Document généré le 12 oct. 2024 04:40

Politique et Sociétés

Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie

Louis Bélanger

Volume 16, numéro 1, 1997

Prismes nationaux de la francophonie

URI : https://id.erudit.org/iderudit/040048ar
DOI : https://doi.org/10.7202/040048ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)
1703-8480 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Bélanger, L. (1997). Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie. *Politique et Sociétés*, *16*(1), 39–59. https://doi.org/10.7202/040048ar

Résumé de l'article

Il est possible de distinguer quatre espaces stratégiques au sein desquels la participation à la francophonie multilatérale prend son sens pour le gouvernement québécois : le *paradiplomatique*, le *politico-constitutionnel*, l'*identitaire* et le *protodiplomatique*. Cet article présente chacun de ces espaces et leur évolution récente. On constate que les contextes interne et externe de la participation du Québec à la francophonie se sont radicalement transformés au cours des dernières années. Il en résulte pour le gouvernement québécois une plus grande difficulté de concilier les impératifs des différents espaces.

Tous droits réservés © Société québécoise de science politique, 1997

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

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

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

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

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

LES ENJEUX ACTUELS DE LA PARTICIPATION DU QUÉBEC À LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE : DE LA PARADIPLOMATIE À LA PROTODIPLOMATIE*

Louis Bélanger
Université Laval

INTRODUCTION : QUATRE ESPACES STRATÉGIQUES

Contrairement à la vaste majorité des États membres de l'Agence francophone et participants aux sommets de la francophonie, le Québec n'est pas souverain. Il doit sa présence au sein du forum international des pays francophones au profit qu'il a su tirer de conditions historiques et politiques favorables et ayant permis que soit aménagé, pour lui, aux limites de l'ordre diplomatique, un statut particulier et somme toute précaire. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la première préoccupation du gouvernement québécois, lorsqu'il s'agit de la francophonie, soit de maintenir et de consolider cette situation de fait, plutôt exceptionnelle pour un État membre d'une fédération, solution qui lui permet de participer plus ou moins directement aux travaux d'organismes internationaux.

Cela dit, l'accès aux instances de la francophonie multilatérale n'a cependant pas de valeur en soi pour le Québec. Sa valeur dépend plutôt des diverses utilisations symboliques et stratégiques qu'en font les gouvernements qui se succèdent à la tête de l'État. Si l'on veut

* Ce texte a été écrit dans le cadre des activités du Programme de recherche en politique étrangère de l'Institut québécois des hautes études internationales, financées par le Fonds de la formation des chercheurs et l'aide à la recherche du Québec (FCAR) et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Je tiens à remercier les deux évaluateurs anonymes de la revue pour les commentaires et suggestions joints à leur évaluation, ainsi que Manon Tessier pour m'avoir généreusement donné accès à ses archives.

Louis Bélanger, Institut des hautes étude internationales, Université Laval, Pavillon Charles de Koninck, Cité universitaire, Sainte-Foy (Québec), G1K 7P4, Canada.
Adresse électronique :louis.belanger@ulaval.ca

comprendre l'action présente et future des représentants du Québec au sein de la communauté internationale de langue française, il faut donc mettre au jour les univers sémantiques et stratégiques qui donnent un sens à cette action et à cette participation du Québec à la francophonie. Pour ce faire, il est possible de situer la participation québécoise au sein de quatre espaces stratégiques structurés par des enjeux bien précis. Le premier relève de ce qu'Ivo Duchacek a appelé la *paradiplomatie*, c'est-à-dire l'activité internationale des États non souverains qui tentent de s'imposer comme interlocuteurs légitimes auprès des autorités politiques étrangères. Le second espace stratégique peut être qualifié de *politico-constitutionnel* et est structuré par le conflit existant entre Ottawa et Québec à propos du statut international du Québec en tant qu'État membre de la fédération canadienne. Parallèlement au second espace, on peut en définir un troisième, *identitaire*, rattaché à l'enjeu que représente la définition des termes de l'identité québécoise et de la légitimation de l'État québécois. Le quatrième espace relève de la *protodiplomatie*[1], c'est-à-dire la dimension externe de la quête de souveraineté. Chacun de ces espaces stratégiques sera défini en détail dans les pages qui suivent.

Bien entendu, si elle prétend servir l'analyse, cette distinction entre quatre espaces ne saurait être exhaustive ni définitive. On constatera aussi que les quatre espaces en question sont fortement interdépendants et qu'ils sont, à divers degrés, tributaires d'environnements politiques internes et externes communs. Or, ces contextes de la participation du Québec, aux instances de la francophonie internationale, selon les modalités actuelles, évoluent rapidement. Ainsi, par étapes, mais sûrement, la francophonie multilatérale se politise et s'institutionnalise. Elle ne sert plus les mêmes objectifs de politique étrangère qu'à l'époque encore récente de la guerre froide et des zones d'influences, tandis qu'au Canada les espoirs de satisfaire les revendications du Québec par la négociation constitutionnelle s'amenuisent de plus en plus. L'analyse qui suit

---

[1] La paradiplomatie désigne ici l'activité internationale des gouvernements non souverains, ou sous-nationaux, qui atteint le niveau des relations intergouvernementales, alors que la protodiplomatie désigne plus spécifiquement une même activité lorsqu'elle est poursuivie dans le but d'obtenir des appuis à l'étranger en vue de la reconnaissance d'un éventuel État souverain. Voir Ivo Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 246-248. Ne pas confondre avec la signification qu'accorde James Der Derian au mot « protodiplomatie », c'est-à-dire diplomatie contestataire, dans *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford et Cambridge (Mass.), Basil Blackwell, 1987.

Résumé. Il est possible de distinguer quatre espaces stratégiques au sein desquels la participation à la francophonie multilatérale prend son sens pour le gouvernement québécois : le *paradiplomatique*, le *politico-constitutionnel*, l'*identitaire* et le *protodiplomatique*. Cet article présente chacun de ces espaces et leur évolution récente. On constate que les contextes interne et externe de la participation du Québec à la francophonie se sont radicalement transformés au cours des dernières années. Il en résulte pour le gouvernement québécois une plus grande difficulté de concilier les impératifs des différents espaces.

