

La coopération du Québec avec l'extérieur

Denis Vaugeois

Volume 5, Number 2, 1974

La coopération internationale entre pays francophones

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700451ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700451ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Vaugeois, D. (1974). La coopération du Québec avec l'extérieur. *Études internationales*, 5(2), 376–387. <https://doi.org/10.7202/700451ar>

LA COOPÉRATION DU QUÉBEC AVEC L'EXTÉRIEUR

Denis VAUGEOIS

I - Généralités

Ce numéro spécial d'*Études internationales* porte sur la coopération internationale et les pays francophones. Un Français, un Canadien et un Québécois présentent à tour de rôle les programmes de coopération organisés ou soutenus par leur gouvernement respectif.

Les vieux routiers de la vie internationale s'étonneront sans doute de rencontrer un aperçu des activités de coopération d'un gouvernement provincial – en principe, subordonné –, aux côtés de celles d'États pleinement souverains.

Le jeu traditionnel des relations internationales ne favorisait certes pas, à l'origine, la présence et l'action du Québec. Pourtant la sympathie de la France, l'amitié de certains pays africains, particulièrement le Gabon et le Rwanda, l'attitude réaliste et la compréhension du gouvernement fédéral du Canada ont permis au Québec une intrusion qui a profondément marqué les relations à l'intérieur de la Francophonie.

C'est devenu un lieu commun d'affirmer que le gouvernement fédéral canadien a modifié les orientations fondamentales de sa politique extérieure à la suite des timides percées internationales du Québec. Les accords culturels du Canada avec la France et la Belgique, l'apparition à Ottawa de budgets d'aide destinée aux pays francophones d'Afrique, la participation du Canada à l'Agence de coopération culturelle et technique sont reliés directement à l'action et aux intentions du Québec.

Le but de cette brève monographie n'est pas de dire comment a joué l'influence québécoise, mais il ne serait pas inutile qu'elle fournisse quelques éléments d'analyse. Pour y arriver, il nous est apparu préférable de définir, puis de dégager une évolution, enfin, de remettre le tout dans un contexte politique, économique et culturel avant de donner un aperçu des programmes eux-mêmes.

La coopération

Le terme même de « coopération » est compris de diverses façons. Pour la plupart des Québécois, coopération veut d'abord dire collaboration ; pour d'autres, il réfère à

un système coopératif; pour d'autres enfin, il signifie « aide », c'est-à-dire « une politique par laquelle un gouvernement apporte sa contribution au développement économique, culturel et technique de nations moins développées ».

Qu'on ne s'en étonne point: aucun des trois sens indiqués ne correspond à celui qui convient lorsqu'on veut traiter de la coopération du Québec avec l'extérieur. L'attitude du Québec vis-à-vis de l'extérieur, la France surtout, a provoqué une redéfinition des mots, voire des concepts eux-mêmes. Dès les retrouvailles franco-québécoises de la décennie soixante, il est apparu évident que la coopération traditionnelle, pratiquée comme une aide, ne cadrerait pas avec le type normal de rapports entre sociétés développées. Une autre orientation s'imposait: celle de politiques concertées au moyen desquelles deux communautés de niveau comparable de développement industriel, technique ou culturel échangent leurs ressources sur une base de complémentarité et de réciprocité¹.

Voilà un des caractères passablement inédits de la coopération entre la France et le Québec dont maints chefs d'État, ministres et porte-parole officiels n'ont cessé depuis 1964 de répéter l'aspect privilégié, irréversible et indispensable. Cette forme de coopération, le Québec n'a pas tardé à l'établir avec ses voisins immédiats comme avec les collectivités avec lesquelles il se sentait le plus d'affinités.

Du Québec

« Du Québec » signifie ici ce qui émane, ce qui procède du gouvernement du Québec, ou encore ce qui y aboutit, ce qui s'y rapporte. Se trouvent donc forcément exclues les relations avec l'extérieur qui échappent à l'intervention gouvernementale. Par exemple, une mission d'hommes d'affaires peut se réaliser avec ou sans l'aide gouvernementale. Il en va de même pour tous les échanges, fruits d'initiatives d'individus ou d'institutions privées.

