

## Asymétrie et relations internationales : les provinces canadiennes, l'Europe et l'Amérique latine

Guy Gosselin and Gordon Mace

Volume 25, Number 3, 1994

Les politiques extérieures des États non souverains : convergences et divergences

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703353ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703353ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gosselin, G. & Mace, G. (1994). Asymétrie et relations internationales : les provinces canadiennes, l'Europe et l'Amérique latine. *Études internationales*, 25(3), 523–551. <https://doi.org/10.7202/703353ar>

# Asymétrie et relations internationales : les provinces canadiennes, l'Europe et l'Amérique latine

Guy GOSSELIN ET Gordon MACE\*

Les provinces canadiennes ont de plus en plus de relations avec l'étranger. Ces relations ont été l'objet d'un certain nombre d'études mais on ne trouve pas encore d'analyse systématique et comparative<sup>1</sup>. Aussi, cet article propose-t-il une étude comparative des trois provinces les plus actives sur le plan international en s'attachant à leurs rapports avec deux régions, l'Europe et l'Amérique latine. Cette comparaison permet de contraster des provinces qui sont assez actives à l'étranger mais à des degrés divers et avec des approches différentes. Ainsi, Québec est la plus active et a l'approche la plus institutionnalisée alors que l'Alberta l'est moins et que l'Ontario a une approche variable. D'autre part, les deux régions retenues offrent des différences dans les déterminants postulés des activités des provinces qui apparaissent utiles pour l'explication du comportement particulier de chacune de celles-ci. Ces déterminants sont d'abord des déterminants généraux, que nous définirons comme l'internationalisation et la transnationalisation, et qui semblent favoriser l'intervention sur la scène internationale d'acteurs autres que les

---

\* Professeurs au Département de science politique de l'Université Laval, Québec. Les auteurs désirent remercier Guy Demers, Steeve Harbour et James Groen pour la compilation de données et la construction de tableaux et graphiques qui ont servi à ce texte. Ils désirent également remercier Élise Lapalme pour son travail toujours excellent de dactylographie ainsi que Louis Bélanger et Ivan Bernier pour des suggestions toujours fort pertinentes.

1. Les principales études récentes sont : Louis BALTHAZAR, Louis BÉLANGER, Gordon MACE *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales / Les éditions du Septentrion, 1993; T. KEATING et D. MUNTUN, dir., *The Provinces and Canadian Foreign Policy*, rapport du congrès de l'Institut canadien des affaires internationales, (28-30 mars 1985, University of Alberta, Edmonton), Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1985; B.R. KETTNER, *Canadian Federalism and the International Activities of Three Provinces : Alberta, Ontario and Québec*, mémoire de maîtrise non publié, Simon Fraser University, 1980; D. DYMENT, «Substate Para-diplomacy : The Case of the Ontario Government», communication au colloque *Managing Foreign Relations in Federal States*, March 11-12, 1992, Australia House, London.

États souverains<sup>2</sup>. Ensuite, l'impact de ces déterminants dans le cadre fédéral canadien sera considéré sous l'angle de l'asymétrie proposé par Renaud Dehousse qui suggère que la situation asymétrique d'une entité fédérée dans un ensemble fédéral permettrait de comprendre pourquoi cette entité développe une activité internationale autonome<sup>3</sup>. Dans cette perspective et par rapport à l'Amérique latine, l'Europe est une région où ont été établies beaucoup plus de normes et de règles, signes d'internationalisation, et avec laquelle existent, de façon générale pour le Canada, de plus importants courants d'échanges commerciaux, d'immigration et d'étudiants étrangers, indices de transnationalisation. La situation d'asymétrie d'une province et les conséquences sur son comportement peuvent alors apparaître plus clairement.

Ce texte présente une analyse du comportement international des provinces de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec face à l'Europe et à l'Amérique latine<sup>4</sup>. Considérant essentiellement la période 1976-1992, on essaie tout d'abord de cerner les grands contours de la stratégie développée par chacune des provinces à l'égard de l'Europe et de l'Amérique latine tout en examinant les traits principaux du comportement développé face à la région. Partant du constat d'un comportement différencié des trois provinces à l'égard des deux régions, on examine ensuite certains déterminants pouvant être à l'origine des différences constatées, soit l'internationalisation, la transnationalisation et l'asymétrie. Parmi ces trois sources d'explication, l'asymétrie apparaît comme le déterminant central du comportement différencié des provinces canadiennes à l'égard de l'Europe et de l'Amérique latine.

## **I – Stratégie et comportement des provinces canadiennes en Europe et en Amérique latine**

Si les trois provinces se tournent davantage vers l'Europe, comme l'a fait le Canada en négociant puis en concluant en 1976 un Accord-cadre avec la Communauté européenne, la place de l'Europe dans les préoccupations internationales de chacune n'est pas identique. L'ordre de priorité accordé à l'Europe apparaît plus soutenu pour le Québec que pour l'Ontario et l'Alberta en raison d'une approche plus institutionnalisée. Pourtant, le Québec a été la dernière province à revenir sur la scène européenne après la Deuxième Guerre

- 
2. E.H. FRY, «Subnational Federal Units in an Age of Complex Interdependence: Implications for the International System», dans J. BROWN et C. LLOYD, dir., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988, pp. 75-88; P. SOLDATOS, «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors», dans H. MICHELMANN et P. SOLDATOS, dir., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990; I.D. DUCHACEK, D. LATOUCHE et G. STEVENSON, dir., *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988.
  3. Renaud DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, E. Bruylant, 1991.
  4. L'Europe est celle de l'Ouest et de l'Est et l'Amérique latine comprend les pays de l'Amérique du Sud, de l'Amérique centrale, des Caraïbes et le Mexique.

mondiale en établissant une délégation générale à Paris en 1961 et une autre à Londres en 1962. L'Ontario et l'Alberta, pour leur part, avaient rétabli leur représentation à Londres en 1944 et en 1948. Revenu plus tard, le Québec s'est, par contre, montré le plus actif. La moins présente en Europe, l'Alberta est encore la province pour laquelle l'Amérique latine a l'importance la plus faible et celle qui y est la moins active, cette importance et cette activité ne se manifestant de façon un peu plus sensible et continue qu'au cours des années 1980. Un peu tardivement lui aussi, et alors que le Canada s'en détourne, on peut affirmer que la politique du Québec à l'égard de l'Amérique latine s'est véritablement mise en route à la fin des années 1970. Par contre, au cours des années 1970 et à l'instar du Canada, l'intérêt de l'Ontario pour la région a grandi considérablement, particulièrement envers les principaux marchés. C'est pourquoi l'Ontario y a envoyé des missions et y a entretenu un certain temps des bureaux à Mexico et à São Paulo.

## A — Alberta

Au cours de la période récente, qui débute au milieu des années 1970, c'est l'Alberta qui a manifesté l'intérêt le plus faible pour l'Europe et l'Amérique latine. Fondant ses relations internationales en premier lieu sur des considérations économiques et énergétiques et, en second lieu, sur des liens ethniques et culturels de nature historique, l'Alberta dressait en 1979 la liste de ses principaux partenaires dans l'ordre de priorité suivant. La catégorie A comprend les États-Unis, le Japon, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'URSS et la Chine mais aucun pays d'Amérique latine. La catégorie B+ inclut le Mexique et le Venezuela, producteurs pétroliers, et l'Italie. La catégorie B contient le Brésil, les pays andins et les autres pays européens. Enfin, la catégorie C, catégorie plutôt résiduelle, inclut les Caraïbes. Alors que l'Europe occupe une bonne place derrière les États-Unis, elle sera déclassée par l'Asie en 1989. Le ministre albertain du Développement économique déclare à ce moment qu'en matière commerciale il y a d'abord les États-Unis, puis le Pacifique et qu'il existe un grand potentiel d'investissement dans la Communauté européenne<sup>5</sup>. L'Amérique latine n'est pas mentionnée. Aussi, l'approche générale du gouvernement albertain apparaît-elle relativement limitée envers l'Europe et très limitée envers l'Amérique latine.

L'Alberta fait peu de déclarations sur l'Europe, y fait peu de visites ministérielles, y entretient une seule représentation, à Londres, mais conclut plusieurs ententes. Les objectifs que poursuit l'Alberta en entretenant des rapports avec l'étranger sont principalement de nature commerciale, visant en particulier les exportations agricoles, d'équipements et de services pour le pétrole et le gaz, de charbon et autres ressources naturelles, et relativement

5. Draft Memorandum «Categorization of Visits» sent by Wayne Clifford to J. Peter Meekison, Deputy Minister, Federal and Intergovernmental Affairs, August 24, 1979, Provincial Archives of Alberta, Accession no. 88.246/3; Peter ELZINGA, Minister of Economic Development, *Alberta Hansard*, June 28, 1989, p. 622.

aux développements internationaux dans le domaine de l'énergie. La province cherche aussi à attirer les investissements et la technologie nécessaires au développement de son économie. Ses rapports avec l'Europe visent en plus l'immigration d'affaires, le tourisme et l'établissement d'entreprises conjointes en Europe. L'Alberta House de Londres joue aussi un rôle notable dans les échanges culturels et académiques, en particulier par le programme d'études canadiennes. Cet objectif culturel est plus accentué à l'égard de l'Europe et de l'Asie que des États-Unis, marquant ainsi la volonté d'établir des liens avec les autres pays<sup>6</sup>. La rareté des déclarations relatives à l'Europe va de pair avec celle des visites ministérielles dans la région. Une importante mission ministérielle a eu lieu à l'automne 1975 qui, avec des objectifs larges mais essentiellement économiques, a visité la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, la France et l'Autriche. Par ailleurs, les déplacements en Europe de représentants officiels albertains semblent avoir été limités et discrets. Ils ont surtout visé la Grande-Bretagne, la Russie et l'Allemagne<sup>7</sup>. Ces trois pays apparaissent les partenaires privilégiés et même, compte tenu de l'intérêt réduit porté à l'Europe, les seuls partenaires avec lesquels l'Alberta a eu des relations suivies ou notables.

Pour soutenir ces relations, l'Alberta n'a d'ailleurs maintenu qu'une seule représentation, à Londres, par comparaison avec les trois bureaux établis aux États-Unis et les trois autres en Asie. Cependant, la représentation de Londres est celle qui crée les dépenses les plus lourdes jusqu'en 1989, où elle est dépassée par celle de Tokyo. La situation est semblable du point de vue du personnel affecté à ces représentations. Le personnel de Londres, une douzaine de personnes, se répartit entre l'économie, le tourisme, l'immigration (jusqu'en 1986), les questions politiques et l'information (depuis 1987)<sup>8</sup>. Adoptant, enfin, une approche plus institutionnalisée au chapitre des ententes internationales, l'Alberta devance l'Ontario qui, en 1992, avait signé une quinzaine d'ententes avec des partenaires européens tandis que l'Alberta en avait conclu une quarantaine et le Québec près d'une centaine. La plupart de ces ententes ont été réalisées dans la seconde partie des années 1980 et au début des années 1990, et autant en Europe de l'Ouest que de l'Est. Environ la moitié des ententes se classe dans le domaine de l'énergie et des technologies associées. Viennent ensuite des ententes relatives à la recherche et à la technologie. Les autres, une dizaine, se rapportent toutes à l'URSS et, en particulier, à

6. Brad FAUGHT, *Alberta's Foreign Offices: A Study of Provincial Representation Abroad*, Legislative Internship Research Paper, June 30, 1986; ALBERTA, *Alberta's International Offices: Report to the Alberta Legislature*, Federal and Intergovernmental Affairs, April 1991; ALBERTA, *Alberta's Support to Canadian Studies Programs Abroad*, Federal and Intergovernmental Affairs, July 1989, pp. 3-12.