Abstract. In order to understand Quebec's participation in the multilateral institutions of the french-speaking world, it is helpful to make distinctions between four strategic settings : namely the « paradiplomatic », the politico-constitutional, the identity, and the « protodiplomatic ». This article describes each of these settings and discusses their recent evolution. In doing so, it demonstrates how the internal and external contexts of Quebec's involvement in « la Francophonie » have changed dramatically during the past few years. This evolution has negatively affected the government's ability to reconcile the demands emerging from each of the four settings.

tente donc, d'une part, de définir les quatre espaces stratégiques au sein desquels la politique du Québec à l'égard de la francophonie prend son sens et, d'autre part, de comprendre leur évolution sous l'influence des changements en cours dans les environnements politiques québécois, canadien et international.

L'ENJEU PARADIPLOMATIQUE

Si le gouvernement du Québec désire participer à la francophonie, c'est en grande partie parce que celle-ci constitue l'emblème le plus visible et le poste le plus avancé de sa paradiplomatie. Pour comprendre la nature de cet enjeu, il faut prendre conscience que le statut et l'existence même du Québec comme acteur international ont un caractère fortement contingent. Le phénomène paradiplomatique, duquel participent les relations internationales du Québec, est fragile et sa logique est loin d'être ancrée dans le fonctionnement du système international. Aussi, la personnalité internationale du Québec a la portée que lui confèrent les efforts diplomatiques constants qui sont déployés, dans le cadre de la francophonie comme ailleurs, pour qu'elle s'inscrive dans une certaine durée[2].

---

[2] Claude Morin, dans son livre au titre évocateur *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960* (Montréal, Boréal, 1987), fait un récit du

Ce qui donnait l'impression, dans les années 1970, d'un mouvement irréversible vers une plus grande représentation internationale des États fédérés, apparaît aujourd'hui comme un phénomène beaucoup plus contingent. Au cours des dernières années, plusieurs États fédérés importants, tels que ceux du Queensland, de New South Wales ou de l'Ontario, ont enregistré de grands reculs par rapport à leurs engagements initiaux à l'extérieur[3]. En 1996, le Québec lui-même a fermé treize de ses représentations à l'étranger[4]. Il n'est donc plus question aujourd'hui de mettre l'action internationale du Québec et des autres États fédérés au rang des manifestations de transformation structurelle qu'encourrait le système international sous l'influence de la mondialisation, de l'interdépendance, de l'hétérogénéité grandissante de la scène internationale ou de l'importance accrue prise par les questions de *low politics* aux dépens des questions de *high politics* dans la composition des ordres du jour diplomatiques[5].

Si ces phénomènes environnementaux externes ont contribué, et contribuent probablement encore, à la formation d'un contexte favorisant l'émergence d'entités étatiques non souveraines sur la scène internationale[6], elles ne constituent pas des assises suffisantes

---

développement des relations internationales du Québec, dans lequel il insiste beaucoup sur la part de contingence.

3 Un tableau de l'expansion puis de la réduction de la représentation extérieure des États australiens est dressé par John Ravenhill, « Australia », dans Hans J. Michelman et Panayotis Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 98-99. Sur l'Ontario, voir David K. Dyment, The Reluctant Traveller : Understanding the International Activities of a Non-protodiplomatic Component Government : The Case of the Ontario Government from 1945 to 1995, communication présentée au colloque annuel de l'Association canadienne de science politique, St. Catharines, Brock University, 2 juin 1996, p. 7-12.

4 Ministère des Relations internationales du Québec, « Crédits 96-97 : Le Québec maintient six Délégations générales à l'étranger », *Communiqué de presse*, Québec, le 28 mars 1996.

5 Ce point de vue systémique est défendu par plusieurs auteurs. Voir, en particulier, Panayotis Soldatos, « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », dans Douglas M. Brown et Earl Fry (dir.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 45-64. Pour une revue des différentes approches des relations internationales du Québec comme objet d'étude, voir Louis Bélanger, Guy Gosselin et Gérard Hervouet, « Les relations internationales du Québec : Efforts de définition d'un nouvel objet d'étude », *Revue québécoise de science politique*, no 23, hiver 1993, p. 143-170.

6 Ce que Daniel Latouche appelle un régime diplomatique souple. Voir Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (sous la direction de), *Perforated*

pouvant garantir, ou expliquer, le niveau de développement des relations internationales atteint par le Québec[7]. À titre d'exemple, le Québec consacre à son activité internationale plus de ressources que les cinquante États américains réunis[8]. Au sein de la fédération canadienne, le réseau québécois de délégations à l'étranger n'a pas d'équivalent, surtout depuis la fermeture en 1993 des bureaux de l'Ontario à l'étranger[9], et bien que ce réseau lui-même ait été récemment franchement réduit[10]. En ce qui concerne le formalisme atteint dans les rapports internationaux, le Québec avait, à la fin de 1992, signé 294 ententes officielles avec des partenaires étrangers, dont plus de la moitié avec des gouvernements ou des organismes gouvernementaux représentant des États souverains[11] ; ce nombre d'ententes dépasse celui des ententes conclues par les autres provinces canadiennes[12].

De plus, certaines évolutions systémiques ne semblent pas aujourd'hui favoriser le développement d'une paradiplomatie du type de celle que pratique le Québec. Le contexte politique de l'après-guerre froide peut en effet soulever la méfiance des États à l'égard d'aspirations à un statut international, lesquelles seraient perçues comme un encouragement à la décomposition politique des entités nationales[13]. Quant au droit international, après avoir montré dans l'après-guerre des signes d'ouverture à l'égard des États fédérés — que l'on pense aux propositions sur le droit des traités ayant circulé à la Conférence de Vienne, ou aux clauses fédérales insérées dans les

---

Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments, Westport, Greenwood Press, 1988, p. 38.

7 Pour une description détaillée du comportement international de l'État québécois, voir Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace et coll., *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales/Les éditions du Septentrion, 1993.

8 Voir Earl H. Fry, *State and Provincial Governments As International Actors*, Toronto, Centre for International Studies, Occasional Paper no 1996-3, p. 12-13.

9 David K. Dyment, *The Reluctant Traveller...*

10 Voir la comparaison des cas albertain, ontarien et québécois, soit les provinces les plus activistes au Canada en matière de relations internationales, dans les contributions au numéro thématique d'*Études internationales*, vol. XXV, no 3, septembre 1994.

11 Pour les chiffres exacts et les sources, voir Louis Bélanger, « L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression ? », dans Alain-G. Gagnon et Alain Noël, *L'espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 1995, p. 90-92.

12 On ne recense que 164 ententes pour l'Alberta et 103 pour l'Ontario. Voir Douglas M. Brown et James Groen, « Attitudes et comportement des gouvernements provinciaux du Canada à l'endroit des États-Unis », *Études internationales*, vol. XXV, no 3, septembre 1994, p. 514.