Ces précisions peuvent surprendre. Elles seraient superflues si le Québec était un État souverain. La différence serait nette. Elle ne l'est pas du fait que, très souvent, le Québec doit pratiquement se comporter comme une entreprise privée pour réussir à organiser sa représentation à l'étranger ou pour établir certains programmes d'échanges; et encore, cela lui est rendu plus difficile, étant donné son statut de gouvernement.

En effet, l'entreprise privée québécoise peut, aussi paradoxal que cela puisse paraître, établir plus facilement des relations avec l'extérieur, voire avec des gouvernements étrangers. C'est d'ailleurs l'action et une certaine pression du milieu qui a amené le gouvernement du Québec à agir dans le domaine des relations internationales.

L'extérieur

Les relations avec les autres s'établissent normalement selon des choix fondés sur la nature même de celui qui les amorce ou les entretient.

1. Vingt ans plus tôt, des leaders africains espéraient et appelaient des relations « dans l'égalité des peuples fraternels » (SENGHOR, 1940).

Le Québec, terre francophone d'Amérique, a choisi d'échanger d'abord avec les nations francophones, ensuite avec ses voisins nord-américains. Progressivement, la définition de la réalité québécoise se raffine et amène le Québec à élargir le champ de ses relations. Cette évolution se fait dans le sens de ses intérêts, économiques surtout, et compte tenu de son particularisme culturel qui déborde, cela va de soi, la dimension linguistique.

L'extérieur, ce fut successivement et pour des raisons tantôt historiques, tantôt culturelles, politiques, géographiques ou économiques, la France, puis l'Angleterre, les États-Unis, l'Afrique francophone, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, les autres provinces canadiennes. Le cercle des relations internationales ou intergouvernementales du Québec s'élargit au fur et à mesure que se précise ou s'exprime sa personnalité propre.

Les premiers « accords » franco-québécois

L'extérieur, ce fut d'abord et surtout la France. Des échanges existaient depuis toujours en quelque sorte. Au début de 1964, M. Demonque, président de l'Association pour l'organisation des stages en France (ASTEF) et M. Gérin-Lajoie, ministre québécois de la Jeunesse convenaient d'un nouveau programme d'échanges entre la France et le Québec. Une commission mixte, chargée de veiller à l'application de cette entente, se réunissait pour la première fois le 22 avril 1964².

Cette fois, le mouvement est vraiment donné. Un Québec nouveau, celui de la « révolution tranquille », découvre une France nouvelle, celle de la décolonisation, des communautés francophones, de l'autodétermination³. Des stages s'organisent : les missions se multiplient. Le milieu universitaire, en particulier, se montre impatient. En juillet, la visite à Québec de membres de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale française fournit l'occasion d'étudier quelques projets précis. Le 10 novembre, le président de la République française accorde un entretien au premier ministre du Québec. L'idée d'une entente franco-québécoise faisait son chemin. Après de longues études et de multiples projets jugés insatisfaisants ou inacceptables par les uns et les autres, après avoir parlé de procès-verbal, de déclaration conjointe, d'entente signée par les deux ministres de l'Éducation, on en vient à une formule d'entente qui serait signée par les deux ministres de l'Éducation, de même que par deux hauts fonctionnaires : le directeur général des Affaires culturelles et techniques au ministère des Affaires étrangères de France et le sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales du Québec. L'entente projetée se trouvait ainsi élargie sinon dans sa portée, certes dans sa signification. Le jour même de sa signature, le 27 février 1965, l'ambassadeur de France à Ottawa et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures s'informaient et se félicitaient de l'entente par un échange de notes.

Le 17 novembre 1965, le Canada et la France arrêtaient à Ottawa les termes d'un accord culturel. Le gouvernement du Québec souffrait cette intrusion fédérale dans le

2. En 1970, l'Agence de coopération technique, industrielle et économique (ACTIM) prenait la succession de l'ASTEF.

3. Une France libre et généreuse propose « un nouvel Empire, fondé sur l'entente et la paix, permanent et incontesté. Empire non point de la force, mais du droit, de l'amitié, de la confiance » (Abd el MONEIM).

domaine culturel, à la condition de pouvoir signer avec la France un accord distinct, également à caractère culturel. Nulle référence à l'accord cadre franco-canadien ne devait être faite et à nouveau le Canada et la France procédèrent à un échange de notes pour s'informer de cette nouvelle entente franco-québécoise (le 24 novembre 1965).