7. Louis HYNDMAN, *Alberta Hansard*, June 5, 1975, p. 450; Peter LOUGHEED, *Alberta Hansard*, June 5, 1975, p. 456; James HORSMAN, *Alberta Hansard*, April 30, 1984, p. 589; Address by James Horsman, Deputy Premier to the Hong Kong-Canada Business Association, Edmonton, October 23, 1989, pp. 6-7.

8. ALBERTA MINISTRY OF FEDERAL AND INTERGOVERNMENTAL AFFAIRS, *Annual Internal Review of Foreign Offices*, et estimés de dépenses de quelques autres ministères représentés.

la Russie et à l'Ukraine; elles touchent l'économie, la culture et les relations politiques. Les ententes mettent donc de nouveau en évidence les questions d'énergie et de recherche et, parmi les partenaires, l'URSS, la Russie et l'Ukraine<sup>9</sup>.

L'Amérique latine, on l'a constaté plus haut, n'apparaît pas parmi les principaux partenaires de l'Alberta. En effet, aucun des six bureaux de l'Alberta à l'étranger n'est situé en Amérique latine. Les seuls échanges officiels du gouvernement de l'Alberta avec des pays de la région ont eu lieu dans les années 1980 et ont consisté en une trentaine d'ententes conclues dans différents domaines dont l'agriculture et l'exploitation pétrolière. Dans le premier cas, il s'est agi d'ententes signées par le ministère de l'Agriculture de la province avec ses contreparties du gouvernement mexicain et des gouvernements des États mexicains de Zacatecas et Durango. Dans le second, on retrouve les ententes conclues entre l'Alberta Oil Sands Technology and Research Authority (AOSTRA) et les entreprises d'État impliquées dans le secteur pétrolier au Venezuela, au Pérou, en Argentine, au Brésil et à Cuba<sup>10</sup>. Pour le reste, le gouvernement de l'Alberta semble avoir adopté une approche indirecte et peu institutionnalisée par laquelle le gouvernement a surtout apporté son appui à des universités et à des organisations non gouvernementales désireuses d'entretenir des échanges avec l'Amérique latine ou d'y réaliser des petits projets de coopération internationale<sup>11</sup>.

Ainsi, la politique internationale de l'Alberta à l'égard de l'Europe et de l'Amérique latine a été jusqu'ici d'une ampleur assez faible. L'aspect institutionnel de cette politique a surtout consisté en la conclusion de plusieurs ententes internationales. L'essentiel de la stratégie semble s'être arrêté sur une approche indirecte reposant sur des intermédiaires privés.

## B — Ontario

Globalement, pendant les années 1980, l'Ontario a été plus active que l'Alberta en Europe mais pas plus en Amérique latine. Toutefois, comme pour l'Alberta, l'Europe a perdu de l'importance au profit de l'Asie. À la suite de l'élection d'un gouvernement libéral en 1985, l'Ontario a procédé à une révision de ses priorités internationales qui a conclu, d'une part, à une meilleure représentation de l'Ontario à Washington et, d'autre part, à un accroissement de la part des exportations ontariennes hors d'Amérique du Nord et en particulier vers les marchés en croissance rapide du Moyen-Orient,

9. INTERNATIONAL DIVISION, ALBERTA FEDERAL AND INTERGOVERNMENTAL AFFAIRS, *Alberta's International Agreements*, 1990 et ALBERTA TECHNOLOGY AND RESEARCH ADVISORY COMMITTEE, *International Activities, Review of International Activities and Agreements by Alberta Government Departments and Agencies in Science and Technology*, Edmonton, November 1991, Report 1-91.

10. *Ibid.*

11. DEPARTMENT OF FEDERAL AND INTERGOVERNMENTAL AFFAIRS, *Fifteenth Annual Report*, Edmonton, Government of Alberta, 1989, p. 31.

du Pacifique et d'autres pays en émergence. La réallocation des ressources effectuée en conséquence de ces nouvelles priorités a conduit à la fermeture des représentations à Bruxelles, Philadelphie et San Francisco. La priorité accrue attribuée à l'Asie a été, par la suite, confirmée dans le rapport gouvernemental de 1988 intitulé «Competing in the New Global Economy». La référence au caractère global de l'économie et à la dimension mondiale du marché dans lequel l'Ontario est en compétition avec d'autres a été aussi reprise par l'actuel gouvernement social-démocrate de Bob Rae<sup>12</sup>. Le développement des relations avec l'Europe offre tout de même d'intéressantes perspectives de diversification et la stratégie ontarienne envers l'Europe est plus large et plus institutionnalisée que celle de l'Alberta. L'Ontario y installe plusieurs représentations et y fait de plus fréquentes visites importantes, mais son discours demeure réduit et les ententes rares.

Les relations internationales de l'Ontario sont axées essentiellement sur des objectifs économiques, comme le rappelait l'agent général de l'Ontario lors des cérémonies marquant le centième anniversaire de l'Ontario House en octobre 1969. «Notre tâche principale, disait-il, est le commerce et l'industrie, l'agriculture, les relations publiques et l'immigration reliée aux besoins de main-d'œuvre<sup>13</sup>.» Le mandat de la représentation de Londres, la plus ancienne et la plus importante en Europe, est de voir d'une façon générale aux intérêts de l'Ontario dans cette région. En plus des domaines susmentionnés, il faut aussi ajouter le tourisme, la culture, l'éducation et la science. Ces objectifs économiques ont été réitérés de temps à autre par la suite. Ainsi, lors d'une importante tournée en Europe au début de 1988, le premier ministre Peterson affirme la volonté de l'Ontario de développer ses relations commerciales avec l'Europe d'une façon qui marque une réorientation des priorités de l'Ontario en faveur d'une Europe à laquelle on semblait préférer l'Asie trois ans plus tôt<sup>14</sup>. Cependant, la perspective s'élargit dans le cas des rapports avec les Quatre Moteurs<sup>15</sup>, les questions commerciales étant considérées comme liées à l'investissement, la recherche, la technologie et la formation. L'Ontario manifeste son intention d'établir une relation particulière avec ces quatre régions qui constituent, comme elle, les centres manufacturiers et économiques de leurs pays et dont l'alliance formée en 1987 vise, par la coopération, à assurer

12. Mr. NIXON, *Debates*, October 24, 1985, p. 1061; ONTARIO, *Competing in the New Global Economy*, Premier's Council, Queen's Printer, 1988, volumes 1 and 2; «Global Trade Links Pledged», *Ontario Bulletin*, Government of Ontario, London, England, February-March, 1991, p. 1.

13. *The Globe and Mail*, October 23, 1969.

14. Matthew HORSMAN, «Peterson Makes European Trade Foray», *Financial Post*, February 1, 1988, p. 13.

15. Cette expression désigne l'alliance, conclue en 1987, entre quatre des plus riches régions de la CE, soient la Communauté autonome de Catalogne, le Land de Bade-Wurtemberg et les régions Rhône-Alpes et de Lombardie. L'alliance a pour objet le développement de ses membres par l'instauration d'un réseau de coopération en matière de recherche et de développement. Patrice NDIAYE, *Le Québec et l'Europe des régions*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Les Cahiers du CQRI, no. 13, 1993, p. 38.

la défense de leurs intérêts régionaux au moment où leurs pays transfèrent de nouveaux pouvoirs à la Communauté européenne. Malgré tout, il est toujours principalement question de commerce et peu d'investissement, l'Ontario appuyant la politique fédérale de contrôle des investissements étrangers et la coopération élargie initiée avec les Quatre Moteurs ayant une finalité commerciale<sup>16</sup>. C'est d'abord l'exploration et l'expansion des marchés pour ses exportations que recherche l'Ontario.

L'intérêt de l'Ontario pour l'Europe apparaît donc plus soutenu que celui de l'Alberta. Il est aussi plus large comme l'indiquent les visites ministérielles importantes à la Grande-Bretagne, à la France, à l'Italie et à l'Allemagne. Les premiers ministres Davis, Peterson et Rae ont, à tour de rôle, dirigé d'importantes délégations en Europe et en Grande-Bretagne en 1983, 1988 et 1992. Le premier ministre Peterson a fait de même en 1988 au Bade-Wurtemberg qui est l'un des Quatre Moteurs et, en 1989, en France et en Italie. La visite de 1989 en France est remarquable puisqu'elle était la première visite officielle d'un Premier ministre provincial autre que celui du Québec. Malgré son caractère politique marqué par une rencontre avec le président Mitterrand, cette visite était, tant du côté français que du côté ontarien, essentiellement imprégnée de considérations économiques<sup>17</sup>.

Par ailleurs, les ententes conclues par l'Ontario, une quinzaine seulement, ont presque toutes été signées en 1989-1990. Dans chaque cas, sauf la Roumanie, il s'agit d'autorités régionales (Communauté flamande, Cantabrie, Catalogne, Rhône-Alpes, Lombardie, Bade-Wurtemberg, Russie, Ukraine) auxquelles s'ajoutent les Quatre Moteurs, trois ententes ayant été signées avec ces derniers en tant qu'entité distincte. Quand on considère les Quatre Moteurs et les seules régions qui en font partie, c'est la moitié des ententes conclues par l'Ontario qui l'ont été avec cet ensemble particulier; et, sauf avec le Bade-Wurtemberg, l'Ontario est liée avec chacune des régions par une entente d'une nature politique générale. Du point de vue des pays et non plus des seules régions, l'Ontario a, au total, trois ententes dans divers domaines avec l'Allemagne, trois dans le domaine de l'économie avec l'URSS et une ou deux avec les autres<sup>18</sup>.

16. La coopération avec les Quatre Moteurs a donné lieu à l'ouverture des bureaux de Stuttgart en 1989 et de Milan en 1990, au programme Euronex (New Exporters to Europe Program) en 1990 et à des engagements de quatre millions de dollars, dans les trois premières années, pour des recherches conjointes avec le Bade-Wurtemberg et la région Rhône-Alpes dans certains domaines comme la technologie du laser et l'ingénierie biomédicale afin de développer des produits ayant un potentiel commercial. Monte KWINTER, *Debates*, April 11, 1990, p. 515 et June 27, 1990, p. 1969; Fred BLASER, «Welcome Mat Out for "Four Motors"», *Financial Post*, June 14, 1990, p. 12.

17. ONTARIO, *Ontario's International Relations: A Perspective 1982-1983*, Ministry of Intergovernmental Affairs, September 1983, p. 18; Alan STORY, «Peterson Boosting Ties with France», *Toronto Star*, April 6, 1989, p. A-2; «Peterson Hoping Trip to Italy Boosts Trade, Helps Mend Fences», *Toronto Star*, November 12, 1989, p. A-8; «Europe an Ontario Priority», *Ontario Bulletin*, February-March 1992, London, England.

