Québec détient le monopole des relations avec les pays francophones, c) en ce qui concerne l'éducation, la culture, etc., étant autonome à l'intérieur, le Québec est indépendant à l'extérieur et, dans ces domaines, peut établir et développer des relations avec d'autres pays sans s'occuper d'Ottawa (consultation, autorisation avis, etc.) »¹⁵.

Malgré les protestations de plus en plus fortes d'Ottawa, la diplomatie gaulliste va continuer à soutenir les actions du Québec, entre autres à des rencontres intergouvernementales des pays francophones. Cette participation constitue le quatrième événement qui va faciliter le développement de la politique étrangère du Québec. Les autorités françaises vont aviser le gouvernement du Gabon qu'ils peuvent traiter directement avec le gouvernement du Québec, chose impensable en vertu du droit international.

L'invitation du Québec comme gouvernement participant à la conférence du Gabon sur l'éducation va faire réagir vivement les autorités fédérales. Comme le soutient Ivan Head, conseiller spécial de Trudeau en matière de relations internationales, « l'invitation du gouvernement du Gabon était l'une des plus sérieuses menaces à l'intégrité du Canada que le pays ait jamais connue... Elle contenait les graines de la destruction du Canada en tant que membre de la communauté internationale »¹⁶.

La stratégie internationale du Canada concernant la présence du Québec à la Francophonie va, pendant un temps, être triple : 1) Le gouvernement du Canada va tenter de chapeauter les actions du Québec en déterminant les conditions de la présence de celui-ci, 2) il va banaliser le Québec en tant qu'acteur en donnant l'impression qu'il y a beaucoup de francophones au Canada et que, à son exemple, d'autres provinces pourraient aussi légitimement que le Québec représenter la francophonie canadienne et 3) il va tenter de devenir un des membres les plus dynamiques et influents de la Francophonie. On cherchait à Ottawa à être presque, sinon plus, influent que la France, ce qui, compte tenu des moyens limités de la diplomatie canadienne en comparaison avec la diplomatie française, est complètement ridicule.

L'attitude du gouvernement fédéral va se durcir avec l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976. On va refuser la présence du Québec à des postes

importants à Washington. L'obsession de Pierre Elliot Trudeau à combattre les nationalistes québécois aux États-Unis va atteindre son paroxysme en 1977 alors qu'à Washington et devant les deux chambres réunies du Congrès il qualifie l'indépendance du Québec de « crime against humanity », rien de moins.

L'attitude du gouvernement fédéral va s'adoucir avec l'arrivée au pouvoir de Brian Mulroney. C'est lui qui va résoudre le blocage en permettant la tenue de la première conférence de la Francophonie à Québec en 1987 et en impliquant les provinces dans le processus de négociation de l'ALÉNA.

La politique du durcissement va cependant se poursuivre avec le retour au pouvoir du Parti québécois en 1994. En effet, après le référendum de 1995, le ministre des Affaires étrangères du Canada, Lloyd Axworthy, va mettre sur pied une stratégie fédérale qui propose d'empêcher les représentants souverainistes de s'exprimer librement à l'étranger. Cette stratégie vise, entre autres, à empêcher les députés du Bloc québécois de participer aux missions des parlementaires canadiens. Cette stratégie comprend également la publication d'un petit manuel, rebaptisé par le premier ministre du Québec « le Petit Catéchisme fédéral », qui fournit aux diplomates canadiens des réponses aux questions concernant les souverainistes québécois¹⁷.