Le cas belge

Parallèlement aux démarches poursuivies avec la France, des fonctionnaires québécois engagèrent des pourparlers avec des interlocuteurs belges. Le contexte politique était évidemment moins propice. Ce fut tout de même avec étonnement que le premier ministre du Québec devait apprendre la signature projetée d'un accord culturel entre la Belgique et le Canada. Le soir du 7 mai, dans un télégramme à son homologue canadien, il dénonçait l'absence de « consultation préalable » et concluait : « Nous serons conséquemment obligés à regret de nous désolidariser de votre geste ». Jusqu'à ce jour, les différents premiers ministres qui se sont succédés à la tête du gouvernement du Québec ont maintenu semblable attitude.

En 1971, le gouvernement fédéral canadien a par ailleurs proposé aux autorités belges un second accord, visant une coopération industrielle, scientifique et technique. En réalité, l'accord recouvrait d'assez près les principaux domaines de l'accord culturel de 1967, tout en ouvrant de nouveaux secteurs. Cette fois le Québec avait été consulté. Il fut même invité à désigner un des quatre membres de la partie canadienne de la Commission mixte belgo-canadienne; les autorités fédérales préférant cette modalité à la proposition faite d'une sous-commission belgo-québécoise.

La signature de cet accord coïncide en quelque sorte avec l'ouverture d'une délégation générale du Québec à Bruxelles en 1972. L'action de cette « maison » du Québec, plus que l'accord de 1971, marqua le début d'un courant d'échanges à portées surtout industrielle, technique et culturelle.

L'Afrique francophone

Le Québec a d'abord été présent en Afrique par ses missionnaires, puis par ses professeurs et experts détachés par le Bureau fédéral de l'Aide extérieure (aujourd'hui ACDI).

Depuis 1967, le Québec a également arrêté de modestes accords de coopération bilatérale et donné suite à diverses propositions d'échanges.

Le 4 avril 1967, à Québec, le président du Rwanda et le premier ministre du Québec signaient une déclaration commune par laquelle ils convenaient d'intensifier les échanges culturels entre leurs deux peuples.

Présent, sans chaperon fédéral, à la Conférence des ministres de l'Éducation de Libreville, en février 1968, le Québec esquissa un projet de coopération bilatérale avec le Gabon. Une correspondance entre le président de la République du Gabon et le premier ministre du Québec est échangée entre les mois de juillet et d'octobre 1968. Un projet de lettres d'entente s'ensuit et finalement, le 2 juillet 1969, ministres gabonnais et québécois de l'Éducation signent le procès-verbal de leurs décisions conjointes.

Par la suite, les relations du Québec avec l'Afrique prirent une allure beaucoup moins formelle. Des missions officielles de part et d'autre permirent d'élaborer et de

favoriser des projets d'échanges, surtout dans les domaines de l'éducation, de la santé, du tourisme, des mines, de l'agriculture, etc.

À partir de 1971-72, plusieurs de ces missions se firent avec l'ACDI et il en sortit des projets conjoints (ACDI-QUÉBEC) de coopération.

L'Agence de coopération culturelle et technique

Après avoir participé fort activement aux conférences constitutives de l'Agence de coopération culturelle et technique et après avoir même affecté un fonctionnaire au secrétariat provisoire, le Québec, parce qu'État non totalement souverain, n'en devint membre qu'à la suite de démarches et de négociations fort complexes. La charte de l'Agence porte la marque de ces péripéties et le Québec, après entente avec le Canada (c'est-à-dire avec le gouvernement fédéral qui s'est progressivement attribué la responsabilité de la politique étrangère⁴), devint membre, à titre de gouvernement participant. L'expérience pouvait être féconde et le Québec la prit au sérieux. Victime de plusieurs obstacles diplomatiques dressés par les défenseurs de l'unité canadienne, conscient du mauvais service qu'il rendait à ses partenaires africains en signant avec eux de pacifiques ententes culturelles ou techniques, le Québec entreprit de jouer à fond les institutions de l'Agence. Quatrième gouvernement contributeur (après celui de la France, du gouvernement fédéral du Canada et celui de la Belgique), le Québec n'hésita pas à soutenir des projets spéciaux, particulièrement dans le domaine du tourisme, de l'artisanat et de l'audio-visuel. Il fit tant et si bien qu'un haut fonctionnaire de l'Agence se prit à souhaiter que l'organisation internationale compte moins d'États-membres et plus de gouvernements participants !