18. ONTARIO MINISTRY OF INTERGOVERNMENTAL AFFAIRS, *Inventory of the Province of Ontario International Agreements*, June 1992.



Le soutien institutionnel que l'Ontario a alloué à ses rapports avec l'Europe a été relativement important mais surtout variable. Cette variation s'observe dans l'ouverture et la fermeture de ses représentations qui caractérisent la politique ontarienne de façon générale. Avant 1980, l'Ontario a eu sept bureaux commerciaux en Europe, dont la plupart ont eu une existence assez éphémère<sup>19</sup>. De 1980 à 1993, année où elle a pris la décision de fermer tous ses bureaux à l'étranger, l'Ontario a été représentée à Londres, Francfort et Paris de façon continue, à Bruxelles de 1981 à 1985, à Stuttgart depuis 1989 et à Milan depuis 1990<sup>20</sup>. Parmi les trois principales représentations, celle de Londres a toujours été la plus importante. Jusqu'au milieu des années 1980, Londres demeure, au chapitre des dépenses, la plus grosse représentation de l'Ontario à travers le monde. Par la suite, elle est nettement distancée par Tokyo<sup>21</sup>. Dans les trois principales représentations européennes, les agents économiques (commerce et tourisme) sont partout les plus nombreux et en augmentation. Il y a un agent culturel à Paris depuis le début, mais il n'y en avait pas à Londres jusqu'en 1987 et il n'y en a pas à Francfort<sup>22</sup>.

Si elle est conforme à son approche générale à l'égard des relations internationales, la stratégie de l'Ontario face à l'Amérique latine présente de grands contrastes par comparaison avec la stratégie appliquée à l'Europe. Fidèle à sa volonté de développer ses échanges économiques avec l'extérieur, l'Ontario a été l'une des premières provinces canadiennes à envoyer des missions à l'étranger sur une base régulière. Cela explique également pourquoi la province était déjà bien implantée à l'étranger au milieu des années 1970 avec une quinzaine de bureaux et délégations répartis aux États-Unis, en Europe, en Asie et en Amérique latine. Cependant, l'Ontario a fermé en 1977 onze de ses bureaux dont ceux de Mexico et São Paulo, les deux seuls en Amérique latine<sup>23</sup>. Depuis ce temps, le gouvernement de l'Ontario semble avoir privilégié dans la région la stratégie des missions commerciales et des contacts étroits avec le secteur privé et les organisations d'affaires de la province et de l'extérieur. Il a identifié des marchés prioritaires pour les entreprises ontariennes (Brésil, Chili, Argentine, Colombie, Mexique, Jamaïque, Cuba ainsi que Trinidad et Tobago) et il a sélectionné aussi des marchés secondaires (Pérou, Équateur, Uruguay, Paraguay et Bolivie)<sup>24</sup>.

19. A. JACOMY-MILLETTE, dans P. PAINCHAUD (sous la direction de), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec/Montréal, Centre québécois de relations internationales/Presses de l'Université du Québec, 1977, p.90.

20. «Ontario Changing Trade Strategy. Closing of 17 Foreign Offices Will Lead to Closer Ties with Private Sector», *The Globe and Mail*, 24 avril 1993.

21. Données compilées à partir de documents du gouvernement de l'Ontario: Ministry of Intergovernmental Affairs, Ministry of Industry, Trade and Technology, Ministry of Tourism and Recreation, Ministry of Agriculture and Food, Ministry of Culture and Communications.

22. Ontario Ministry of Industry, Trade and Technology, Employee Services Branch.

23. A. JACOMY-MILLETTE, dans P. PAINCHAUD, *op. cit.*, p.90.

24. F.S. MILLER, *Debates*, November 28, 1984, p. R-1129; ONTARIO, *Ontario's International Relations : A Perspective, volume II-1984/85*, Ministry of Intergovernmental Affairs, 1985, p. 22.

Ainsi, et tout comme dans le cas de l'Alberta, le gouvernement ontarien n'a pas véritablement développé une approche institutionnelle à l'égard de l'Amérique latine. Il n'a plus de bureau dans la région et il n'a signé aucune entente avec les gouvernements d'Amérique latine. Son canal d'action privilégié est l'envoi de missions commerciales comprenant souvent la présence de représentants gouvernementaux.

## C — Québec

Le Québec a été la province la plus active en Europe et en Amérique latine et il y a déployé l'approche la plus institutionnalisée. De plus, quand on la considère globalement, c'est-à-dire en y incluant la France, l'Europe surpasse les États-Unis au plan des indicateurs relatifs à l'énoncé des objectifs dans le discours officiel, à l'allocation des ressources aux représentations à l'étranger, aux visites effectuées et aux ententes conclues<sup>25</sup>. Par ailleurs, les États-Unis sont toujours le principal partenaire commercial du Québec et ils ont été l'objet d'une attention accrue de la part du premier gouvernement de René Lévesque dans la perspective du référendum sur la souveraineté du Québec tenu en 1980. À la suite d'une diminution relative, l'intérêt pour l'Europe s'est ravivé tandis que, progressivement au cours des années 1980, le Québec a élargi son action internationale dans d'autres régions, en particulier l'Asie, mais aussi l'Amérique latine. Les énoncés de politique internationale publiés par le gouvernement québécois en 1985 et 1991 confirment l'importance de l'Europe et des États-Unis dans les deux cas et celle de certains pays d'Amérique latine dans le second cas<sup>26</sup>.

Comme les autres provinces, le Québec est surtout mû par des motifs économiques dans ses rapports avec des partenaires étrangers, même si les préoccupations culturelles et éducatives y tiennent aussi une bonne place. L'analyse des priorités du gouvernement québécois au moyen des objectifs énoncés montre la plus grande importance de ces questions à la fois dans l'ensemble des relations internationales du Québec et dans ses relations avec les pays européens et latino-américains, ainsi que d'une façon constante d'un gouvernement à l'autre<sup>27</sup>. À côté des objectifs généraux visant l'établissement de liens avec un pays ou une région, le discours québécois traite, dans le domaine de l'économie, de commerce et d'investissements et, de plus en plus, de technologie et de tourisme. L'immigration, dont l'incidence économique est grande, est pratiquement absente du discours, même si d'importantes ressources y sont consacrées. Dans le domaine de la culture et dans celui de

25. Gordon MACE et Louis BÉLANGER, «Synthèse comparative», dans L. BALTHAZAR, L. BÉLANGER, G. MACE et al., *op. cit.*, pp. 343-363.

26. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique de relations internationales*, Québec, Ministère des Relations internationales, 1985. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec et l'interdépendance, le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991, pp. 170 et ss.

27. G. MACE et L. BÉLANGER, *op. cit.*, pp. 345-351.

l'éducation et de la science, les énoncés demeurent généraux ou traitent d'échanges.

Relativement aux partenaires européens visés, la France est le premier et, de très loin, le plus important. Les objectifs de nature économique y sont aussi nombreux que ceux de nature culturelle et éducative. Cette parité s'observe également pour la Belgique et la Grande-Bretagne, mais pas pour l'Allemagne où l'économie apparaît seule<sup>28</sup>. De même, quand on considère les ressources allouées à la représentation du Québec en Europe, la délégation à Paris a reçu, jusqu'au début des années 1980, une part des dépenses des représentations à l'étranger qui était plus importante que celle des États-Unis ou du reste de l'Europe. Les autres représentations importantes sont celles de Londres, Bruxelles, Milan-Rome et Düsseldorf<sup>29</sup>. En plus de ces cinq pays dans lesquels il a maintenu une présence continue depuis le début des années 1970, le Québec a entrepris une représentation modeste à Lisbonne depuis 1980 et une autre, plus importante, à Stockholm depuis 1984. Enfin, des représentants du Québec sont installés à Prague et à Vienne en 1990. D'autre part, la répartition des effectifs professionnels<sup>30</sup> affectés à ces représentations ne reflète pas la parité observée dans les objectifs visant la France, la Grande-Bretagne et la Belgique. En effet, le personnel s'occupant de questions économiques et d'immigration est le plus nombreux et, comme celui qui voit aux questions de nature culturelle et éducative, il est plutôt stable. Ailleurs, il n'y a de professionnels que pour l'économie (Düsseldorf, Milan-Rome et Stockholm) et pour l'immigration (Milan-Rome et Lisbonne).

En plus de ses représentations permanentes, le Québec est encore présent en Europe par de fréquentes visites ministérielles<sup>31</sup>. Pour l'ensemble de l'Europe, on note une augmentation de ces visites de 1970 à 1985 et une diminution par la suite (de 73 au début des années 1970 à 164 en 1982-85 puis à 91 en 1985-89). Les visites de nature économique sont presque toujours les plus nombreuses et elles comptent pour 40 à 50 % du total. Les pays les plus visités sont, dans l'ordre, la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse. Dans chaque cas, les visites de nature économique dominent et, sauf en France, les visites de nature culturelle et éducative sont rares.

28. L. BÉLANGER, «La France», dans L. BALTHAZAR, L. BÉLANGER, G. MACE *et al.*, *op. cit.*, pp. 131; G. GOSSELIN et T. TESSIER, «Les autres pays européens», dans *Ibid.*, pp. 171, 177 et 190.

29. Dépenses de quelques représentations du Québec à l'étranger en % des dépenses totales pour les représentations à l'étranger, 1972-1992.

	1972-1973	1975-1976	1980-1981	1985-1986	1991-1992
Bruxelles	3,2	12	11	5,7	8,8
Düsseldorf	3,7	6,3	6,4	5,4	3,8
Londres	10,4	7,6	7,3	5,9	7,1
Milan-Rome	4,7	4,1	4,3	5,2	7,5
Paris	45,1	39	31	19,1	21,5

Source: Données du projet PARIQ, (Programme d'analyse des relations internationales du Québec), CQRI.

30. Banque de données du projet PARIQ, CQRI.

31. *Ibid.*

Enfin, la centaine d'ententes conclues par le Québec illustre encore son approche plus institutionnalisée<sup>32</sup>. Jusqu'au milieu des années 1970, le Québec n'a eu d'ententes qu'avec la France, mais dans les années 1980, elles ont augmenté et se sont beaucoup diversifiées. Les plus nombreuses en 1992 sont avec la France (43 ententes dont 23 en matière de culture et d'éducation) et avec la Belgique (13 ententes dont 5 en économie et 3 en éducation). Avec ces deux pays, il existe des commissions mixtes importantes qui facilitent la mise en œuvre des ententes. Par ailleurs, il n'y a que cinq ententes avec l'Italie, quatre avec l'Allemagne et une seule avec la Grande-Bretagne. Pour l'ensemble de l'Europe sans la France, les domaines les plus fréquents sont le domaine politique général (18), celui de la mobilité des personnes (11), celui de l'économie (9) et celui de la culture et de l'éducation (9).