La paradiplomatie québécoise, alors sous la gouverne de ministre Sylvain Simard, est en déroute. Le ministère est amputé d'une partie de ses ressources financières et de ses représentations à l'étranger. Le signal d'alarme pour les autorités gouvernementales québécoises va provenir d'une attitude inhabituelle du gouvernement français. En effet, la ministre de la culture française annonce quelques semaines avant la réélection du Parti québécois que le gouvernement de Lionel Jospin confirme sa présence au « Réseau des ministres de la Culture » parrainé par Sheila Copps. L'étonnement cède la place à l'effroi lorsque Lionel Jospin encense la politique du multiculturalisme canadien et avance que le gouvernement du Canada est un allié important pour la France dans la bataille pour la diversité culturelle. Même si le gouvernement français rectifiera le tir lors d'une rencontre subséquente avec Lucien Bouchard, on réalise à Québec qu'on a négligé les relations internationales du Québec et surtout les liens privilégiés avec la France.

Depuis 1998, la diplomatie québécoise retrouve un peu de sa superbe. En effet, à la suite des coupures des dernières années, le gouvernement du Parti québécois, sous la gouverne de Lucien Bouchard, remet à l'agenda la présence internationale du Québec. La tentative toujours maladroite de Sheila Copps et du gouvernement du Canada d'exclure le Québec des débats sur la diversité culturelle va suffire à convaincre le premier ministre de redonner au ministère des relations internationales une direction forte. Après la réélection du Parti en 1998, le gouvernement va faire connaître son désir de

réhabiliter l'action internationale du Québec. C'est à Louise Beaudoin, une ministre senior, que l'on assignera cette tâche.

Le gouvernement du Québec va profiter du débat sur la diversité culturelle pour relancer ses initiatives internationales. Il va faire valoir que la culture est de compétence constitutionnelle québécoise et cherchera à intervenir dans les forums internationaux sur la question de la diversité culturelle. Il va également réactiver les relations avec la France. Les représentants français inviteront la ministre de la Culture québécoise, Mme Agnès Maltais, à participer en mars 1999 à un forum international sur la culture qui se déroule à Paris. Cette initiative du gouvernement français provoquera une réaction de désapprobation du gouvernement de Jean Chrétien. Ce dernier, même s'il tolère les relations directes entre la France et le Québec, déclare que « cette pratique ne saurait cependant être élargie à tout autre contexte international sans l'aval explicite du gouvernement canadien »¹⁸.

Le gouvernement Bouchard va profiter de cette lancée pour en rajouter lors d'une visite en Catalogne. Il déclare : « Il est insensé et inconcevable que le gouvernement fédéral prétende parler pour le Québec dès lors qu'il est question de diversité culturelle [...] La culture québécoise appartient aux Québécois, pas au gouvernement fédéral »¹⁹. Lors de ce séjour en Catalogne, le président de la Generalitat, Jordi Pujol, affirme que « le Québec est pour nous un exemple. Si le Québec a plus de pouvoirs et de liberté, cela est bon pour la Catalogne qui a le même désir ». Il ajoute : « Le Québec avait besoin de s'affirmer dans un océan anglo-saxon. Dans cet océan, le Québec a failli disparaître. Le mouvement nationaliste des 30 dernières années a rendu le Québec plus moderne, plus ouvert et plus ambitieux »²⁰.

Les nationalistes des deux côtés de l'Atlantique profitent de leur rencontre pour signer une déclaration conjointe affirmant la défense des identités culturelles dans le contexte de la mondialisation. Les deux leaders souhaitent que les « nations non souveraines » puissent participer à des forums internationaux sur la diversité culturelle. Le gouvernement du Québec annonce lors de cette rencontre l'ouverture de sa 35^e représentation à l'étranger²¹. Lucien Bouchard plaide pour que les règles de la Francophonie s'appliquent à d'autres organismes comme l'UNESCO. Les ministres à vocation économique plaident pour la participation du Québec à des organismes comme l'OMC lorsque les intérêts du Québec sont directement en jeu. Louise Beaudoin se donne pour mission de négocier avec Ottawa les modalités de participation ainsi que la liberté de parole du Québec à ces organisations internationales.