Les voisins américains

Dès 1965, un projet d'entente culturelle avec la Louisiane voit le jour. Des échanges s'organisèrent. Ce n'est pourtant que le 11 septembre 1969 que le premier ministre du Québec, profitant de la visite du gouverneur de la Louisiane, put rendre officielle cette coopération par l'émission d'un communiqué de presse.

L'ouverture d'une « maison » du Québec à Boston permit d'intensifier les relations déjà fort importantes entre les Franco-Américains et les Québécois. Les autorités du Maine et du Massachusetts y souscrivirent rapidement et une coopération s'amorça officiellement. Ce mouvement ne fait que commencer et plusieurs autres ententes sont prévisibles.

Les voisins canadiens

En 1969, juin et décembre, le gouvernement du Québec signait avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick des ententes de coopération. La première porte principalement sur l'administration, l'éducation, la culture et la langue ; la seconde se définit comme « un accord de coopération et d'échanges en matières d'éducation, de culture et de

4. « La constitution d'autres États fédéraux confère à leur gouvernement central un pouvoir primordial en matière d'affaires étrangères, mais l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne contient aucune disposition expresse et précise à cet effet. Qui plus est, l'Acte ne fait aucune mention spécifique du pouvoir de conclure des traités? » ; texte tiré de *Fédéralisme et relations internationales*, brochure publiée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures en 1968 (p. 8).

communications ». Dans les deux cas, une commission mixte est chargée de l'organisation des échanges.

D'un ministère des Affaires fédérales-provinciales au ministère des Affaires intergouvernementales

La signature des accords de coopération de 1964-1965 amena les autorités des ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles à se doter de services de coopération avec l'extérieur. Au début, le ministère des Affaires fédérales-provinciales exerça une certaine coordination en assurant la présidence des commissions permanentes. Ce rôle appelait une révision du mandat de ce ministère. Le 4 avril 1967 était votée la loi créant un ministère des Affaires intergouvernementales, en remplacement du ministère des Affaires fédérales-provinciales. Le nouveau ministère se structure alors en deux grandes directions générales: l'une des relations fédérales-provinciales et l'autre des relations avec l'extérieur. L'ancien Directeur du service de la Coopération avec l'extérieur du ministère de l'Éducation passa au ministère des Affaires intergouvernementales et devint le premier directeur général des relations avec l'extérieur. Les budgets de coopération lui furent confiés et on prévoyait alors le regroupement des services de coopération existant. Entre temps, le M.A.I. se dota d'un service de coopération technique.

Un an, presque jour pour jour, après la création de ce nouveau ministère, le gouvernement nommait un commissaire général à la Coopération avec l'extérieur. Ce dernier, rattaché au M.A.I., se voyait confier « la responsabilité de la mise en application des ententes du gouvernement du Québec avec les gouvernements étrangers, de la préparation et de la réalisation des programmes et des politiques d'échanges du Québec avec l'extérieur, ainsi que de la présence et de l'action culturelle du Québec hors de ses frontières ».

Parallèlement à cet effort de coordination pour les programmes d'échanges, le ministère des Affaires intergouvernementales qui avait hérité des « maisons du Québec » s'employait à relier la représentation à l'étranger avec la coopération. La Direction générale des relations avec l'extérieur devint la Direction générale de la coopération avec l'extérieur tandis qu'était formé un embryon de Direction générale des relations internationales. Cette dernière se voyait confier, outre l'administration des maisons du Québec, l'aspect politique des relations avec l'extérieur.

Jusqu'en 1972, il exista, à toute fin pratique, trois services de coopération: éducative, culturelle et technique. Le Service de coopération technique veillait aux intérêts des ministères non dotés de leur propre Service de coopération avec l'extérieur. C'est ainsi que le ministère des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, du Tourisme, de l'Agriculture, de la Santé (puis des Affaires sociales), des Affaires municipales, des Transports, etc., eurent également leurs programmes de coopération.

Parallèlement à l'établissement d'un système de budget par programme (PPBS), le ministère des Affaires intergouvernementales restructura les services de coopération. Quatre modules furent créés, correspondant aux quatre grandes missions de l'État québécois: économique, sociale, éducative et culturelle, gouvernementale et administrative.