En ce qui concerne l'Amérique latine, d'autre part, le Québec demeure la province la plus active et maintient l'approche la plus institutionnalisée. La politique du Québec à l'égard de la région s'est véritablement mise en branle à la fin des années 1970. Le Québec avait un bureau en Haïti depuis 1974 mais c'est en 1978 que le gouvernement s'est donné un instrument de coordination en créant la Direction d'Amérique latine et des Caraïbes au sein du ministère des Affaires intergouvernementales. L'année suivante il ouvrait un bureau à Caracas et en 1980 une Délégation générale au Mexique. Les pays cibles pour l'action internationale du Québec en Amérique latine sont alors Haïti, comme source d'immigrants francophones, le Venezuela à titre de producteur de pétrole et le Mexique pour les possibilités d'échanges et de coopération<sup>33</sup>. Par la suite, en 1985, on ouvre le bureau du Québec à Bogota et en 1991 ce dernier et celui de Caracas deviennent des délégations. À ces principaux pays cibles, Mexique, Venezuela, Colombie, l'énoncé de politique de 1991 ajoute encore le Brésil et le Chili<sup>34</sup>. Enfin, le Mexique apparaît comme le partenaire privilégié lorsque, en 1993, en prévision de l'arrivée prochaine de l'ALENA, le ministre Ciaccia annonce un renforcement de la Délégation générale du Québec à Mexico en y ajoutant six fonctionnaires et en y allouant une somme additionnelle de 3 millions \$ pour la promotion du commerce<sup>35</sup>.

Cette augmentation des représentations permanentes du Québec en Amérique latine s'est aussi traduite au plan des effectifs réguliers qui ont subi une croissance pratiquement constante de 1975-1976 à 1985-1986 pour atteindre cette année-là un effectif total de 38 employés. L'Amérique latine se classait ainsi devant l'Asie et l'Afrique-Moyen-Orient<sup>36</sup>. Pour l'ensemble des années

32. *Ibid.*

33. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, *Rapport annuel 1979-1980*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1981, p. 45.

34. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Québec et l'interdépendance, le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, op. cit., p. 170.

35. *The Globe and Mail*, 24 avril 1993.

36. Une présentation plus élaborée concernant les effectifs, les dépenses des délégations, les ententes et les visites du Québec en Amérique latine apparaît dans G. MACE, «Les relations du Québec avec l'Amérique latine», dans L. BALTHAZAR, L. BÉLANGER et G. MACE, op. cit., chap. 5.

1980, les effectifs réguliers du Québec en Amérique latine ont oscillé entre 30 et 40. De même, en termes de dépenses, celles des représentations dans la région sont passées de 0,21 % des dépenses de toutes les représentations en 1975-1976 à 12 % en 1981-1982 pour osciller par la suite entre 4,75 et 12 %.

En plus de cet important réseau de bureaux et de délégations dans la région, le Québec compte sur les visites de ses représentants pour développer ses échanges avec l'Amérique latine. De 1972 à 1989, les représentants du gouvernement québécois ont effectué une trentaine de visites ministérielles dans la région, dont huit au Mexique et trois chacune en Colombie, au Pérou, au Venezuela et en Haïti<sup>37</sup>. Depuis 1990, plus de dix missions économiques et commerciales ont été envoyées dans la région, particulièrement au Chili, au Mexique, au Venezuela et en Colombie. En 1991, après un intermède de quelques années, avait lieu la 5<sup>e</sup> rencontre du groupe de travail Québec-Mexique, où étaient discutées les priorités de coopération pour les années à venir<sup>38</sup>, tandis qu'à la fin de l'année suivante, le ministre Ciaccia inaugurait, avec le secrétaire de la Planification de l'État du Parana, la Chambre de commerce Québec-Brésil dont l'une des premières activités a été de préparer une mission commerciale au Brésil en 1993<sup>39</sup>.

Enfin, le gouvernement du Québec a signé une trentaine d'ententes avec les pays d'Amérique latine dont environ la moitié dans le domaine de l'éducation et de la science. Les partenaires privilégiés du Québec à ce chapitre ont été le Mexique (7 ententes), le Venezuela (4 ententes) et la Colombie (3 ententes) mais le Québec a également signé des ententes avec treize autres gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes. Alors que les ententes dans le domaine de l'éducation et de la science consistent surtout en des exemptions de droit de scolarité, plus significatifs en terme de développement des échanges sont les deux accords de coopération technique avec le Mexique dans les domaines de l'agriculture et de l'exploitation des forêts, l'accord de coopération scientifique conclu en 1988 avec le Brésil ainsi que les deux accords de coopération avec le Venezuela dans les domaines de l'administration de la justice et de la planification.

37. *Ibid.*, tableau 5.2.

38. M. TESSIER, «Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec», *Études internationales*, mars 1992, p. 165. Il est intéressant de noter que ce groupe de travail était prévu dans l'accord instituant la Commission mixte Canada-Mexique mais qu'il fonctionne sur une base autonome depuis 1991. Ce groupe de travail, dirigé par deux sous-ministres, contient trois tables sectorielles : technologie et science, éducation et culture et communication. À partir de la 6<sup>e</sup> réunion, qui a eu lieu à Mexico en 1993, il a été convenu que le groupe de travail se réunirait dorénavant à tous les deux ans. Cette structure institutionnelle, la seule à exister entre le Québec et un pays latino-américain, montre l'importance accordée par Québec à ses relations avec le Mexique.

39. M. TESSIER, «Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec», *Études internationales*, mars 1993, p. 198.

Il apparaît donc que le Québec a été la seule province canadienne à véritablement développer une stratégie institutionnelle dans ses rapports avec l'Amérique latine en se donnant une structure de coordination distincte pour l'Amérique latine et en appuyant son action dans la région par un réseau de représentations assez substantiel sur le plan des effectifs en poste et des dépenses gouvernementales. Comme l'Ontario, il a également utilisé abondamment le canal des missions économiques et commerciales. Et comme l'Alberta, il a privilégié la signature d'ententes internationales avec la différence toutefois que, dans le cas du Québec, ces ententes sont généralement conclues de gouvernement à gouvernement.

#### D — Convergences et divergences entre provinces

Dans le contexte de la diversification des relations du Canada qui est amorcée au début des années 1970, les trois provinces ont en quelque sorte suivi le gouvernement canadien en direction de l'Europe mais, à l'exception de l'Ontario, elles l'ont fait plus tardivement en Amérique latine. En Europe, où l'intérêt de chacune s'est manifesté à un degré beaucoup plus élevé, elles ont en commun d'avoir exprimé des intentions de nature principalement économique à l'égard de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne et de disposer d'une bonne représentation à Londres. En Amérique latine, les préoccupations dominantes sont aussi d'ordre économique et le Mexique est la cible commune. Mais, par ailleurs, leur comportement diffère par le degré d'activité et surtout le degré d'institutionnalisation.

L'Alberta se distingue par le caractère limité de son intérêt envers l'Europe et surtout l'Amérique latine, tant d'un point de vue global que du point de vue de chacun des aspects de son comportement international, à l'exception des ententes conclues. La propension à conclure des ententes, autant dans une région que dans l'autre, manifeste une tendance à l'institutionnalisation, mais celle-ci demeure plus limitée que l'installation de bureaux à l'étranger (un seul en Europe, aucun en Amérique latine). Pour sa part, l'Ontario, avec des partenaires principaux plus nombreux, fait preuve d'un intérêt plus grand dans l'ensemble mais inégal dans les aspects particuliers de son comportement. Elle assure aussi une certaine institutionnalisation à ses rapports avec l'étranger par ses nombreux bureaux, essentiellement en Europe, mais l'existence et l'importance de ces derniers se révèlent variables. Enfin, l'Ontario a conclu très peu d'ententes et seulement avec l'Europe.

En comparaison, le Québec exprime l'intérêt le plus large s'étendant à la culture et à l'éducation et déploie la plus grande activité auprès d'un plus grand nombre de partenaires, prioritaires et secondaires, particulièrement en Europe. Dans chacune des régions, le Québec a une approche beaucoup plus institutionnalisée que les deux autres, à la fois par le nombre de bureaux à l'étranger et le nombre d'ententes signées. C'est principalement à l'explication de ces différences que nous nous attacherons maintenant.

## II – Les déterminants de l'action internationale des provinces canadiennes

Les déterminants que nous avons privilégiés pour expliquer les principales différences dans les stratégies choisies par les trois provinces dans leurs rapports avec les pays d'Europe et d'Amérique latine sont l'internationalisation, la transnationalisation et l'asymétrie. Ce sont des explications utiles des rapports internationaux des entités étatiques non souveraines parce qu'elles permettent de prendre en compte à la fois des phénomènes importants pour tous les acteurs internationaux, la situation particulière des entités fédérées et des domaines d'intérêt particulier pour les provinces canadiennes tels que l'économie, l'immigration et l'éducation. De plus, les caractéristiques différentes de l'Europe et de l'Amérique latine rendent possible une analyse plus serrée.

### A — Internationalisation

L'internationalisation est un déterminant de nature générale. Il agit un peu à la manière d'un régime international<sup>40</sup>, c'est-à-dire un ensemble de principes et de règles issus de la pratique internationale et qui font pression en imposant des contraintes à l'action interne et externe des gouvernements. L'Europe et l'Amérique latine présentent sous ce rapport des différences notables mais sans conséquence importante sur le comportement des provinces.

À part peut-être la question des droits de la personne<sup>41</sup>, il ne semble pas y avoir eu dans les Amériques, au cours de la période sous étude et dans les domaines de la culture, de l'économie, de la diplomatie ou de l'environnement, un phénomène d'internationalisation propre aux Amériques, susceptible d'avoir eu des effets sur l'ensemble des États de la région et en particulier sur l'action internationale des provinces canadiennes. On remarque, par contre, qu'un phénomène comme l'ALENA a déjà eu une certaine influence avant même l'entrée en fonction de l'Accord. C'est en effet en bonne partie à cause de la venue prochaine de l'ALENA que le gouvernement du Québec, comme nous l'avons vu, vient de décider d'accroître les ressources de sa Délégation générale de Mexico. À l'opposé, le gouvernement de l'Ontario songe à contester la constitutionnalité de l'ALENA devant les tribunaux canadiens en arguant que certaines dispositions de l'Accord dans les domaines du travail, de l'environnement, des services et des institutions financières empiètent sur les compétences des provinces<sup>42</sup>. Il n'est pas du tout impossible que cette forme d'internationalisation puisse dans un proche avenir avoir une

40. S. D. KRASNER, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1982. Pour des éléments de réflexion liés aussi à ce sujet, voir J. N. ROSENAU et E.-O. CZIMPAL, (sous la direction de), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

41. Grâce notamment à l'action de la Commission des droits de l'homme de l'OEA.

42. *La Presse*, 9 août 1993, p. C-1.

influence sur le comportement des provinces canadiennes en Amérique du Nord et dans le reste des Amériques dans l'hypothèse d'une extension de l'ALENA à d'autres pays de la région. Cette influence, de notre point de vue, ne serait pas suffisante pour expliquer les différences de comportement international des provinces canadiennes à l'égard de l'Amérique latine.

Du côté de l'Europe, c'est évidemment l'existence de l'UE qui marque le plus nettement l'internationalisation dans cette région. Le développement de l'UE par l'adhésion de la Grande-Bretagne a amené le Canada à conclure l'Accord-cadre de 1976. Renforcé également par la politique de diversification des rapports internationaux du Canada, cet arrangement entre le Canada et l'UE a poussé les provinces canadiennes à porter plus d'attention à l'Europe à cette époque. Mais au-delà de cette influence générale, il est difficile d'identifier les effets produits par cet accord sur les relations des provinces avec les pays européens. Dans le cas de l'Alberta, d'ailleurs, l'intérêt porté à l'Europe a diminué sensiblement par la suite au profit de l'Asie. D'autre part, si les provinces canadiennes ont eu des rapports principalement avec des pays de l'UE, il faut rappeler que celle-ci regroupe pratiquement les pays les plus importants d'Europe de l'Ouest. Par contre, le Québec et l'Ontario sont les deux provinces actives dans les mécanismes de l'Accord-cadre. Une étude évaluant l'Accord-cadre publiée en 1984 observait que ces deux provinces comptent toutefois moins que les petites provinces sur cet accord pour le développement de leurs relations avec l'Europe. Elles considèrent plutôt les mécanismes de l'Accord-cadre comme un complément de leurs propres rapports bilatéraux avec l'Europe ou comme un cadre leur permettant de suivre les affaires communautaires. Pour les autres provinces, le degré d'intérêt pour l'Europe diminue au fur et à mesure que l'on va à l'ouest du Canada central. Enfin, il semble que les États membres de l'UE conservaient encore en 1984 dans leurs relations avec le Canada, la même approche qu'avant 1976, suivant, autant que possible, la voie du bilatéralisme, de gouvernement à gouvernement<sup>43</sup>. La mise en place subséquente d'un marché unique en Europe n'aurait pas d'effet notable jusqu'à maintenant, non plus que le récent Espace économique européen (EEE) qui anticipe, en quelque sorte, le prochain élargissement de l'UE à quatre des sept membres restants de l'AELE.

En dehors du domaine économique, il y a en Europe, et spécialement en Europe de l'Ouest, des conventions et divers arrangements ou pratiques internationales qui régissent plusieurs domaines d'activité, comme l'illustre l'œuvre du Conseil de l'Europe. Toutefois, il n'apparaît pas que ces normes ou ces pratiques aient pour effet de contraindre les relations du Canada ou des provinces avec les pays européens. Comme le notait, par exemple, une étude récente sur l'immigration, «en l'absence d'un régime international pour gouverner et structurer les mouvements transnationaux de personnes, l'immigration dans les pays de l'OCDE continuera à refléter la double démarche de droits

43. Robert BOARDMAN, Hans J. MICHELMANN, Charles C. PENTLAND, Panayotis SOLDATOS, *L'Accord cadre Canada-Communautés européennes. Une perspective canadienne*, Saskatoon, Conseil canadien des affaires européennes, University of Saskatchewan, 1984, pp. 33-55.



et de l'économie de marché, et les États resteront les acteurs principaux dans le jeu international<sup>44</sup>». En somme, l'influence exercée par ce que nous avons appelé l'internationalisation n'apparaît pas suffisante pour expliquer les principales différences observées dans les stratégies des provinces relatives à l'Europe. Cette constatation rejoint celle qui a été faite à propos de l'Amérique latine et permet de conclure que l'internationalisation se révèle un déterminant faible pour comprendre les différences entre les provinces.

## B — Transnationalisation

La deuxième source possible d'explication d'un comportement international différencié des provinces canadiennes est la *transnationalisation*. Ce phénomène a maintenant été abordé depuis une vingtaine d'années dans la littérature spécialisée en relations internationales<sup>45</sup>. Il fait référence au comportement des acteurs privés<sup>46</sup> qui, à travers les frontières nationales et à côté des États souverains, génèrent et entretiennent un réseau d'interrelations devenu de plus en plus important dans le fonctionnement du système international contemporain. La transnationalisation fait ici référence aux échanges qui ont existé, durant la période analysée, entre les acteurs privés en Amérique latine et en Europe et leur contrepartie au Québec, en Ontario et en Alberta. L'idée étant que des flux transnationaux avec l'une ou l'autre de ces régions, plus importants chez une province par rapport aux autres, pourraient expliquer une action internationale plus substantielle à l'égard de cette région de la part du gouvernement de cette province. Les échanges considérés se situent dans les trois domaines dans lesquels les gouvernements provinciaux ont exercé la plus grande partie de leurs activités, soit l'économie, l'immigration et l'éducation. Les indicateurs examinés plus particulièrement sont les nombres d'immigrants et d'étudiants étrangers et les flux commerciaux. Ces divers courants ne sont pas semblables d'une province ou d'une région à l'autre. Cependant, ces différences ne correspondent pas toujours au degré d'activité des provinces.

Bien que les gouvernements fédéral et provinciaux, par le biais de leur réglementation et de leurs processus de sélection, puissent exercer une influence à cet égard, les flux migratoires constituent malgré tout un assez bon indicateur du degré et de la nature de la transnationalisation existant entre deux sociétés. À cet égard, le graphique 1 indique une proportion légèrement supérieure pour le Québec par rapport à l'Ontario, sauf de 1978 à 1984 où elle est plus forte, et un écart important face à l'Alberta pour ce qui concerne

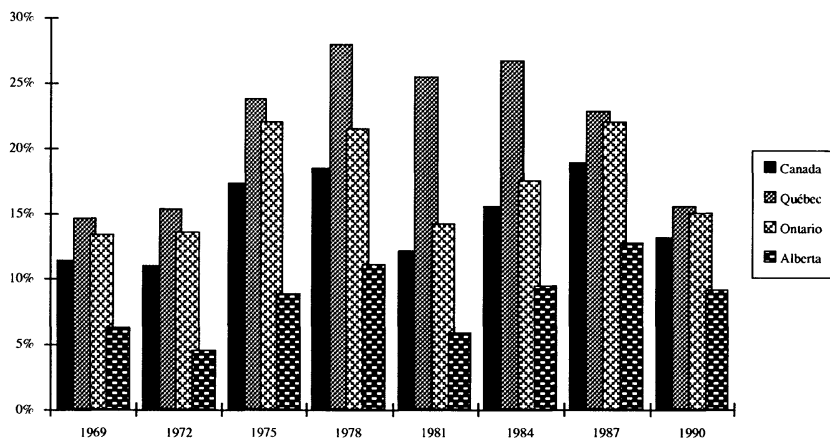
44. J.-F. HOLLIFIELD, «Immigration et logiques d'États dans les relations internationales», *Études internationales*, vol. XXIV, no. 1, mars 1993, p. 50.

45. Voir, entre autres, R. O. KEOHANE et J. S. NYE Jr., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Co., 1977 ainsi que R. O. KEOHANE et J. S. NYE Jr. (sous la direction de), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.

46. Individus, groupes, entreprises. Certains auteurs incluent également le comportement d'acteurs étatiques non souverains tels les municipalités et les États fédérés.

l'immigration en provenance d'Amérique latine au cours de la période 1969-1990.

**Graphique 1**  
Immigration en provenance de l'Amérique latine en pourcentage de l'immigration totale pour les trois provinces et le Canada



Source : Emploi et Immigration Canada, *Statistiques de l'immigration pour les années 1969, 1972 et 1975*, tableau no. 3 (pays de dernière résidence permanente); Emploi et Immigration Canada, *Statistiques d'immigration : politique de l'immigration et de la démographie*, tableau no. 3 (pays de dernière résidence permanente), pour les années 1978 et 1981; Emploi et Immigration Canada, *Statistiques sur l'immigration*, pour les années 1984, 1987 et 1990.

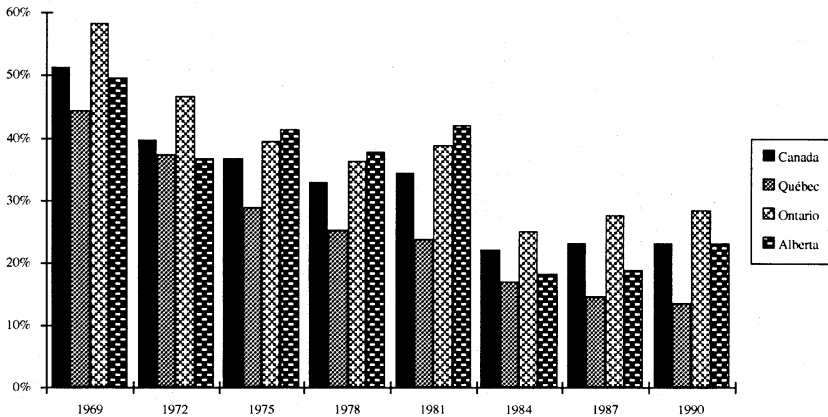
Outre cet écart minime entre les deux grandes provinces pour la plus grande partie de la période d'étude, la valeur de cet indicateur se trouve également affaiblie par le degré de concentration de l'immigration en provenance d'Amérique latine dans les provinces de Québec et d'Ontario. Une étude attentive des données montre en effet que pour l'ensemble de la période, les immigrants en provenance d'Haïti ne constituent jamais moins du quart des immigrants d'Amérique latine au Québec et que pendant certaines années, comme en 1975 et en 1981, ils constituent plus de la moitié du total<sup>47</sup>. Le phénomène est le même en ce qui concerne l'Ontario où, de façon constante, la Guyane, la Jamaïque et Trinidad et Tobago fournissent plus de 50 % des immigrants latino-américains de la province. Cette concentration, haïtienne pour le Québec et antillaise du Commonwealth pour l'Ontario, contribue peut-être à expliquer la présence d'un bureau du Québec à Haïti et la forte proportion du programme d'aide de l'Ontario dans les Caraïbes mais elle n'explique pas les variations dans l'ensemble de la politique latino-américaine du Québec et de l'Ontario. Les plus faibles pourcentages d'immigrants latino-américains en Ontario suivent toutefois la fermeture des deux bureaux ontariens

47. Les autres fournisseurs importants d'immigrants latino-américains au Québec ont été la Jamaïque, le Chili, le Salvador, l'Argentine et Trinidad et Tobago.

dans la région, mais seulement jusqu'en 1984. L'écart important constaté à ce chapitre entre le Québec et l'Alberta pourrait, semble-t-il, expliquer les différences de stratégie entre ces deux provinces mais l'examen de l'immigration européenne remet cette explication en cause.

### Graphique 2

Immigration en provenance de l'Europe en pourcentage de l'immigration totale pour les trois provinces et le Canada



Source : Emploi et Immigration Canada, *Statistiques de l'immigration pour les années 1969, 1972 et 1975*, tableau no. 3 (pays de dernière résidence permanente); Emploi et Immigration Canada, *Statistiques d'immigration : politique de l'immigration et de la démographie*, tableau no. 3 (pays de dernière résidence permanente), pour les années 1978 et 1981; Emploi et Immigration Canada, *Statistiques sur l'immigration*, pour les années 1984, 1987 et 1990.

Du côté de l'Europe, la situation se présente d'une façon bien différente. Le graphique 2 indique que le pourcentage d'immigrants européens est presque toujours le plus faible au Québec et, sauf de 1975 à 1981, le plus fort en Ontario. L'Alberta reçoit presque toujours une plus forte proportion d'immigrants européens que le Québec et, de 1975 à 1981, plus que l'Ontario. L'origine nationale de ces immigrants varie également d'une province à l'autre. Au Québec, les immigrants proviennent en plus forte proportion de France puis de Grande-Bretagne, du Portugal et de l'Italie. En Ontario, ils originent, dans l'ordre, de Grande-Bretagne, du Portugal et de l'Italie. L'Alberta, enfin, reçoit surtout des immigrants de Grande-Bretagne, d'Allemagne et des Pays-Bas. L'immigration britannique est donc importante partout mais elle est en décroissance. Au Québec, la France conserve la première place mais le Portugal s'est élevé régulièrement jusqu'à la deuxième. En Ontario, le Portugal semble installé à la deuxième place. Quant à l'Alberta, elle se distingue par l'importance de l'immigration venant d'Allemagne et des Pays-Bas. Partout, enfin, l'immigration de Pologne s'accroît de façon marquée de 1981 à 1990.

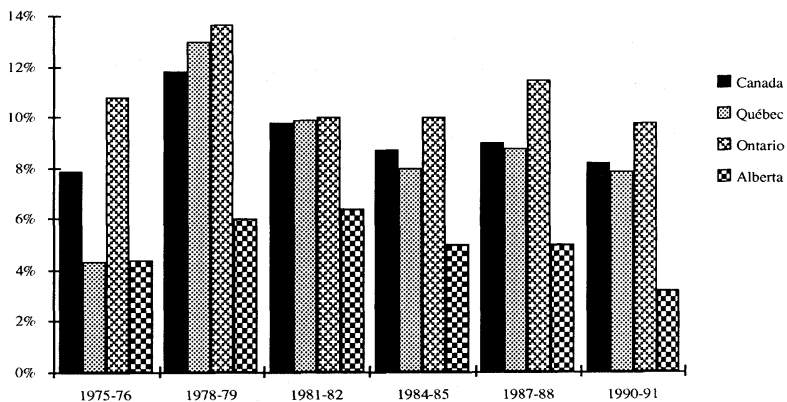
L'importance de l'immigration européenne dans chacune des provinces paraît à prime abord étonnante puisque la part d'immigrants européens la plus

petite se retrouve constamment dans la province la plus active en Europe. Les courants d'immigration auraient donc peu d'effet. Sans doute, la plus grande attention portée à la France par le Québec correspond-elle au plus grand nombre d'immigrants en provenance de ce pays. Mais le Québec porte aussi une plus grande attention à la Belgique qu'à la Grande-Bretagne, et il y a peu d'immigrants belges. On observe le même phénomène en Ontario qui porte beaucoup d'intérêt à l'Allemagne mais beaucoup moins au Portugal et à l'Italie. De même, l'Alberta manifeste un intérêt marqué pour l'Allemagne mais pas pour les Pays-Bas. En Europe comme en Amérique latine, la portée explicative des mouvements d'immigration en eux-mêmes demeure donc limitée.

Le second indicateur de transnationalisation se rapporte au nombre d'étudiants étrangers au Canada. Considérant d'abord la venue d'étudiants latino-américains dans les universités des trois provinces, le graphique 3 est en lui-même assez éloquent. De façon générale, ces étudiants ont constitué une part plus grande des étudiants étrangers en Ontario qu'en Alberta avec un écart toujours très important et, une part plus grande en Ontario qu'au Québec avec un écart parfois faible mais souvent significatif comme en 1975-1976 et depuis 1984-1985. La plus forte proportion d'étudiants latino-américains se retrouve donc dans la province ayant entretenu les plus faibles relations officielles avec l'Amérique latine.

**Graphique 3**

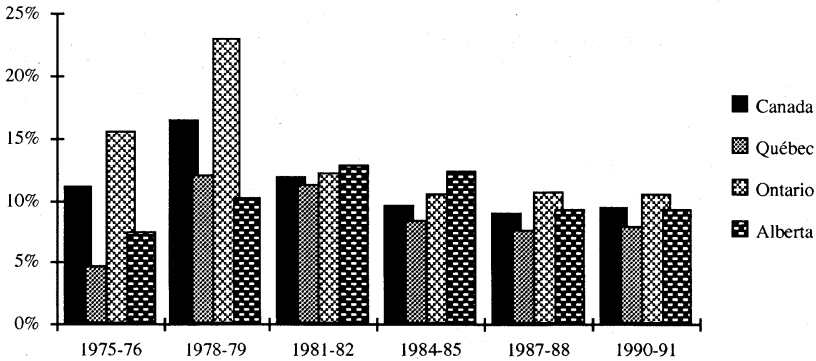
Étudiants étrangers en provenance de l'Amérique latine en pourcentage du total des étudiants étrangers pour les trois provinces et le Canada



Source: Statistique Canada (81-204).

## Graphique 4

Étudiants étrangers en provenance d'Europe (sans la France) en pourcentage du total des étudiants étrangers pour les trois provinces et le Canada



Source : Statistique Canada (81-204).

De même, les étudiants européens ont régulièrement représenté un plus grand pourcentage des étudiants étrangers en Ontario et en Alberta qu'au Québec, comme l'indique le graphique 4. L'Ontario reçoit la plus grande proportion sauf pendant la première moitié des années 1980 alors que c'est l'Alberta qui occupe la première place. Le Québec est toujours en troisième position sauf à la fin des années 1970. De façon globale, le pourcentage d'étudiants en provenance d'Europe atteint un sommet à la fin des années 1970 et se stabilise à un niveau inférieur, plus près de celui des étudiants d'Amérique latine, au cours des années 1980. Comme dans le cas de l'immigration, la province la plus active en Europe accueille la plus faible part d'étudiants. Le tableau est naturellement différent quand on observe les étudiants français qui, de façon massive et en proportion croissante (3,5 % en 1975-1976 et 14,2 % en 1990-1991) se retrouvent au Québec. On doit donc constater de nouveau que, autant en Amérique latine qu'en Europe, la transnationalisation apparaît jusqu'ici un déterminant faible.

Enfin, le troisième indicateur de transnationalisation a trait aux flux commerciaux et il offre une image différente de celle des autres indicateurs. Comme on peut le constater à la lecture des tableaux 1 à 4, le Québec a une liaison nettement supérieure en termes relatifs aux deux autres provinces canadiennes sur le plan des rapports commerciaux avec l'Amérique latine et l'Europe. En ce qui concerne l'Amérique latine, la part relative de cette région dans les exportations du Québec à l'étranger est nettement plus élevée que celle observée pour l'Alberta et l'Ontario (et même pour l'ensemble du Canada) jusqu'à 1986 où, depuis lors, les écarts deviennent moins prononcés. Il convient de noter cependant qu'en chiffres absolus l'Ontario exporte plus vers l'Amérique latine que le Québec<sup>48</sup>.

48. Ce qui par ailleurs pourrait expliquer en bonne partie la similarité assez grande des pourcentages de l'Ontario par rapport à ceux de l'ensemble du Canada constatée au tableau 1.

**Tableau 1**

Exportations vers l'Amérique latine pour chacune des trois provinces et le Canada  
Pourcentage de la région de destination par rapport au total des exportations

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Alberta	1,1	0,5	0,4	0,6	1,1	1,5	1,3	2,2	3,2	2,1	1,7
Ontario	4,0	3,4	5,5	4,5	4,6	4,3	2,0	1,4	1,6	1,3	1,2
Québec	5,8	6,2	6,6	6,5	6,0	6,8	6,3	3,3	2,8	2,5	2,0
Canada	4,2	3,6	4,8	4,4	4,4	4,6	3,1	2,4	2,6	2,0	1,8

Source: Compilé à partir de la banque de données de Statistique Canada.

**Tableau 2**

Importations en provenance de l'Amérique latine pour chacune des  
trois provinces et le Canada  
Pourcentage de la région de provenance par rapport au total des importations

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Alberta	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,5	1,4
Ontario	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	2,1	2,2	2,5	3,2	3,8
Québec	12,2	11,4	12,6	15,5	10,9	16,4	12,8	10,8	7,1	6,3	4,7
Canada	4,8	4,4	5,2	5,7	4,6	6,4	5,0	4,2	3,5	3,9	3,8

Source: Compilé à partir de la banque de données de Statistique Canada.

Du côté des importations de l'Amérique latine, l'écart en faveur du Québec est considérable tant en chiffres absolus qu'en ce qui a trait à la part relative de cette région dans le total des importations de chaque province. Il faut toutefois apporter à nouveau une réserve dans la mesure où les importations de pétrole constituent une part importante des importations québécoises en provenance de l'Amérique latine. Cette situation ne dépend pas du Québec mais de la politique fédérale en vertu de laquelle, depuis le début des années 1970, l'est du Canada, et donc le Québec, est approvisionné en pétrole venu de l'étranger, essentiellement du Venezuela et du Mexique. C'est pourquoi on remarque des hausses importantes dans les importations du Québec en provenance de l'Amérique latine à la suite des chocs pétroliers de 1973 et 1979<sup>49</sup>. Il n'en demeure pas moins que la liaison entre le Québec et l'Amérique latine est plus forte même si l'écart diminue à partir de 1985. Cette situation correspond à la plus grande activité et à l'approche plus institutionnalisée du Québec. Cependant, la réduction des écarts avec les autres provinces oblige à nuancer la portée explicative des flux commerciaux.

49. La diminution de l'écart entre le Québec et l'Ontario à partir du milieu des années 1980 pourrait également s'expliquer en partie par le phénomène énergétique. Les programmes de conversion du mazout à l'électricité et à la bi-énergie alors mis en place par Hydro-Québec ont entraîné une diminution de la consommation de pétrole qui, comme on vient de le dire, venait alors surtout du Mexique et du Venezuela.

**Tableau 3**

Exportations vers l'Europe pour chacune des trois provinces et le Canada.  
Pourcentage de la région de destination par rapport au total des exportations

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Alberta	3,4	1,8	1,5	1,4	1,5	2,1	2,6	5,9	4,7	4,1	5,1
Ontario	12,8	11,6	11,3	7,8	8,9	9,6	5,0	4,2	5,3	7,1	6,5
Québec	29,1	31,0	32,3	28,1	27,4	26,6	23,6	14,3	14,1	16,7	15,6
Canada	17,7	16,3	16,5	123,6	14,8	15,4	11,0	8,4	9,3	10,7	10,4

Source: Compilé à partir de la banque de données de Statistique Canada.

**Tableau 4**

Importations en provenance de l'Europe pour chacune des  
trois provinces et le Canada.

Pourcentage de la région de provenance par rapport au total des importations.

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Alberta	4,8	5,9	9,5	6,7	8,7	9,1	7,7	8,7	10,1	9,4	8,3
Ontario	9,8	9,4	9,1	7,7	8,1	7,5	7,1	7,8	9,1	9,1	8,3
Québec	27,0	25,3	20,6	22,3	23,0	20,2	21,0	28,3	31,6	27,9	28,2
Canada	14,6	13,6	12,3	11,1	11,5	10,7	10,6	12,5	14,2	13,7	13,8

Source: Compilé à partir des données de Statistique Canada.

L'Europe se révèle également un partenaire commercial plus important pour le Québec que pour les deux autres provinces selon les tableaux 3 et 4. Si la proportion des exportations québécoises vers l'Europe a diminué au cours des années 1980, elle demeure plus élevée que celles de l'Ontario, de l'Alberta et même du Canada, et les écarts se maintiennent. Jusqu'en 1986, la valeur des exportations québécoises en chiffres absolus est aussi plus grande que celle de l'Ontario. Depuis 1985, on observe encore que les pourcentages de l'Alberta s'accroissent de façon importante et ceux du Québec diminuent de façon importante. Pour l'Alberta, ce changement est dû à la hausse de ses exportations vers l'Europe de l'Est et, pour le Québec, à la baisse de ses exportations vers la même région. Le tableau des importations montre aussi la plus grande dépendance du Québec. Cependant, même s'ils fluctuent, les pourcentages de fin de période demeurent comparables à ceux du début de la période, révélant ainsi la tendance des importations à prendre une importance relative plus grande que les exportations. Les écarts entre le Québec et les autres ont également tendance à se maintenir, quoique les importations québécoises en chiffres absolus ne sont plus importantes que celles de l'Ontario que jusqu'en 1978.

À la différence des deux autres indicateurs de transnationalisation, les flux commerciaux permettent de constater une corrélation entre l'importance relative des échanges et la province la plus présente et la plus active en Europe, le Québec. Et à l'inverse, mais pour les exportations seulement, les

pourcentages les plus bas sont ceux de l'Alberta, la province la moins active. Cependant, cette corrélation est moins complète pour le Québec quand on considère les partenaires particuliers. La France et la Belgique, sur lesquelles le Québec concentre ses efforts, apparaissent peu souvent parmi les deux ou trois principaux partenaires commerciaux du Québec. Si l'on excepte la Grande-Bretagne qui est le principal partenaire des trois provinces dans les deux sens, le Québec exporte surtout vers les Pays-Bas et l'Allemagne et importe davantage de l'Allemagne et de la France. La cohérence demeure plus grande pour l'Ontario dont l'Allemagne est le second partenaire et pour l'Alberta relativement à l'URSS, dans la première moitié des années 1980, et à l'Allemagne pour les importations. Ces considérations viennent donc souligner la valeur explicative limitée des flux commerciaux avec l'Europe même si celle-ci demeure plus significative que celle des deux autres indicateurs de transnationalisation. De plus, comme l'analyse des flux commerciaux avec l'Amérique latine a conduit à des conclusions également limitées, les flux commerciaux ne produisent pas de toute évidence une interprétation satisfaisante des différences entre les stratégies provinciales. Cette conclusion, rappelons-le, s'applique encore plus aux immigrants et aux étudiants étrangers qui, avec les échanges commerciaux, nous ont permis d'observer le phénomène de transnationalisation.

### C — Asymétrie

Le troisième et dernier déterminant considéré est celui de l'asymétrie. Selon Renaud Dehousse, le phénomène de l'asymétrie fait référence à une situation de disproportion dans la configuration d'une composante d'un ensemble par rapport à cet ensemble et non pas nécessairement par rapport aux autres parties de l'ensemble. Ce phénomène permettrait de comprendre pourquoi une province canadienne développe une activité internationale différente en intensité ou en forme. L'asymétrie a d'abord un aspect interne et peut s'observer par secteur. Mais elle a aussi un aspect externe, «l'asymétrie dans l'orientation des flux internationaux et dans leur intensité (étant) à la source de bien des déséquilibres», note Dehousse<sup>50</sup>. Toutefois, les flux étant dynamiques, il peut être difficile de distinguer la cause de l'effet quand on tente d'expliquer le comportement par l'asymétrie. Nous examinerons donc les flux transnationaux déjà identifiés sous l'angle de l'asymétrie, sans oublier que la perception de l'asymétrie est souvent plus importante que le phénomène lui-même<sup>51</sup>.

Les échanges commerciaux s'y prêtant assez bien, un indice d'asymétrie a été construit à leur sujet. Cet indice mesure l'écart du poids relatif d'un marché pour une province avec celui du même marché pour le Canada dans son ensemble. L'indice varie entre +2 et -2 et un résultat entre +1 et -1 peut être considéré comme raisonnablement symétrique, la valeur 0 étant la symé-

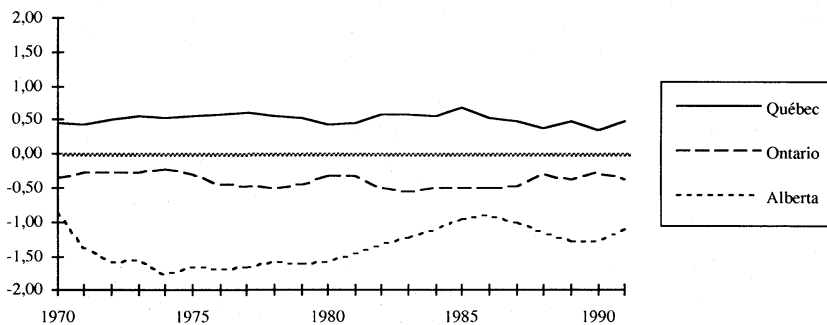
50. R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 90.

51. *Ibid.*, p. 116. Ce que Dehousse appelle «sentiment d'aliénation».



trie parfaite<sup>52</sup>. Puisque les exportations occupent une place majeure dans les stratégies internationales des provinces, examinons d'abord l'indice élaboré pour les exportations vers l'Europe de l'Ouest qui est le marché le plus important. Selon cet indice, que représente le graphique 5, le Québec et l'Ontario sont dans une situation de grande symétrie, la part de leurs exportations vers l'Europe de l'Ouest étant très semblable à celle du Canada. Cette situation est stable et s'accompagne, on l'a souligné<sup>53</sup>, d'une transnationalisation forte pour le Québec et faible pour l'Ontario. Or, ce sont les deux provinces ayant la plus grande activité dans la région. Par comparaison, l'Alberta est en situation d'asymétrie négative, la part de ses exportations vers l'Europe de l'Ouest étant moins élevée que celle du Canada. Cette asymétrie se réduit au cours des années 1980 et s'accompagne d'une transnationalisation croissante même si elle demeure la plus faible des trois. L'Alberta est aussi la moins active dans la région. Cependant l'asymétrie négative, qui apparaît croissante en 1970, peut avoir déterminé en la précédant la plus grande activité initiée par l'Alberta vers 1975. De même, cette activité accrue aurait contribué à réduire l'asymétrie.

**Graphique 5**  
Indices d'asymétrie relatifs aux exportations vers l'Europe de l'Ouest  
pour chacune des trois provinces



Source : Construit à partir des données de Statistique Canada.

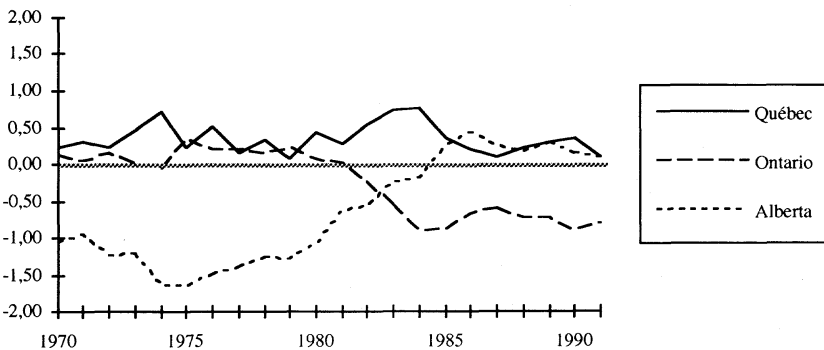
52. L. BÉLANGER et G. DEMERS, *Fédéralisme et asymétrie. Mesure de l'asymétrie des échanges commerciaux pour trois provinces*, texte non publié, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1993. L'écart que mesure l'indice est simplement le nombre de points de pourcentage relativisé qui séparent une province du Canada lorsqu'on mesure la part relative d'un marché dans l'ensemble de leur commerce international respectif. Le problème est de relativiser cet écart car on ne peut donner la même valeur à deux écarts de 5 % alors que l'un, intervenant au bas de l'échelle de pourcentage (10 % - 5 %, par exemple) est plus significatif qu'un autre intervenant plus haut dans la même échelle (65 % - 60 % par exemple). C'est la valeur intermédiaire entre le résultat enregistré pour la province et celui enregistré pour le Canada qui permettra de relativiser l'écart. L'indice se calcule ainsi : la différence des pourcentages pour une région de la province et du Canada est divisée par la valeur intermédiaire entre les pourcentages de la province et du Canada. L'indice sera positif lorsque c'est la province qui enregistre la part relative la plus élevée et négatif dans le cas contraire.

53. Voir le tableau 3.

Les graphiques 6 et 7 représentant les indices d'asymétrie pour les exportations en Amérique du Sud et en Amérique centrale et aux Caraïbes, nous conduisent à des observations semblables. Le Québec et l'Ontario sont dans une situation assez symétrique, l'Ontario glissant toutefois vers une certaine asymétrie négative en Amérique du Sud au cours des années 1980. De nouveau, l'Alberta est en situation de grande asymétrie négative mais celle-ci évolue fortement pour devenir symétrique vers 1985. Cette fois, pour les trois provinces, la transnationalisation est faible<sup>54</sup>. Dans les deux sous-régions, le Québec demeure symétrique et déploie la plus grande activité. À la différence du Québec, l'Ontario devient asymétrique en Amérique du Sud après avoir modifié sa stratégie à l'égard de la région dans son ensemble en fermant ses deux bureaux de Mexico et de São Paulo en 1977. Enfin, le cas de l'Alberta permet d'observer encore une position d'asymétrie négative au cours des années 1970, un peu plus d'activités par la conclusion de plusieurs ententes pendant les années 1980 et une position, améliorée, de symétrie vers 1985. L'examen des indices d'asymétrie à propos des exportations en Europe de l'Ouest et en Amérique latine nous conduit ainsi à des conclusions limitées. Seule l'Alberta est en position d'asymétrie et cette dernière précède une augmentation de l'activité mais cette activité demeure faible, particulièrement par rapport à celle du Québec. De plus, la position d'asymétrie atteinte par l'Ontario en Amérique du Sud n'a pas encore été suivie d'une augmentation de l'activité. Ainsi, une asymétrie négative ne suscite peut-être pas toujours une activité accrue tandis qu'une forte transnationalisation, comme pour le Québec, semble susciter un haut degré d'activité.

### Graphique 6

Indices d'asymétrie relatifs aux exportations vers l'Amérique du Sud  
pour chacune des trois provinces

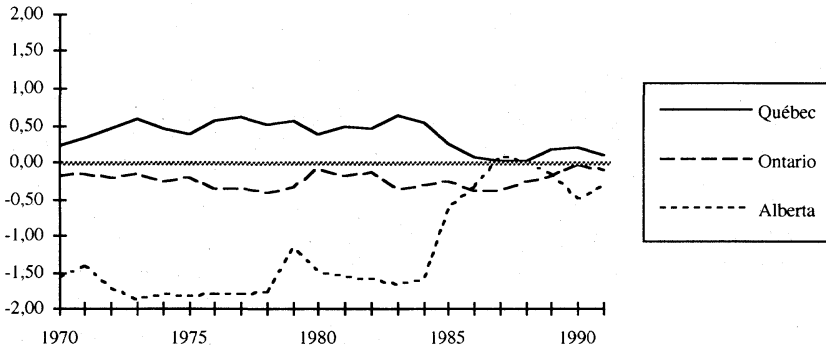


Source : Construit à partir des données de Statistique Canada.