13 Voir Louis Bélanger, « L'espace international... ».

grandes conventions multilatérales de l'époque[14] — il manifeste maintenant des signes d'intolérance à l'égard des acteurs qui ne se soumettent pas au modèle de l'État unitaire. Cela est particulièrement patent dans le domaine des accords visant la libéralisation du commerce. Ainsi, lors des dernières négociations du GATT, de nombreux efforts ont été déployés afin d'assimiler les États fédéraux à des États unitaires[15]. Dans le nouvel espace commercial nord-américain, auquel le Québec appartient, les États fédérés n'interviennent ni comme sujets de droit ni comme acteurs au sein des institutions et mécanismes qui assurent le fonctionnement de la zone de libre-échange[16].

Il devient ainsi de plus en plus difficile d'affirmer que la représentation internationale du Québec participe d'un mouvement irréversible, mouvement qui entraînerait les États fédérés ou régionaux vers une plus grande accessibilité aux instances internationales et qui pousserait les États souverains à accepter ce phénomène comme une nouvelle réalité dont il faut désormais tenir compte. Et c'est à l'aune de ce contexte peu favorable pour mesurer la valeur stratégique que représente pour le gouvernement québécois le fait de siéger à la table des instances internationales francophones. Là aussi d'ailleurs, les assises sur lesquelles s'appuient les actions du Québec sont fragiles. Le gouvernement du Québec n'est membre de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) qu'à titre de « gouvernement participant » et n'assiste effectivement aux réunions des différentes instances de la francophonie que par l'entremise d'un groupe qu'il forme au sein de la délégation canadienne. Ce groupe jouit d'une identification distincte, « Canada-Québec », pour le sommet et les instances créées par celui-ci, et bénéficie d'une certaine autonomie, régie par des ententes signées non sans mal entre les gouvernements canadien et québécois[17]. Néanmoins, pour un État

---

14 Ivan Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longman, 1973, p. 175-186.

15 Particulièrement dans les négociations entourant l'Accord sur les subventions (voir GATT, *Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires*, 20 décembre 1991, (MTN.TNC/W/FA) GATT Doc. I-3, art. 2.2), et l'article XXIV(12) sur les gouvernements et administrations régionaux et locaux (voir GATT, *Memorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, (MTN/FA II-A1A-1 d) art. 13 et 14).

16 Voir à ce sujet Vilaysoun Loungnarath, « L'incidence de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis sur le développement de la paradiplomatie provinciale », *La revue juridique Thémis*, vol. 26, no 3, 1992, p. 301-323.

17 Ces ententes intergouvernementales sont reproduites dans Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies et Daniel Turp, *Droit international public : Notes et documents.*

fédéré comme celui du Québec (dans la mesure où il le demeure), qui manifeste clairement son intention de poursuivre dans la voie paradiplomatique, la présence au sein d'organismes de la francophonie est un gage et elle institue un usage de grande valeur face à une communauté internationale aux réflexes conservateurs.

L'ENJEU POLITICO-CONSTITUTIONNEL

Depuis l'invitation faite au Québec en 1968 par le Gabon, à la suggestion de la France, de participer en son propre nom à la réunion de la Conférence des ministres de l'éducation national (Confémen) à Libreville, la francophonie a constitué le terrain d'affrontement privilégié dans le conflit politico-constitutionnel sur la personnalité internationale du Québec. Cet événement relançait la polémique soulevée par la signature de deux accords de coopération dans les domaines de l'éducation et de la culture entre le Québec et la France, en 1964 et 1965. S'était alors instituée une pratique permettant au Québec de poursuivre certaines activités de coopération extérieure dans les domaines qui relèvent de sa compétence constitutionnelle, et ce, sans que les parties canadienne et québécoise ne renoncent trop ouvertement à leurs interprétations, pourtant incompatibles, de leurs prérogatives respectives en matière de politique étrangère.

Sans entrer dans le détail de cette pratique, disons que le gouvernement fédéral s'assure de couvrir juridiquement et diplomatiquement l'action du gouvernement québécois, par le moyen d'accords-cadres ou de correspondances diplomatiques échangées avec les partenaires étrangers du Québec[18]. De son côté, le gouvernement québécois, dans la mesure du possible, ne sollicite pas mais ne s'objecte pas non plus à l'intervention fédérale, sauf dans les cas où celle-ci banaliserait trop la portée de ses actions. Mais il occulte généralement cette intervention dans ses propres actes officiels de portée internationale. Dès lors, le gouvernement canadien peut affirmer que les actes du Québec n'ont de valeur juridique et diplomatique que s'ils sont encadrés par l'autorité fédérale ; le gouvernement québécois, pour sa part, peut continuer à affirmer que ses actes ont une valeur juridique internationale indépendante.

L'invitation de Libreville fut l'occasion pour Québec et Ottawa de débattre la question encore une fois et d'affirmer leurs positions

---

Tome II : Documents d'intérêt canadien et québécois, Montréal, Éditions Thémis, 1992, p. 513-520.

[18] Vois Anne-Marie Jacomy-Millette, « Rapport canadien », *Revue belge de droit international*, vol. XVII, no 1, 1983, p. 79

respectives[19]. En 1971, un premier compromis entre Québec et Ottawa a permis au Québec de collaborer en tant que « gouvernement participant » aux travaux de l'ACCT, après que ce statut fut inscrit à la charte de l'Agence. Un second compromis est intervenu en 1985, les gouvernements canadien et québécois s'entendent sur une formule qui permet la participation du Québec aux sommets. Selon l'entente de 1985, le Québec se voit accorder, dans le cadre des sommets, un statut identique à celui qu'il possédait au sein de l'ACCT, lorsque les questions de coopération et de développement seraient étudiées. En revanche, le Québec accepte de reconnaître l'autorité du gouvernement fédéral sur les questions de politique et d'économie internationale. Le texte de l'entente se lit comme suit :

> Sur les questions relatives à la situation politique mondiale, le Premier ministre du Québec est présent et se comporte comme un observateur intéressé. Sur les questions relatives à la situation économique mondiale, le Premier ministre du Québec pourra, après concertation et avec l'accord ponctuel du Premier ministre du Canada, intervenir sur celles qui intéressent le Québec [...] [Sur les questions relatives à la coopération et au développement], le gouvernement du Québec participe aux débats et aux travaux à part entière, selon les modalités et la pratique suivies à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)[20].

Ce compromis fut négocié dans une période où le volet de la coopération occupait une place prépondérante dans les travaux de l'organisation francophone. Cependant, dès les tout premiers sommets, et souvent en marge des délibérations officielles, le volet politique prit de l'ampleur. Le Canada a contribué de façon significative à ce développement, alors que, sous le leadership de Brian Mulroney, il avait voulu inciter la Francophonie à défendre et à promouvoir les droits de la personne. Rapidement, la France a cherché à institutionnaliser ce dépassement du mandat originel, des institutions francophones, mandat axé sur la coopération. Au Sommet de Chaillot, elle obtint que soit renforcé, entre les sommets, le contrôle politique de l'ACCT par la création d'une Conférence

---

19 Voir Ministère des Affaires intergouvernementales, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, Notes préparées par la délégation du Québec au Comité permanent des fonctionnaires sur la constitution, Québec, 5 février 1969 (Document no 107), ainsi que Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968 et Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

20 Cité dans Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies et Daniel Turp, *Droit international public*, p. 519.

ministérielle et d'un Conseil permanent de la francophonie[21]. Puis, au dernier sommet, celui de Cotonou, fut entérinée sa proposition de créer un poste de secrétaire général de la francophonie devant être désigné au Sommet d'Hanoi en 1997. La nomination d'un « porte-parole, arbitre et conciliateur » de la francophonie et « haut responsable de l'ACCT »[22], vise non seulement à augmenter la visibilité et la capacité d'intervention de la francophonie sur la scène internationale, mais à compléter l'arrimage de la coopération intergouvernementale, poursuivie sous les auspices de l'ACCT dans les domaines culturel et technique, aux nouvelles ambitions politiques du mouvement.

Le Canada encourage clairement une pareille politisation de la francophonie. Au Sommet de Cotonou, par exemple, il a proposé que l'organisation francophone s'engage dans la prévention de conflits en même temps que lui, le Canada, participerait activement à la préparation de la résolution sur la réforme des institutions dont il vient d'être question[23]. La première réaction du Québec fut de se méfier de cette tendance. Le précédent gouvernement s'opposait ouvertement à la création de nouvelles institutions permanentes par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ainsi qu'à l'élargissement des activités de coopération au-delà des secteurs traditionnellement couverts par l'Agence. Il avait aussi pris position contre la mise à l'ordre du jour de la francophonie multilatérale de questions politiques pouvant être débattues au sein d'autres forums[24]. Quant au gouvernement québécois actuel, pour des raisons liées à l'enjeu de la souveraineté, il n'est pas en mesure de s'opposer trop ouvertement aux visées françaises. Lors des négociations qui ont précédé le Sommet de Cotonou, négociations entre Paris, Ottawa, Québec et Bruxelles sur la réforme des institutions, il aurait tout de même demandé que les changements de structures n'affaiblissent pas

---

21 Secrétariat de la Conférence, *Actes de la quatrième Conférence des chefs d'États et de gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français*, Paris, La documentation française, 1992, p. 282-283.

22 *Rapport général*, 6e Conférence ministérielle de la Francophonie, Cotonou, 29 et 30 novembre 1995, 4.2 (Rapport final du comité de réflexion pour le renforcement de la Francophonie).
adresse : W3 : http://www.Francophonie.org/instances/6ecmf/p1s1.htm#p1s1a4.

23 Michel Venne, « La Francophonie gardienne de la paix ? Le Canada pousse pour que le sommet francophone appuie la prévention des conflits », *Le Devoir*, 28 novembre 1995, p. A-2 et « La Francophonie se dotera d'un porte-parole unique », *Le Devoir*, 14 novembre 1995, p. A-5.

24 Gouvernement du Québec, *Le Monde pour horizon. Le Québec et l'interdépendance : éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991.

le statut du Québec[25]. Plus récemment, craignant un nouvel assaut de la France contre l'ACCT, à la veille de la Conférence ministérielle de Marrakech de décembre 1996, le gouvernement québécois a quand même affiché publiquement ses craintes[26].

Si le statut du Québec demeure inchangé, la politisation de la francophonie portera tout de même atteinte à la signification réelle de ce statut. En fait, le gouvernement québécois se retrouve un peu dans la situation qui se présentait à lui à la fin des années 1970, alors que fut étudié le projet initial d'un sommet francophone[27]. Il craint avec raison qu'une plus grande politisation marginalise sa participation aux institutions francophones, celle-ci dépendant finalement du poids relatif que la coopération dans les domaines culturel et technique y occupe par rapport aux grandes questions de politique économique et internationale. À la différence, cette fois, qu'il peut difficilement compter sur l'alliance stratégique de la France pour la réouverture de l'entente qu'il a conclue avec Ottawa sur les modalités de sa participation aux instances réformées de la francophonie. À l'origine, la France redoutait qu'un contenu trop politique puisse faire suspecter de sa part quelque velléité de néo-colonialisme. Elle craignait de même qu'un multilatéralisme trop fortement institutionnalisé ne remette en question le réseau de rapports bilatéraux qu'elle avait tissé avec ses anciennes colonies. Depuis, la France a changé radicalement de perspective et elle ne risquerait certainement plus de compromettre son projet d'une francophonie politique pour soutenir la cause du Québec. Tout au plus est-elle en mesure de garantir au Québec son statut actuel, que le gouvernement canadien pourrait être tenté de réviser à la lumière des transformations en cours.

La participation du Québec aux travaux de la francophonie revêt une signification stratégique importante pour la défense de sa revendication d'une personnalité internationale, partielle mais distincte. Mais les fondations sur lesquelles ont été aménagées les conditions de cette participation sont fragiles et mouvantes. C'est pourquoi l'adaptation de ces conditions à la nouvelle réalité engendrée par les réformes institutionnelles et politiques en cours demeurera pour le Québec un enjeu majeur. Dans le contexte interne actuel, c'est-à-dire l'affrontement entre Québec et Ottawa, la

---

25 Réal Pelletier, « La Francophonie vit ses premières tensions. L'esprit de la fête prend le pas sur les divergences Ottawa-Québec », *La Presse*, 4 décembre 1995, cité dans Assemblée nationale, *L'Argus*, 4 décembre 1995, p. A-16, A-17.

26 Lia Lévesque, « Réforme de la Francophonie : Québec rejette la position de la France », *Le Devoir*, 30 novembre et 1er décembre 1996, p. A-11.

27 Voir Claude Morin, *L'Art de l'impossible...*, p. 373-374.

renégociation de ces conditions de participation est improbable. Cela veut dire qu'à terme, inévitablement, le gouvernement québécois assistera, impuissant, à la marginalisation de son rôle formel au sein de la Communauté des États francophones. Cependant, si le contexte venait à changer, le Québec pourrait peut-être dans l'avenir manifester plus ouvertement son insatisfaction ou même tenter dans la pratique de dépasser les limites que lui impose son statut actuel.

L'ENJEU IDENTITAIRE

Derrière l'enjeu diplomatico-constitutionnel se profile un autre enjeu, peut-être plus fondamental, relatif à la définition de l'identité québécoise et à la légitimation du mode de gouverne de l'État québécois. Depuis le début des années 1960, la politique internationale du Québec a, en effet, joué un rôle particulier dans l'aménagement par l'État d'un contexte favorable à une certaine forme d'interventionnisme. Comme le résume Daniel Latouche, les initiatives du Québec sur la scène internationale « ont apporté non seulement légitimité et stature aux bâtisseurs de l'État, mais elles ont aussi permis d'identifier pour le Québec un ensemble d'intérêts nationaux fondant leur entreprise de modernisation »[28]. Les divergences, apparentes surtout entre les principaux partis politiques, concernant le rôle de l'État au sein de la société québécoise, se refléteront donc sur l'orientation générale que les équipes au pouvoir donneront à la politique internationale du gouvernement et, par conséquent, à leur participation aux travaux de la francophonie.

À cet égard, deux perspectives se sont opposées au cours des dernières années. Celle du Parti québécois (PQ) fonde la légitimité d'une politique internationale, propre au Québec, sur la nécessité pour celui-ci, en tant que peuple ou nation, de faire entendre sa voix dans la communauté des autres peuples ou nations organisés en États. À la fin de son premier exercice du pouvoir, en 1985, le gouvernement du PQ rendait public un énoncé de politique internationale présentant effectivement l'activité extérieure de l'État comme la manifestation des intérêts et des valeurs du Québec en tant que peuple[29]. De retour aux affaires, en 1994, Bernard Landry, le vice-premier ministre de l'actuel gouvernement péquiste renouvelait cette interprétation en faisant cette fois appel au concept d'État-nation. Dans sa version moderne, élective, la nation en tant que « lieu

---

28 Daniel Latouche, « State Building... », p. 36. Notre traduction.

29 Voir 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.

où s'exerce la démocratie, où se jouent les rapports et les arbitrages sociaux, où le citoyen a la plus grande chance d'être partie prenante des décisions qui le concernent »[30], serait l'unité de base de la vie politique internationale. Parce que le Québec est une nation de ce type, l'État québécois est appelé à agir en son nom sur la scène internationale.

Le Parti libéral du Québec adopte une vision plus « fonctionnaliste » ou « sectorialiste » de la diplomatie québécoise. Cette vision est décrite dans l'énoncé de politique déposé à l'Assemblée nationale en 1991 par le ministre John Ciaccia[31]. Il y est proposé d'identifier le champ d'intervention de la politique extérieure du Québec comme celui des « affaires internationales », « distinguées de la politique étrangère »[32]. Cette dernière se retrouve confinée à un « cadre formel » où sont traitées, par le recours au droit, les questions d'équilibre stratégique, de sécurité et de défense. Les questions touchant l'économie, la santé, l'agriculture, le tourisme, l'aviation, les transports, la recherche, la culture, les télécommunications, etc., seraient « devenues à proprement parler des affaires internationales » évoluant à l'extérieur du « cadre formel » de la politique étrangère[33]. La logique de l'action gouvernementale dans cet espace s'apparente ainsi à celle « des provinces et des régions ». Elle trouve sa légitimité dans l'internationalisation des missions sectorielles, économiques et sociales de l'État plutôt que dans l'existence d'une identité politique québécoise distincte.

La signification stratégique de la participation du gouvernement québécois à la francophonie variera selon que l'on se place dans l'une de ces perspectives plutôt que dans l'autre. C'est ce dont témoigne en premier lieu la place qui lui est accordée dans les deux énoncés dont on vient de parler. Ainsi, dans l'énoncé péquiste de 1985, la francophonie est présentée comme un « champ d'intervention » en soi, côtoyant d'autres ensembles tels que les pays industrialisés ou les pays en développement. Un champ particulièrement propice à l'expression d'une identité nationale distincte pour le Québec. L'énoncé libéral de 1991 n'accorde pas pareille importance à la francophonie. Il insiste en particulier sur

---

30 Bernard Landry, *Les relations internationales du Québec : refléter notre réalité*, notes pour une intervention de M. Bernard Landry, vice-premier ministre, ministre des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, responsable de la francophonie, Montréal, 14 décembre 1994, p. 4.

31 Gouvernement du Québec, *Le Monde pour horizon...*, p. 180-181.

32 Gouvernement du Québec, *Le Monde pour horizon...*, p. 11.

33 Gouvernement du Québec, *Le Monde pour horizon...*, p. 11.

l'intérêt du gouvernement libéral pour le développement des « réseaux » au sein de la francophonie. Ces réseaux, formés de divers partenaires publics et privés, constituent, en effet, un palier d'intervention moins politique semblant davantage correspondre à l'orientation fonctionnaliste que ce gouvernement veut donner à son action extérieure. En fait, dans le document de 1991, la francophonie est l'objet d'un tel manque de conviction que le ministère a dû ajouter à l'énoncé, deux mois plus tard, un complément consacré à celle-ci[34].

La différence de perspective entre les énoncés est également perceptible dans le choix des mots que les gouvernements utilisent pour décrire la francophonie et la place que lui accorde le Québec dans sa politique extérieure, comme en fait foi l'analyse du tableau 1, présentant l'univers lexical du mot francophonie dans chacun des cas[35].

Les univers lexicaux du mot « francophonie » occupent dans les deux énoncés à peu près la même part du corpus : un mot sur 80 leur appartient. La différence cruciale apparaît dans la composition des deux univers lexicaux. Dans l'énoncé de 1991, le mot « francophonie » est fortement associé à un lexique à saveur institutionnelle (multilatérale, institutions, membres). Dans celui de 1985, l'univers lexical du terme ne possède pas beaucoup de caractéristiques propres et, comme pour l'ensemble du lexique de l'énoncé péquiste, il se compose d'un vocabulaire plus politique que celui de 1991 (international/e/es/aux, politique).

En raison de sa valeur symbolique, la participation du Québec à la francophonie est indissociable de l'évolution des modes d'articulation de l'identité québécoise. Elle permet d'inscrire l'affirmation identitaire québécoise dans une perspective plutôt universaliste que particulariste. Ainsi, cette participation est devenue

---

34 Gouvernement du Québec, *L'engagement du Québec*, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991. Voir Ivan Bernier, « De l'économie mondiale à la Francophonie : les cibles générales et institutionnelles », dans Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace et coll., *Trente ans de politique extérieure...*, p. 329.

35 L'univers lexical de « francophonie » est constitué de l'ensemble des mots de plus de deux lettres se retrouvant avec lui dans une même phrase ou, dans le cas de phrases dont la longueur excède un certain seuil fixé automatiquement, dans une même proposition. Pour chaque mot de l'univers lexical, on donne la fréquence de l'association de ce mot à l'univers en question ou concordance (le nombre de fois qu'il apparaît dans l'univers lexical de « francophonie » divisé par son nombre toal d'apparitions dans le texte). Cette fréquence doit être relativisée en fonction du poids de l'univers lexical dans l'ensemble du texte (corpus), donnée fournie au bas du tableau. Pour plus de détails, voir Louis Bélanger, *Deux analyses sur l'évolution de la politique internationale du Québec (1989-1992)*, Les Cahiers de l'Institut no 5, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 1996, p. 49-77.

Tableau 1

Univers lexicaux de « francophonie » dans les énoncés de politique internationale du gouvernement québécois de 1985 et de 1991. Les 25 mots de plus de deux lettres les plus fréquents.

1985			1991		
Mot	Nombre	Concordance	Mot	Nombre	Concordance
francophonie	16	1,00	francophonie	26	1,00
Québec	12	0,02	multilatérale	10	0,59
pays	5	0,03	Québec	10	0,02
cadre	4	0,08	pays	9	0,03
développement	4	0,02	institutions	8	0,10
internationales	4	0,02	avenir	7	0,23
sein	4	0,12	coopération	7	0,05
communauté	3	0,09	développement	7	0,02
coopération	3	0,01	gouvernement	6	0,02
domaines	3	0,05	cadre	5	0,08
est	3	0,01	commun	5	0,17
importance	3	0,05	efforts	5	0,06
intérêts	3	0,04	enjeux	5	0,06
international	3	0,04	français	5	0,10
internationale	3	0,03	membres	5	0,29
internationaux	3	0,04	rôle	5	0,07
langue	3	0,17	sein	5	0,20
notamment	3	0,07	action	4	0,02
politique	3	0,02	communs	4	0,17
champs	2	0,18	est	4	0,01
conférence	2	0,25	francophones	4	0,07
conférences	2	0,17	projets	4	0,06
culture	2	0,08	réseaux	4	0,06
culturel	2	0,06	scientifique	4	0,04
entend	2	0,01	secteurs	4	0,03
française	2	0,15			
industrialisés	2	0,10			
intervention	2	0,24			
linguistique	2	0,50			
ministres	2	0,29			
nord	2	0,12			
objectifs	2	0,05			
organismes	2	0,04			
plusieurs	2	0,05			
rôle	2	0,05			

un élément fondamental de la légitimation des revendications politiques du Québec. L'État québécois, grâce à la francophonie, peut prétendre qu'il est le médium privilégié d'accès international de la collectivité québécoise en ce qu'elle se distingue de la collectivité canadienne. Comme nous venons de le voir, l'usage que font les différents gouvernements québécois du capital symbolique que représente la participation du Québec à la francophonie varie, entre

autres, en fonction du modèle identitaire et de la formule de gouverne qu'ils privilégient et veulent diffuser. Jusqu'à tout récemment, c'est un gouvernement libéral qui a représenté le Québec lors des sommets. Ce gouvernement avait hérité de l'entente négociée en 1985 par un gouvernement péquiste, celui de Pierre-Marc Johnson, qui avait mis l'option indépendantiste en veilleuse. En 1995, pour la première fois, un gouvernement du PQ participait au sommet et le changement de ton était évident[36]. Dans la mesure où il renoue avec une approche plus nationaliste, fût-elle plus « civique » qu'« ethnique », et étatiste de ses relations internationales, le gouvernement actuel adoptera sûrement à l'égard de la francophonie, une politique beaucoup plus « politique », vigoureuse et soucieuse de visibilité.

L'ENJEU PROTODIPLOMATIQUE

Le résultat serré du référendum d'octobre 1995 sur l'accession du Québec à la souveraineté (49,4 % pour le « oui » et 50,6 % pour le « non ») et la forte possibilité qu'ait lieu une nouvelle consultation sur le même sujet d'ici l'an 2000, maintiennent les relations extérieures du gouvernement québécois dans un contexte stratégique fortement conditionné par l'impératif protodiplomatique. Contrairement au référendum de 1980, celui de 1995 ne portait pas sur un mandat de négocier une entente de « souveraineté-association » avec le gouvernement fédéral, entente qui aurait ultérieurement été soumise à la population dans un second référendum[37]. Il demandait l'accord de la population pour que soit adoptée une loi prévoyant une déclaration unilatérale d'indépendance si, au cours de l'année suivant son adoption, le gouvernement québécois ne parvenait pas à s'entendre avec le gouvernement canadien sur les termes de l'accession du Québec au statut d'État souverain[38]. En conséquence, au lendemain d'une victoire du « oui », le processus d'accès à la souveraineté devait se mettre immédiatement en marche, y compris la recherche d'appuis internationaux à la cause du Québec et, éventuellement, la quête d'une reconnaissance internationale. Vu l'évolution des positions des différents acteurs politiques depuis octobre 1995, on peut prévoir que

---

36 Michel Dolbec, « Sommet de la francophonie. Landry croit que le Québec sera traité en État « presque » souverain », *Le Devoir*, 27 novembre 1995, p. A-2.

37 Lors du référendum de 1980, l'électorat québécois refusa un tel mandat au gouvernement du Parti québécois de René Lévesque par une majorité de 60 %.

38 Assemblée nationale, *Projet de loi no 1. Loi sur l'avenir du Québec*, Première session, Trente-cinquième législature, Éditeur officiel du Québec, 1995, art. 26.

le gouvernement québécois voudra, à la prochaine consultation, obtenir un mandat lui permettant de recourir, immédiatement si nécessaire, à la déclaration unilatérale de souveraineté ou d'indépendance.

D'ici à la prochaine consultation populaire, le gouvernement ne se mettra pas ouvertement en quête de promesses de reconnaissance, stratégie dangereuse et sujette à des dérapages. Mais il ne pourra échapper à la perspective stratégique protodiplomatique, ne serait-ce que parce que son comportement, il le sait, doit lui attirer des sympathies pouvant éventuellement se traduire par des appuis qui seraient accordés le moment venu. En même temps, il ne pourra échapper à la stratégie protodiplomatique parce que les interlocuteurs du Québec ne peuvent faire abstraction du contexte et qu'à des degré divers et selon leur propre sensibilité, ils tiennent compte de la signification que prendront alors leurs rapports avec le Québec. Or, dans sa stratégie protodiplomatique, le gouvernement se doit d'accorder une place importante à la francophonie et à ses États membres, au premier rang desquels se trouve évidemment la France. Au sein de l'espace stratégique structuré par l'enjeu protodiplomatique, la France constitue, en effet, le pôle positif faisant contrepoids à l'attitude hostile des États-Unis.

Deux impératifs, l'un stratégique et l'autre doctrinaire, entraînent en premier lieu une réaction négative de la part de Washington. Le premier est propre à la situation canadienne : les États-Unis ont clairement fait savoir dans le passé qu'ils préféraient conserver comme voisin le Canada uni, avec lequel ils entretiennent de bons rapports[39]. Le second est plus générique : les États-Unis ont toujours eu une politique de résistance aux revendications sécessionnistes et ils considèrent la reconnaissance d'un nouvel État, après une déclaration unilatérale d'indépendance, comme une solution de dernière instance dont la communauté internationale ne devrait faire usage que lorsque tous les recours démocratiques et pacifiques internes ont été épuisés, situation limite qui ne correspond pas au cas canadien[40]. Les souverainistes ont pu sentir le poids de

---

[39] Voir, entre autres, Joseph T. Jockel, *Washington and « An Act Respecting the Sovereignty of Québec »*, Washington, Center for Strategic and International Studies (Decision Quebec Series, Study 1), 1995 et Charles F. Doran, « Les relations canado-américaines dans une ère d'incertitude », *Études internationales*, vol. XXVII, no 2, juin 1996, p. 281-285.

[40] Il serait faux de prétendre que les États-Unis ont une doctrine cohérente et bien arrêtée sur cette question, mais il s'agit en tout cas ici de la position dominante. Voir Morton H. Halperin et David J. Scheffer, avec la collaboration de Patricia L. Small, *Self-Determination in the New World Order*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1992 ; Kamal S. Shehadi, *Ethnic Self-*

cette hostilité américaine lorsqu'ils ont tenté, un an avant le dernier référendum, de faire une percée auprès de la classe politique de Washington. À la suite de l'intervention de l'ambassadeur canadien, les autorités américaines ont fait savoir à la représentante du gouvernement québécois aux États-Unis, à qui était confiée l'opération, que dans ses relations avec le Canada le gouvernement américain ne reconnaissait qu'un seul interlocuteur, soit le gouvernement fédéral. Par la suite, le premier ministre Parizeau a annulé un voyage à Washington devant la perspective d'un accueil inamical[41].

Même si la France, fondamentalement républicaine, pratique elle aussi une politique étrangère conservatrice en matière de reconnaissance et même si, elle aussi, préférerait sans doute une solution constitutionnelle à la crise politique canadienne[42], elle reste le seul pays à pouvoir éventuellement faire contrepoids à l'attitude des États-Unis. Plusieurs personnalités politiques françaises, dont le président actuel, ont dans le passé laissé entendre que la France « accompagnerait » le Québec dans la voie qu'il choisirait démocratiquement. Lors d'une visite officielle du premier ministre Parizeau en France au début de 1995, Jacques Chirac, alors candidat à la présidence, fit même allusion à l'effet d'entraînement qu'une reconnaissance du Québec par la France pourrait avoir sur les autres États membres de la francophonie[43]. Bien que ces déclarations ne permettent pas de préjuger de la réaction de la France à une déclaration unilatérale de souveraineté, elles dénotent une ouverture unique et rare au sein d'une communauté internationale qui craint, dans le climat actuel de désintégration des systèmes politiques multi-

---

Determination and the Break-up of States, London, International Institute for Strategic Studies and Brassey's, Adelphi Paper no 283, décembre 1993 ; David Binder, « Trouble Spots : As Ethnic Wars Multiply, U.S. Strives for a Policy », *The New York Times*, 7 février 1993, p. 1 ; Joseph S. Nye Jr., « The Self-Determination Trap », *The Washington Post*, 15 décembre 1992, p. A-23.

41 Michel Venne, « Parizeau ne veut pas embarrasser Washington : il se rendra à New York plutôt que dans la capitale », *Le Devoir*, 24 novembre 1994, p. A-1 et A-8.

42 « Entre le maintien du *statu quo* et la sécession pure et simple du Québec, la reprise du dialogue constitutionnel peut faciliter la recherche d'une voie moyenne vers un fédéralisme rénové, très décentralisé et reflétant la prodigieuse diversité de l'ensemble canadien », Sénat, 2, *Rapport du sénat no 203 sous la présidence de M. Jacques Larché : « Le fédéralisme à la croisée des chemins – le Québec à l'heure de la souveraineté ? »*, 1994-1995 : cité dans Isabelle Roy, *Entre la non-ingérence et la non-indifférence : les relations entre la France et le Québec depuis 1976*, Rapport de recherche individuel, Paris, École nationale d'administration, 1996.

43 Manon Tessier, « Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec », *Études internationales*, vol. XXVI, no 2, juin 1995, p. 400.

ethniques, l'« effet de démonstration » que provoquerait la reconnaissance internationale d'un nouvel État[44].

Aussi, quels que soient le sujet ou l'enceinte, il est probable que le Québec se rangera aux positions françaises et fera figure d'allié irréductible. On a vu le premier ministre Jacques Parizeau se porter à la défense de Paris lors de la reprise des essais nucléaires français, autorisés par Jacques Chirac en 1995. Quant à l'attitude du gouvernement québécois à l'égard des autres États francophones, elle variera selon leurs prédispositions à reconnaître un éventuel Québec en quête de souveraineté. Comme il le fait déjà de manière générale, le gouvernement québécois s'appliquera encore à tenter de convaincre ses partenaires francophones de deux choses. La première est que tous les recours visant une solution du problème québécois par la voie de la négociation constitutionnelle ont été épuisés et que l'on est aux prises avec un blocage culturel sans autre solution que la séparation du Québec. La seconde est que le cas québécois est particulier et ne peut être assimilé à la montée des nationalismes ethniques qui ont surgi récemment un peu partout sur la planète[45]. Devant le corps consulaire canadien, le présent ministre des Relations internationales du Québec, Sylvain Simard, invoquait ainsi récemment les noms des grandes figures de la francophonie et du panafricanisme, de manière à caractériser positivement le nationalisme québécois :

> Le nationalisme peut devenir une force sociale positive qui puise aux meilleures ressources d'une société. Le nationalisme n'est pas à l'abri de dérives. Aucune dérive n'est une fatalité. C'est au nom du nationalisme que de Gaulle a libéré la France et que Léopold Senghor, Mohamed V, Habib Bourguiba, Kwame Mkrumah ont permis que le nationalisme devienne un facteur d'émancipation[46].

Finalement, au lendemain d'un référendum positif, le statut actuel du Québec au sein de la francophonie institutionnelle pourrait devenir un atout important dans sa quête de reconnaissance internationale. Selon les circonstances, la francophonie pourrait lui offrir une tribune de choix pour annoncer ses intentions concernant une éventuelle déclaration d'indépendance. Ensuite, des efforts seraient faits pour obtenir que, tant en ce qui concerne l'Agence que

---

44 Voir Kamal S. Shehadi, *Ethnic Self-Determination...*, p. 54.

45 Voir Bernard Landry, *Les relations internationales...*

46 Sylvain Simard, *Québec : profil d'un projet national*, allocution du ministre des Relations internationales et ministre responsable de la francophonie Monsieur Sylvain Simard lors d'un déjeuner-conférence devant le corps consulaire, Toronto, 1er octobre 1996 ; adresse : W3 : http ://www.mri.gouv.qc.ca/fds61001.htm.

les Sommets, le statut du Québec passe « tout naturellement de celui de « gouvernement participant » à celui de « membre à part entière » »[47]. Aussi, ayant bien en tête ces scénarios, le gouvernement québécois profitera sans doute des occasions fournies par sa participation aux diverses instances de la francophonie pour diffuser, plus ou moins directement, son message protodiplomatique.

CONCLUSION : PROTODIPLOMATIE CONTRE PARADIPLOMATIE ?

L'intérêt que porte à la francophonie le gouvernement québécois, et surtout le gouvernement actuel, est avant tout d'ordre « politique ». Il ne peut être que marginalement d'ordre économique, étant donné la faiblesse relative des échanges commerciaux et financiers entre le Québec et ses partenaires francophones. La France, par exemple, qui est le principal client du Québec au sein de la francophonie[48], a acheté en 1994 pour 480 millions de dollars de produits québécois, alors que l'État de New York en a acheté à lui seul pour plus de 5 milliards de dollars[49]. L'intérêt du Québec est certainement d'ordre culturel, comme nous l'avons indiqué plus haut, mais plutôt de manière instrumentale par rapport à un intérêt fondamentalement politique. Nous avons tenté, dans cet article, de préciser cet intérêt politique en définissant quatre espaces stratégiques au sein desquels la participation du Québec à la francophonie se voit accorder une certaine importance. En terminant, il paraît opportun de se demander, à la lumière de l'analyse que nous en avons faite, si ces espaces stratégiques sont compatibles entre eux du point de vue de l'action. À ce titre, il semble qu'au moins deux de ces espaces commandent des politiques en partie contradictoires : l'espace paradiplomatique et l'espace protodiplomatique.

En maintenant ouverte la possibilité d'un prochain référendum sur la souveraineté du Québec, le gouvernement actuel s'impose et impose à ses partenaires une lecture protodiplomatique de son attitude internationale. À l'égard de la francophonie, cela oblige le gouvernement à se confiner dans ses positions actuelles : il ne peut se

---

47 Conseil exécutif national du Parti québécois, *Le Québec dans un monde nouveau*, Montréal, VLB éditeur, 1993, p. 76.

48 En 1994, la France importait 51 % et exportait 69 % de la valeur des produits échangés entre le Québec et l'ensemble des pays de la francophonie. Ministère des Affaires internationales du Québec, *La Francophonie. Pays et gouvernements*, Québec, Direction des études et analyses, 1996, p. 119.

49 Ministère des Relations internationales du Québec, *Le bulletin des Affaires internationales*, automne 1995.
adresse : W3 : http:// www.mai. gouv.qc.ca/mai/exp/fbaaut95.htm.

permettre de déplaire à la France ; il doit garder ses distance vis-à-vis d'Ottawa ; et, enfin, il ne peut prendre des initiatives politiques que ses partenaires hésiteraient à appuyer de crainte que cet appui soit interprété comme une approbation de son projet souverainiste. Or, cela se produit à un moment où la politisation et l'institutionnalisation de la francophonie menacent la position du Québec sur le front paradiplomatique et demanderaient que celui-ci bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre stratégique.

Selon le meilleur des scénarios actuellement envisageables, en effet, le Québec conservera son statut de gouvernement participant au sein de la nouvelle Agence de la francophonie ; il continuera de participer aux sommets sur la base de l'entente tacitement renouvelée relative à sa participation à la première rencontre des chefs d'États et de gouvernements en 1986. L'ordre du jour des sommets et des instances faisant le suivi entre les sommets risque cependant d'être de plus en plus dominé par les questions politiques et, conséquemment, la voix du Québec s'y fera de moins en moins entendre. Quant à la participation québécoise au sein de l'Agence, elle se fera selon les mêmes modalités qu'aujourd'hui, mais l'Agence continuera sans doute d'être attaquée par la France et elle risque de voir son importance relative au sein des structures de la francophonie diminuer au profit d'instances plus « politiques ». Malgré cela, ce scénario est encore optimiste. Si l'Agence, par la force des choses, en venait à recevoir des mandats de plus en plus politique, Ottawa pourrait être tenté de réclamer une révision des modalités de participation des « gouvernements participants ». À la limite, Ottawa pourrait peut-être invoquer le changement de nature des institutions francophones pour reconsidérer unilatéralement les ententes conclues avec le Nouveau-Brunswick et le Québec.

Pour être en mesure de résister efficacement à une telle marginalisation de son statut paradiplomatique, le gouvernement québécois aurait besoin de recours que lui interdisent ses impératifs protodiplomatiques. Ces recours seraient une nouvelle entente sur les modalités de la participation du Québec aux instances francophones avec un gouvernement canadien, alors qu'il ne doit justement plus être possible de s'entendre avec ce dernier sur ce genre de question ; l'appui de la France qui, cette fois, aurait probablement des réticences à s'engager dans des palabres risquant de nuire au bon déroulement de réformes qu'elle juge conformes à son intérêt national, et qui pourrait réagir négativement sur le front protodiplomatique ; l'appui tacite des autres pays à un nouvel usage

du statut de gouvernement participant, alors que ces pays seraient inévitablement réticents à accommoder un gouvernement ouvertement sécessionniste, compte tenu du contexte international actuel sans parler du contexte politique interne de plusieurs de ces pays.