UN APERÇU DE LA COOPÉRATION DU QUÉBEC AVEC LA FRANCE

La mission économique

Le réseau des maisons du Québec a d'abord un fondement économique : recherche d'investissements et aussi promotion des produits québécois. Mais il ne s'agit pas là d'activités de coopération au sens où nous l'entendons ici.

Jusqu'à maintenant, des programmes de coopération économique n'ont existé vraiment qu'avec la France. Et ce, à l'intérieur de deux circuits complémentaires : celui de l'ACTIM et celui du ministère des Affaires étrangères.

En guise d'illustration, indiquons que pendant l'année budgétaire 1972-1973 un total de 409 personnes ont été échangées : 100 dans le sens France-Québec et 309 dans le sens Québec-France. Elles se répartissaient de la façon suivante : 129 pour le « domaine » des richesses naturelles et des industries primaires, 179 pour le « domaine » des industries secondaires, 44 pour le « domaine » des services, autant pour celui des transports et 12 pour celui des ressources humaines. Précisons encore que le premier « domaine » mentionné couvre les secteurs de l'agriculture (49)⁵, des forêts (28), de l'eau (23), de l'énergie (10), des pêcheries (2) et des mines (17).

Il serait trop long de donner de la même façon le détail des missions et stages pour chaque « domaine ». Ajoutons seulement que celui des industries secondaires a touché les secteurs des aliments et boissons (45), de la machinerie (23), du matériel électrique (24), du matériel de transport (13), de la construction (5), de la chimie (8), du textile (9), du papier (6), etc. Le « domaine » des services comprend pour sa part le commerce (26), le tourisme (1) et les marchés financiers (17) ; celui des transports se divise en secteurs terrestre (11), maritime (22), et aérien (11), etc.

On trouvera dans le bulletin de la *Coopération avec l'extérieur*, n° 1, (février 1971), pp. 5 à 17, un excellent bilan de « la portée économique de la coopération technique franco-québécoise ». Il serait utile également de se référer aux rapports d'*Informatech France-Québec*, dont un simple rappel des activités et des réalisations couvrirait des dizaines de pages.

La mission éducative et culturelle⁶

Comme on l'a vu, l'actuelle coopération du Québec avec la France trouve son origine dans les ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles. Il n'est donc pas étonnant de trouver là non seulement les plus anciens, mais également les plus importants programmes de coopération. Le tableau suivant présente pour les années 1971-1972 et 1972-1973 le nombre de participants à la coopération franco-québécoise en éducation. Il donne également des prévisions pour 1973-1974 et 1974-1975.

5. Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre de personnes échangées. Ils sont tirés du « Bilan de l'exercice financier 1972-1973 » préparé par la Direction générale de la coopération internationale (auparavant la Direction générale de la coopération avec l'extérieur) du ministère des Affaires intergouvernementales.

6. On trouvera dans les rapports annuels de ces deux ministères, d'importantes précisions sur les programmes de coopération mis en œuvre.

Tableau des activités exprimées en nombre de personnes échangées
pour les années 1971-72, 1972-73
et prévisions pour les années 1973-74 et 1974-75

Coopération franco-québécoise	Mission éducative	Éducation					Total	
		permanente	élémentaire et secondaire	collégiale	supérieure et de recherche			
	1971-72	646	4	233	66	289	26	618
Français	1972-73	599	—	206	88	250	19	557
	1973-74 *	589	4	250	97	218	—	569
	1974-75 *	724	15	275	120	266	13	689
	1971-72	654	6	257	47	230	—	540
Québécois	1972-73	592	—	206	91	222	3	522
	1973-74 *	635	3	253	117	211	—	584
	1974-75 *	747	47	301	125	206	3	682
	1971-72	1 300	10	490	113	519	26	1 158
Français et	1972-73	1 191	—	412	179	472	22	1 079
Québécois	1973-74 *	1 224	7	503	214	429	—	1 153
	1974-75 *	1 471	62	576	245	472	16	1 371

* Prévission.