54 . Voir le tableau 1.

## Graphique 7

Indices d'asymétrie relatifs aux exportations vers l'Amérique centrale et les Caraïbes pour chacune des trois provinces



Source : Construit à partir des données de Statistique Canada.

Les situations des trois provinces diffèrent dans le secteur de l'immigration. Cette fois, comme le montrent les graphiques 1 et 2, c'est le Québec qui se trouve dans une situation d'asymétrie négative continue. Le pourcentage d'immigrants européens parmi les immigrants installés au Québec est toujours inférieur au même pourcentage pour le Canada dans son ensemble. À l'inverse, le pourcentage de l'Ontario est toujours supérieur à celui du Canada. Celui de l'Alberta est aussi souvent inférieur qu'égal ou supérieur à celui du Canada. Dans chaque cas, il y a une forte transnationalisation, qui tend toutefois à diminuer et un peu plus au Québec. Considérés de façon distincte, les immigrants français donnent une perspective opposée. Les pourcentages du Québec sont toujours supérieurs et ceux des deux autres provinces toujours inférieurs aux pourcentages du Canada. La transnationalisation est globalement plus réduite, mais, de façon relative, elle est faible pour le Québec et très faible pour les deux autres. Face à cette situation plutôt stable du point de vue de l'asymétrie, le Québec est le plus actif en matière d'immigration en France comme en Europe. L'Ontario maintient une assez grande activité et l'Alberta, avec un officier d'immigration à Londres, a l'activité la plus faible. Une forte transnationalisation, plutôt qu'une position asymétrique, apparaît donc plus déterminante d'un haut degré d'activité. C'est ce que tendraient à montrer également les parts d'immigration latino-américaine. L'Alberta, avec une faible transnationalisation, a toujours des pourcentages inférieurs à ceux du Canada. L'activité de l'Alberta en Amérique latine demeure faible en général et, semble-t-il, absente en matière d'immigration. Avec une forte transnationalisation, l'Ontario n'est pas plus active que l'Alberta tandis que le Québec est assez actif en général et avec deux bureaux d'immigration en particulier. Le Québec semble donc manifester ici une volonté politique particulière, absente en Ontario.

Les parts d'immigration que nous venons d'examiner révèlent pour le Québec des situations que l'on peut qualifier tantôt d'asymétrie négative,

tantôt d'asymétrie positive. Mais dans chaque cas, le Québec accomplit les plus grands efforts en matière d'immigration. Seule une volonté politique issue de sa situation interne d'asymétrie culturelle semble expliquer la poursuite de tels efforts. Pour le Québec francophone face aux deux provinces anglophones et dans un continent essentiellement anglophone, il est normalement plus difficile d'attirer des immigrants non francophones. Aussi, il n'est pas étonnant que le Québec alloue beaucoup plus de ressources que les deux autres au recrutement des immigrants et qu'il le fasse particulièrement à l'égard de la France et de l'Italie mais aussi de la Belgique et du Portugal, soit l'Europe latine, et de l'Amérique latine. De plus, le Québec, à la différence des autres provinces, possède depuis 1968 son propre ministère de l'Immigration, qui dispose de cinq bureaux en Europe et de deux en Amérique latine, et surtout, à la suite d'une entente avec le gouvernement fédéral, il a le pouvoir de sélectionner les immigrants à l'étranger<sup>55</sup>.

Enfin, il y a les étudiants étrangers au Canada qui nous permettent d'observer des situations provinciales similaires à celles du secteur de l'immigration mais, dans ce cas-ci, en présence d'une faible transnationalisation. En se référant aux graphiques 3 et 4, on constate que les pourcentages de chacune des provinces pour chacune des régions sont très semblables à ceux de l'immigration. La différence la plus importante réside dans la faible transnationalisation observée partout, transnationalisation qui suit une tendance plutôt à la baisse en Europe et en Amérique latine après 1978-1979. Or l'activité des trois provinces dans le secteur de l'éducation et de la science n'apparaît pas négligeable. Le Québec est encore la province qui porte la plus grande attention aux échanges dans ce secteur, plusieurs ententes et mécanismes y pourvoyant. Mais l'Ontario et l'Alberta font de même, quoique à un moindre degré et plutôt en Europe qu'en Amérique latine. Dans ce cas-ci, une transnationalisation faible et plutôt à la baisse semble susciter une certaine activité.

Cependant, de la même façon que pour l'immigration, la situation d'asymétrie culturelle du Québec déterminée par son caractère francophone a plutôt ici pour effet de susciter une action gouvernementale destinée à créer et développer ces courants d'échanges. La plus forte proportion d'étudiants français au Québec le montre bien et, dans ce cas, l'action du Québec a contribué à la position asymétrique de la province<sup>56</sup>. Et c'est dans le même sens que sont dirigés les efforts du Québec relatifs à la Belgique et à sa population francophone. Par ailleurs, le Québec n'est pas la seule province à chercher à créer et à développer des courants d'échanges et ainsi, au-delà de l'asymétrie, à établir la transnationalisation plutôt qu'à y répondre. Dans le domaine plus large de la coopération scientifique, l'Alberta, par ailleurs peu

55 . Jean-Philippe THÉRIEN, Louis BÉLANGER et Guy GOSSÉLIN, «Québec : An Expanding Foreign Policy», dans A.-G. GAGNON, *Québec : State and Society*, Scarborough, Nelson Canada, second edition, 1993, pp. 274-275.

56 . Pour le détail de l'action du Québec à l'égard de la France, voir Louis BÉLANGER, «La France», *op. cit.*, pp. 130-152.

active, a conclu plusieurs ententes avec divers pays européens, particulièrement sur les questions d'énergie. De son côté, l'Ontario a mis l'accent sur ce type de coopération dans ses rapports privilégiés avec les Quatre Moteurs et surtout le Bade-Wurtemberg. Enfin, à l'exemple de l'Ontario, le Québec a récemment accentué ses efforts pour développer sa coopération scientifique avec l'Allemagne<sup>57</sup>.

L'examen des flux transnationaux sous l'angle de l'asymétrie nous conduit donc à identifier, chez les provinces canadiennes, une volonté politique plus ou moins affirmée qui, d'une part, tend à répondre à des flux transnationaux importants et, d'autre part, cherche à augmenter des flux transnationaux faibles ou décroissants quand ils sont perçus dans une perspective d'asymétrie négative. L'importance des effets de ces flux transnationaux sur des situations d'asymétrie interne semble déterminer la force de la volonté politique.

### Conclusion

Au-delà de l'internationalisation et de la transnationalisation, et par devant les phénomènes spécifiques telles la proximité géographique, la culture ou même la latinité, nous en arrivons à la conclusion que c'est essentiellement une forte volonté politique et gouvernementale qui explique le mieux la différence de comportement du Québec face à l'Amérique latine et à l'Europe par rapport à celui de l'Ontario et même de l'Alberta. Cette volonté gouvernementale, constante au cours des trente dernières années, est elle-même le résultat d'une asymétrie objective et subjective du Québec par rapport à l'ensemble canadien comme l'ont montré en particulier les relations du Québec et un peu celles de l'Alberta avec l'Europe. Le phénomène n'est pas spécifique à l'ensemble canadien et d'autres exemples tendent à confirmer le caractère robuste de la variable asymétrie.

Ainsi, une étude menée il y a quelques années sur le comportement international des cantons suisses a montré que c'est le canton de Neuchâtel qui avait été le plus actif sur le plan de la promotion économique exogène. Et lorsqu'on a évalué les résultats de cette promotion économique externe pour l'ensemble des cantons suisses, ce sont les cantons romands qui ont obtenu la meilleure performance<sup>58</sup>. Ce sont également les cantons romands qui ont investi le plus sur le plan structurel en se dotant d'un organisme chargé de la gestion de leurs activités internationales<sup>59</sup>. Enfin, ce sont toujours les mêmes cantons romands dont les gouvernements ont été les plus actifs en matière de conclusion d'ententes internationales. Or, il se trouve que les cantons romands sont, parmi les cantons de la Confédération helvétique, ceux qui

57. LOUIS BÉLANGER, «L'Allemagne, cible de la paradiplomatie québécoise», *Dokumente*, n° 4, 1994.

58. N. SCHMITT, «Le rôle de la bureaucratie dans les relations internationales des cantons suisses». Texte présenté au XV<sup>e</sup> congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Buenos Aires, 21-25 juillet 1991, p. 23.

59. *Ibid.*, p. 13.

manifestent la plus forte asymétrie par rapport à l'ensemble suisse, non seulement sur le plan de la langue mais également dans le domaine de l'économie.

L'autre exemple nous vient d'une étude sur l'activité économique externe des gouvernements des États américains. Il y a maintenant une quarantaine d'États américains qui ont des bureaux commerciaux à l'étranger et ce sont les États américains du vieux Sud qui semblent avoir été les plus actifs sur le plan des relations économiques internationales. Ainsi, c'est la Virginie qui employait en 1977 le plus grand nombre de spécialistes du commerce international tandis que deux ans plus tard, ce sont les gouvernements du Mississippi et de la Caroline du Sud qui réalisaient le plus grand nombre de missions commerciales à l'étranger<sup>60</sup>. Encore une fois, jusqu'à tout récemment, les États du vieux Sud américain se retrouvaient en position asymétrique par rapport à l'ensemble des États-Unis sur le plan des investissements et des échanges.

Cela étant dit, il est bien évident que notre étude ne prétend pas que les phénomènes d'internationalisation et de transnationalisation n'ont aucun effet sur le comportement international des États fédérés. Elle suggère toutefois que dans les cas où il y aurait asymétrie à l'intérieur d'une fédération donnée, c'est ce facteur d'asymétrie qui pourrait le mieux expliquer *les différences* de comportement international des États membres de cette fédération ou de cet ensemble.

Même si l'étude pourrait être approfondie et élargie à d'autres régions, la comparaison des deux régions retenues nous a permis de faire mieux ressortir les effets de l'asymétrie. Ceux-ci apparaissent moins évidents du côté de l'Amérique latine où les indicateurs de transnationalisation n'établissent pas de différences significatives pour le Québec. Les relations des provinces avec l'Europe, plus amples et plus diversifiées, ont mieux laissé voir les différences. En étendant la comparaison à d'autres régions, les effets de l'asymétrie du Québec et de l'Alberta ressortiraient peut-être d'une manière plus nette ou plus large.

Bien sûr, il est possible que d'autres facteurs soient aussi en cause, tels la géographie, la personnalité des dirigeants politiques, le jeu bureaucratique ou la nature même du processus décisionnel. Mais l'angle d'étude retenu ici nous a menés à tenter d'expliquer les différences de comportement des provinces à l'égard de deux régions particulières. Et dans ce cas, il s'est avéré en effet que le facteur de l'asymétrie semble avoir été le facteur prépondérant pour expliquer les différences de comportement. En attendant d'autres études comparatives pour vérifier la robustesse de cette variable, il faut se rappeler cependant que cet angle d'étude ne constitue qu'une partie d'un modèle d'analyse plus large de l'action internationale des entités fédérées.

---

60. J. KINCAID, «The American Governors in International Affairs», *Publius*, automne 1984, p. 102.