Ces offensives du Québec ne seront pas sans succès. Sheila Copps, qui avait précédemment refusé la participation de représentants du gouvernement du Québec de manière autonome à la rencontre du Réseau des ministres de la

culture, révisé sa position. Elle invite Agnès Maltais à se joindre à la délégation canadienne en lui accordant un droit de parole. Il est cependant trop tôt pour crier victoire à Québec car Ottawa se méfie toujours des actions internationales du gouvernement du Québec.

La démonstration la plus évidente de l'attitude négative d'Ottawa envers le développement de relations internationales du Québec se produit lors d'un voyage de Lucien Bouchard au Mexique. En janvier 1998, le premier ministre du Québec doit participer à une mission « d'Équipe Canada » en Amérique latine. La situation politique du Québec, en pleine tempête du verglas, empêche le premier ministre du Québec de se rendre à cette mission. Ce geste ne doit pas être interprété comme de la mauvaise volonté de la part du Premier ministre, car il avait précédemment participé à ce type de mission canadienne. Le gouvernement du Québec est cependant conscient des opportunités que représente pour l'économie québécoise le marché mexicain. Ils mettent donc sur pied une mission avec une délégation de 120 gens d'affaires. Dans le cadre de cette mission, le premier ministre du Québec prévoit rencontrer le Président mexicain Ernesto Zedillo.

Afin de préparer cette mission, le ministère des relations internationales du Québec transmet, en vertu du protocole, au ministère des Affaires étrangères du Canada les demandes de rencontres avec des membres du gouvernement mexicain. Le gouvernement de Jean Chrétien transmet les demandes de rencontres ministérielles, sauf celle prévue avec le président Zedillo. Même si la réalité les contredit, les autorités fédérales rétorqueront « qu'il n'est pas dans la pratique diplomatique pour les premiers ministres des provinces de rencontrer le chef d'État du Mexique »²². Jean Chrétien avance qu'il n'est pas du ressort du gouvernement du Canada d'organiser des rencontres avec des présidents des pays étrangers. Ce faisant, le premier ministre va à l'encontre du protocole que ses prédécesseurs ont établi avec le gouvernement du Québec. Autrement dit, est-ce à dire que le gouvernement du Québec peut solliciter de sa propre initiative, et sans passer par Ottawa, des rencontres au plus haut niveau ? Bien sûr que non. Jean Chrétien est décidément toujours égal à lui-même. Pour expliquer leur attitude, les représentants du gouvernement fédéral vont finalement faire savoir que le président du Mexique est en visite à l'étranger. Il est en effet à l'étranger lors de la visite de M. Bouchard, il est en fait avec Gary Davis... le gouverneur de la Californie !

CONCLUSION

Selon Brian Hocking, le développement de paradiplomaties chez les mouvements nationalistes subnationaux crée des conflits. En effet, « l'im-

pression était créée que les autorités centrales et régionales des divers pays étaient condamnées à mener une lutte à somme nulle pour l'accès au système international, les premiers cherchant à empêcher les derniers de jouer un rôle dans l'élaboration de la politique étrangère et à limiter toute intervention de leur part sur la scène internationale »²³. Cette affirmation du professeur Hocking est insatisfaisante car il existe des formes de coopération entre les représentants du gouvernement canadien et ceux du gouvernement du Québec. Comme le soutient Graham Fraser dans la préface de livre de Luc Bernier sur la politique internationale du Québec, « souvent, dans les postes moins sensibles que Paris, les relations entre la Délégation du Québec et l'Ambassade du Canada sont caractérisées par l'amitié et la coopération »²⁴. Cette affirmation est particulièrement vraie lorsque l'on parle d'investissements étrangers²⁵.