Ces chiffres qui en étonneront plusieurs, se passent de commentaires. On ne permettra tout de même de signaler que c'est sans doute dans le domaine de l'éducation que l'objectif de réciprocité a été le mieux réalisé. Qu'on retienne seulement, pour exemple, l'échange de jeunes maîtres: ce programme inauguré en 1969 permet à des professeurs français d'enseigner au Québec et à des professeurs québécois d'enseigner en France (202 de part et d'autre en 1972-1973 dont 27 au préscolaire, 146 à l'élémentaire, 18 pour l'enfance inadaptée et 11 au secondaire).

Les échanges proprement culturels portent principalement sur les secteurs des arts et lettres et du patrimoine. En 1972-1973, 37 personnes ont été échangées dans le secteur des arts et lettres: livres (16), arts plastiques (4), arts d'interprétation (11), cinéma audio-visuel (6) et 9 dans celui de la sauvegarde et de la mise en valeur des biens culturels.

La mission sociale

Cette mission comprend trois « domaines »: sécurité du revenu, santé et socialité, logement. Un total de 173 personnes ont été échangées au cours de 1972-1973, principalement dans le secteur du « recouvrement de la santé » (135).

On pourrait croire que ce « domaine » a été touché tardivement par la coopération franco-québécoise. Aussi il peut être intéressant de rappeler que dès 1966, la commission permanente s'est donnée une « sous-commission franco-québécoise pour les affaires médicales ». Au cours de 1972-1973, les interventions de la sous-

commission ont porté principalement sur des échanges d'experts et d'enseignants (59), de médecins résidents et internes (30), et sur la poursuite de projets de recherche conjoints entre équipes françaises et québécoises (entre autres en neurobiologie, en hépatologie, en physiologie rénale, en pharmacologie, en néphrologie, en urologie, en chirurgie expérimentale, etc.). Ici encore, on se trouve en face de véritables échanges basés sur la complémentarité et la réciprocité.

La mission administrative et gouvernementale

En 1972-1973, 112 Québécois et Français ont participé à 25 missions et stages dans le cadre de la coopération dite « administrative et gouvernementale ». Ces interventions ont porté particulièrement sur les secteurs de la Justice, des Affaires municipales, du perfectionnement du personnel en collaboration avec l'École nationale d'administration publique (ENAP), de l'information par le biais des stages et missions de journalistes.

Cet aperçu est forcément très incomplet. Il faudrait en particulier souligner tous ces échanges qui touchent certaines institutions paragouvernementales. Qu'on songe notamment aux activités extérieures de l'Hydro-Québec. Ou dans un autre ordre d'idées, à l'Office franco-québécois pour la Jeunesse, créé le 9 février 1968, et qui a permis à plus de 20 000 jeunes d'être échangés entre la France et le Québec.

On le voit, la coopération du Québec avec la France se porte bien. Elle croît sans cesse, gagne en qualité et s'élargit compte tenu principalement des priorités des deux gouvernements concernés. Ainsi les programmes linguistiques reçoivent depuis 1968 une attention particulière et des projets encore plus importants sont à l'étude.

À l'automne 1972, le ministre des Affaires intergouvernementales se rendait en France pour faire le point sur la coopération franco-québécoise. Il le fit sous le double thème de l'approfondissement et de l'élargissement. Dans les domaines pionniers de la coopération franco-québécoise, l'approfondissement est la règle tandis que chaque session de la Commission permanente permet de toucher de nouveaux secteurs de coopération et d'approcher ainsi un meilleur équilibre entre les échanges prévus pour chacune des quatre grandes missions de l'État québécois.

Le développement du Québec passe par le politique, l'économique, le culturel et le social. La coopération avec la France se veut un instrument complet de progrès et un gage de qualité accrue dans tous les secteurs d'activités du gouvernement du Québec. Il n'en va pas autrement pour les programmes de coopération établis ou en voie d'établissement avec d'autres parties du monde.

La coopération autre que franco-québécoise

Partout où le gouvernement du Québec compte une « maison » (délégation générale, mission ou bureau), des échanges s'établissent naturellement. C'est le cas avec l'Italie, la République fédérale allemande, la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Liban, etc.

Outre les accords de coopération signés par le Québec et les maisons que ce dernier entretient à l'étranger, certains accords « canadiens » constituent une troisième source de programmes de coopération. Présentement, le gouvernement fédéral peut compter sur la participation du Québec à des accords qu'il a conclus avec l'URSS, la RFA et la Belgique (l'accord de 1971).

Enfin, certaines organisations internationales non gouvernementales permettent (bien indirectement cependant) au Québec de participer à des échanges internationaux. L'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), le Fonds international de coopération universitaire (FICU), le Comité international des historiens et géographes de langue française, en particulier, offrent de telles possibilités.

CONCLUSION GÉNÉRALE: LA POSITION DU QUÉBEC

Tout au long de son histoire, le Québec a cherché à maintenir des relations avec l'extérieur. Les gestes les plus officiels sont sans doute les affectations de représentants à l'étranger: que ce soit Denis Benjamin Viger, « ambassadeur près de la Cour de Londres » (c. 1830), Hector Fabre, « agent commercial et financier du Québec à Paris » (1882-1910), Jean-Joseph Pantaléon Pelletier (1911-1925) et Louis-Joseph Lemieux (1925-1935), agents généraux du Québec à Londres, Godfroy Langlois à Bruxelles (1915-1928), etc.

Au début de la décennie 1960, et particulièrement sous l'impulsion du ministre Paul Gérin-Lajoie, le gouvernement du Québec précisa une stratégie qui avait pour fondement le prolongement sur le plan international de ces compétences internes, surtout de celles qui étaient dites exclusives.

À plusieurs reprises, le ministre Paul Gérin-Lajoie se fit l'interprète de la position québécoise. Le 12 avril 1965, il déclarait devant le corps consulaire à Montréal: « Au moment où le gouvernement du Québec prend conscience de sa responsabilité dans la réalisation du destin particulier de la société québécoise, il n'a nulle envie d'abandonner au gouvernement fédéral le pouvoir d'appliquer des conventions dont l'objet est de compétence provinciale. De plus il se rend bien compte que la situation constitutionnelle actuelle comporte quelque chose d'absurde. Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de le négocier et de le signer lui-même? Une entente n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée, et n'est-ce pas à ceux qui la doivent mettre en œuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes? »

Deux ans plus tard, le même ministre profitait du débat sur le projet de loi créant le ministère des Affaires intergouvernementales pour préciser la position constitutionnelle du gouvernement:

La constitution de 1867, affirmait Gérin-Lajoie, telle qu'interprétée par les tribunaux, reconnaît aux provinces canadiennes le statut d'État pleinement et absolument souverain dans des domaines déterminés.

Il faut reconnaître que le Québec, en raison même de sa souveraineté dans les domaines de sa compétence, possède dans ces domaines une personnalité internationale.

Il est impensable que le Québec abandonne au gouvernement fédéral le pouvoir de mettre en œuvre des traités dans les domaines de sa juridiction.

L'attitude prise par le Québec n'offre aucun conflit avec le droit international. Dans son rapport de 1962 à l'Assemblée générale de l'ONU, la Commission de droit international déclarait: « il n'y a pas de règles de droit international qui interdisent aux États-membres d'une fédération d'être dotés de la capacité de conclure des traités avec les États-tiers. Dans un État fédéral, la capacité des États-membres de l'Union fédérale de conclure des traités dépend de la constitution fédérale. »

Le droit international ne répugne nullement à ce que les États d'une fédération disposent d'une personnalité internationale.

En février 1969, le gouvernement du Québec réaffirmait sensiblement la même position dans son *Document de travail sur les relations avec l'étranger*. Face à l'analyse juridique de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord avancé par le gouvernement fédéral à l'effet que lui seul pouvait conclure les traités, le Québec précisait que « même s'il en était ainsi d'après la constitution actuelle, il devrait en être autrement en vertu de la nouvelle constitution; celle-ci, en effet, devra comme l'a demandé le gouvernement du Québec, reconnaître explicitement le droit des États à s'engager envers les autres pays dans les domaines de leur compétence interne⁷. »

L'expérience des dernières années démontre que le gouvernement fédéral est facilement réticent devant l'action du Québec à l'extérieur. Il faut bien noter, par ailleurs, que les interventions du gouvernement du Québec ne se limitent plus exclusivement aux juridictions qui lui sont attribuées par la constitution de 1867. Ainsi la liste des ministères québécois existant actuellement est beaucoup plus révélatrice de la portée de l'action et des préoccupations du gouvernement du Québec.

Pour plusieurs, il est logique que le gouvernement cherche à être de plus en plus « compétent » dans chacun des secteurs jugés essentiels au développement du Québec, au point d'être confiés à la responsabilité d'un ministre. Cette compétence ne peut se développer sans l'apport de l'extérieur. La vie des collectivités est comme celle des individus, elle repose fondamentalement et essentiellement sur les échanges. Si ces échanges sont « organisés » et encadrés par d'autres, le développement, voire même la qualité de la vie, est inévitablement affecté.

Ces échanges avec l'extérieur dans les domaines où le gouvernement du Québec a des responsabilités (donc où il pose des gestes) ont parfois pris une dimension politique alors qu'en réalité il s'agissait plutôt de questions techniques.

Mais que dire de l'aspect politique? Le gouvernement fédéral n'est pas le Canada, pourquoi sur le plan international agirait-il seul? Le souhaite-t-il vraiment d'ailleurs? À ce sujet, il est intéressant de relire la brochure déjà citée et intitulée *Fédéralisme et relations internationales* (pp. 35-36).

L'activité internationale devient sans cesse plus importante, et précisément dans des domaines où la compétence des États-membres de la fédération canadienne est grande. Ne convient-il pas alors de nuancer fortement la « responsabilité » du gouvernement fédéral en matière de relations extérieures? Il ne s'agit plus uniquement d'assurer le prolongement international des compétences internes, mais simplement de respecter la logique du fédéralisme. Le document québécois de février 1969 explique: « Le fédéralisme reste impensable (...) si la division de la souveraineté ne s'étend pas aux relations extérieures » (p. 34).

Il s'agit en outre de tenir compte de la dualité canadienne. Si Canadiens francophones, Canadiens anglophones et Néo-Canadiens étaient distribués de façon à peu près égale à l'intérieur du Canada, l'approche devrait sans doute être différente. Le gouvernement fédéral pourrait alors chercher à assurer la représentation totale de la réalité culturelle canadienne à l'extérieur. Mais le fait d'une concentration extrêmement importante sur un territoire donné, avec un gouvernement propre, d'un des deux groupes culturels les plus importants du Canada, modifie fondamentalement la situation.

7. Ce document a été préparé dans le cadre de la révision constitutionnelle.

Le cas du Québec doit être présenté sur le plan international comme un cas particulier, sinon unique. Personne ne peut nier sérieusement la personnalité juridique du Québec. On peut être tenté de nier la capacité internationale du Québec, mais on ne peut nier son existence, ses aspirations et ses besoins. Et de moins en moins, une certaine personnalité internationale.

Une présence distincte appelle une action distincte. Une réalité différente appelle des actions différentes.

Depuis plus de 150 ans, la collectivité québécoise a cherché à être présente au monde extérieur. Les gestes les plus significatifs ont été posés par l'ouverture des « maisons du Québec », puis par les ententes franco-québécoises de 1965. À partir du moment où les « maisons du Québec » existent, il faut s'attendre à ce qu'elles agissent et que cette action soit et distincte et différente de celles des « maisons du Canada ».

La coopération du Québec avec l'extérieur est devenue une réalité irréversible. Elle a permis aux Québécois de se redécouvrir, de se différencier. Elle leur permet de se développer.

Le Québec a retrouvé le sens de l'avenir. Ce Québec dont on a tant dit qu'il s'était isolé, et replié sur lui-même. Reprenant la belle image du premier ministre Daniel Johnson, le ministre des Affaires intergouvernementales, Marcel Masse, déclarait en 1970 : « Nous voulons, à Québec, nous unir à d'autres peuples, afin d'en recevoir la dose d'oxygène qui nous est nécessaire pour vivre et nous épanouir. »

Tout récemment à l'occasion d'une tournée européenne, le premier ministre Robert Bourassa, soulignait : « Longtemps inconnu ou ignoré, le Québec commence à émerger au milieu des nations et un peu partout on apprend maintenant à connaître et à comprendre l'aventure assez unique qu'assument résolument depuis bientôt quatre siècles ceux qu'on pourrait appeler les seuls Latins du Nord. »

Il n'est guère possible d'imaginer que le Québec puisse soumettre toutes ses relations avec l'étranger à la tutelle du gouvernement fédéral canadien. Ce dernier, en maintenant les Québécois en situation de minorité dominée, accepterait ainsi de prolonger la conquête de 1760...