Il serait un peu rapide d'affirmer que le développement des actions internationales par le gouvernement du Québec est porteur de conflit et de désordre. Tout n'est pas aussi négatif, et c'est ce qui rend le sujet si intéressant. Malgré cette tendance généralisée aux conflits, il existe des exceptions où les deux ordres de gouvernement travaillent ensemble, par exemple en ce qui concerne les politiques d'immigration au Canada, qui sont administrées conjointement par le Québec et par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement du Québec va, par l'entremise de sa paradiplomatie, faire beaucoup pour le développement économique et culturel du Québec. Pour ne citer que quelques exemples, Montréal a accueilli 25 nouvelles organisations internationales depuis quatre ans. Cette ville accueille aujourd'hui plus d'organisations internationales que la ville de San Francisco. De plus, le gouvernement du Québec a réussi à convaincre les responsables du NASDAQ de choisir Montréal et non Toronto pour implanter un NASDAQ au Canada. Les retombées risquent d'être très importantes pour le développement d'entreprises de la nouvelle économie à Montréal et au Québec. Enfin, selon le magazine américain *Site Selection*, Investissement Québec est parmi les dix meilleures agences de développement économique en Amérique pour l'année 1998.

Le cas du Québec tend à démontrer que le développement de paradiplomaties n'est pas un multiplicateur de puissance. Cependant, il peut être considéré comme un cas extrême de protodiplomatie. Il est évident que la paradiplomatie fonctionne mieux en Allemagne, en France et aux États-Unis et qu'elle peut être un multiplicateur de puissance. En conclusion, nous pouvons simplement affirmer que le développement de paradiplomaties reste à l'image des relations entre le centre et la périphérie. La paradiplomatie peut donc être facteur de puissance comme d'impuissance. Le rôle des politiciens est, à tout coup, déterminant.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. K. C. Wheare, *Federal government*, Londres, Oxford University Press, 1968.
2. Jacques Palard, « Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges », *Etudes internationales*, vol. XXX, no 4, décembre 1999, p. 657.
3. Kin Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3e éd., 1997, p. 295 et Howard A Leeson et Wilfried Vanderelst, *External Affairs and Canadian Federalism : The History of A Dilemma*, Toronto, Holt Rinehard and Winston, 1973.
4. Sur la transformation des questions de sécurité voir : Charles-Philippe David, *La guerre et la paix. Approche contemporaine de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de sciences po, 2000.
5. Louise Beaudoin, « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec sur la scène internationale » dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 441-470.
6. Luc Bernier, *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Les Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1996, p. 33.
7. Frédéric Bastien, *Relations particulières. La France face au Québec après de Gaulle*, Montréal, Boréal, 1999.
8. *Ibid.*, p. 51-52.
9. Tiré du texte de l'allocution prononcée par monsieur Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal, le 12 avril 1965.
10. Cette citation est tirée de Claude Morin, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Boréal, Montréal, 1987, p. 29.
11. Cette citation est tirée de Morin, *op.cit.*, p. 29.
12. *Ibid.*, p. 29.
13. Claude Morin, *op.cit.*, p. 33.
14. Luc Bernier, *op.cit.*, p. 86.
15. Cité et traduit par Claude Morin, *op.cit.*, p. 50.
16. Cité dans Luc Bernier, *op.cit.*, p. 63.
17. Michel Venne, « Stratégie fédérale pour contrer les souverainistes à l'étranger. Chrétien trouve normal d'"informer" les ambassadeurs », *Le Devoir*, 7 septembre 1999.
18. Bernard Descôteaux, « La doctrine Gérin-Lajoie ravivée », dans Roch Côté (dir.), *Québec 2000, Rétrospective du XXe siècle*, Fides, Montréal, 1999, p. 289.
19. *Ibid.*, p. 289.

20. Christian Rioux, « Bouchard reçu en chef d'État. Pour le président catalan, le nationalisme québécois est facteur de progrès », *Le Devoir*, lundi 15 mars 1999.
21. *Ibid.*
22. Bernard Descôteaux, *op.cit.*, p. 290.
23. Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes internationales*, vol. XXV, no. 3, 1994, p. 405.
24. Luc Bernier, *op.cit.*, introduction.
25. Tiré d'un entretien le 30 octobre 2000 avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris.