Le Québec et l'intégration continentale: Les stratégies caractéristiques d'un acteur fédéré

Nelson Michaud, Ph.D.
École nationale d'administration publique

Traditionnellement, depuis le milieu du XVII[e] siècle, les relations internationales sont réservées aux entités étatiques souveraines. Les réalités du monde contemporain bousculent toutefois cet ordre établi et amènent tant les praticiens que les chercheurs du domaine à s'interroger sur les aménagements à faire afin d'accommoder ces nouvelles réalités que l'on retrouve essentiellement à deux niveaux.

À un premier niveau, il faut considérer la nature de l'État, voire des États qui établissent des réseaux, des mécanismes et des institutions pour faciliter leurs échanges, que ce soit du point de vue politico-diplomatique, économique ou culturel. Lorsqu'au deuxième tiers du XIX[e] siècle le Canada épouse la forme fédérale d'organisation étatique, il est un des premiers pays à ce faire. Cela survient deux cents ans après l'instauration d'un système de relations internationales axées sur l'État, jusque là unitaire. Le début des années 1990, notamment marqué par l'implosion de l'URSS et de la Yougoslavie, a amené les penseurs du fédéralisme à s'inquiéter de la « survie de l'espèce ». Ce soubresaut historique, bien que vraisemblablement ressenti par les populations concernées plutôt comme un cataclysme politique, voire humain, a toutefois vite fait place à un retour en force de l'esprit fédéral. Ce phénomène a été marquant au point où des États unitaires, tels l'Angleterre et la Chine, n'ont pas hésité à emprunter quelques aspects fédératifs en mettant en œuvre qui, une certaine dévolution politique régionale, qui, l'établissement des zones autonomes de développement économique. À l'été 2001, l'Italie épousait cette même tendance : le pays se prononce alors par voie référendaire en faveur de l'adoption d'un régime fédéral en remplacement de l'État unitaire qui y prévaut depuis son unification au XIX[e] siècle. Aujourd'hui, bien que les États unitaires soient encore plus nombreux que les États fédéraux, plusieurs des grandes puissances du monde – États-Unis, Russie, Allemagne – ou des puissances intermédiaires – Canada, Brésil, Australie, Inde – vivent et évoluent toutes sous un régime fédéral. En fait, près de la moitié de la population de la planète vit dans un système fédéral.

Au deuxième niveau, cette forme d'État relativement nouvelle, voire renouvelée, qu'est le fédéralisme, fait appel, par définition, à une séparation des domaines de compétence. Cela signifie que théoriquement, mais aussi pratiquement, certains échanges internationaux peuvent porter sur l'un ou plusieurs de ces domaines dont la compétence relève entièrement de l'État fédéré plutôt que de l'État fédéral auquel l'entité infranationale appartient. Or, si pendant une autre centaine d'années, les échanges internationaux ont porté essentiellement sur des domaines où l'État fédéral pouvait légitimement intervenir, de nombreux facteurs ont amené les États fédérés à vouloir intervenir en leur nom propre : que ce soit la complexification de maintes questions, la facilité de transmission de l'information ou le développement de l'intervention étatique dans les secteurs dévolus aux États fédérés. La plupart de ces bouleversements sont survenus dans le dernier tiers du XX[e] siècle et sont aujourd'hui de plus en plus présents.

En réponse à cette nouvelle donne internationale, plusieurs États fédéraux ont choisi de se doter de mécanismes permettant à leurs composantes fédérées d'avoir voix au chapitre, comme le démontre une étude récente portant sur l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Brésil et le Canada [1]. Certes, les réponses apportées varient beaucoup d'un État à l'autre et il est pratiquement impossible de dégager une manière unique ou davantage privilégiée pour ce faire[2]. Par ailleurs, on note une reconnaissance accrue de l'autonomie des entités fédérées par les États fédéraux dans les questions économiques et culturelles, – domaines pour lesquels les États fédérés ont un intérêt marqué – leur rayon d'autonomie étant supérieur dans le premier domaine que dans le second. Jusqu'à un certain point, une telle conclusion coule de source, puisque les disparités économiques et culturelles à l'intérieur d'un État constituent des bases qui

 © 2003 IIGR, Queen's University

contribuent à l'adoption du régime fédéral en lieu et place d'un régime unitaire. Qui plus est, l'étude a aussi démontré que la mondialisation ne constitue pas une menace à la survie des États fédéraux en autant que ceux-ci possèdent les mécanismes voulus pour permettre à leurs entités fédérées de s'adapter et d'apporter des réponses adéquates aux besoins suscitées par les exigences de la mondialisation. Ce dernier point rejoint d'ailleurs l'évaluation faite par Nossal[3] et illustre parfaitement le point de vue développé par Watts lorsqu'il écrit, à la suite de W.S. Livingston, que « les forces sociales interviennent considérablement pour façonner les institutions fédérales et leur fonctionnement »[4].

Ces conclusions générales laissent toutefois en suspens une dimension fort importante dans le cas particulier du Canada, soit toute la dynamique liée à l'intégration continentale. En effet, depuis la fin des années 1980, le Canada a entrepris une marche qui, à ce jour, semble irréversible et le porte vers une participation de plus en plus grande dans les affaires hémisphériques. À cet égard, le Canada s'est montré fort actif du point de vue économique, que ce soit par la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis (ALÉ), son extension pour inclure le Mexique (ALÉNA), par les négociations pour établir semblable entente avec le Chili ou encore par la participation aux négociations en vue de l'établissement de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). Ce dernier engagement est rendu d'autant plus important que le Canada a doublé sa participation économique aux affaires hémisphériques d'une participation politique en devenant membre à part entière de l'Organisation des États américains (OÉA), après y avoir siégé pendant près de vingt ans à titre d'observateur[5].

Pour les entités fédérées canadiennes, un tel engagement peut engendrer des retombées importantes, notamment pour le Québec. Comme Bernier l'a démontré de manière convaincante[6], le développement des relations internationales du Québec s'est déroulé de manière assez anarchique et principalement en fonction d'axes reliant la Vieille Capitale à la France et aux États-Unis. L'ouverture sur les Amériques et l'intégration continentale signifient donc bien davantage qu'un simple volet de la mondialisation, fut-il le plus perceptible dû à sa proximité géographique. Au-delà de ce constat, on peut se demander à juste titre ce que signifie cette intégration pour les relations internationales du Québec. Comment se traduit-elle? Les conclusions de Bernier prévalent-elles toujours ou le contexte force-t-il l'acteur infranational[7] autonome qu'est le gouvernement du Québec à modifier son approche?

C'est à ces questions que cette monographie tentera de répondre. Pour ce faire, inspiré par la dialectique programmatique/pragmatique suggérée par Lemieux[8], je propose d'explorer deux dimensions de l'action du Québec sur la scène internationale. La première consiste en une analyse des orientations contenues dans les énoncés d'intention des principaux acteurs politiques. Nous retrouvons ces orientations exprimées dans la politique gouvernementale du Parti québécois (PQ), dans les énoncés programmatiques du Parti libéral du Québec (PLQ) qui forme l'Opposition officielle à l'Assemblée nationale, puis, le gouvernement à compter du 29 avril 2003, et enfin dans les positions défendues par l'Action démocratique du Québec (ADQ), une formation politique qui, pendant un certain temps, a semblé présenter une force en émergence. La seconde dimension touche d'une manière plus concrète l'action du Québec dans le domaine des relations internationales. Il nous sera alors donné d'explorer les récents développements dans l'action légitime du gouvernement québécois.

Dans le cadre plus vaste du présent ouvrage, ces pistes de recherche nous permettront d'explorer plus particulièrement certains aspects précis du mécanisme fédératif dans le contexte canadien. Ce faisant, nous pourrons évaluer certaines hypothèses. Ainsi, il sera intéressant de vérifier si les institutions politiques sont hautement sensibles aux pressions extérieures et aux demandes qui se font de plus en plus nombreuses dans le contexte de la continentalisation. De plus, il sera intéressant de se demander si de nouveaux mécanismes internes sont susceptibles d'émerger en vue de coordonner les efforts des entités fédérées

canadiennes sur la scène internationale. Enfin, étant donné sa pratique établie en matière de relations internationales et son historique d'établissement d'institutions qui reflètent la spécificité de sa composition sociale, il sera intéressant de voir si le Québec va résister à l'établissement de ces institutions interdépendantes, établies ou souhaitées, dans la conduite de ses affaires internationales. Mais avant de ce faire, il est nécessaire de mettre en perspective l'action internationale du Québec d'un point de vue évolutif.

Les relations internationales du Québec : une évolution autonome

Même s'il est peu opportun de dresser ici un historique complet de l'administration des relations internationales du Québec[9], il est tout de même important de bien en connaître le point d'ancrage pour expliquer et comprendre l'action contemporaine du Québec à cet égard. Pour ce faire, je porterai une attention particulière à l'objet visé par ces relations internationales et à la dimension institutionnelle interdépendante. Nous pourrons ainsi constater que, dès le départ de l'histoire contemporaine de ses relations internationales, le Québec a toujours défini sa position en dépit des inconforts fédéraux quant à la place qu'une entité fédérée désire occuper dans le monde, inconforts souvent alimentés par la présence d'une aile politique (partisane, parlementaire et populaire) qui exprime clairement ses velléités de vouloir se hisser au statut des acteurs reconnus depuis le traité de Westphalie .

La compréhension des relations internationales du Québec fait souvent appel à une histoire récente qui remonte aux années 1960. Résumer leur histoire à ces quarante dernières années reviendrait toutefois à couper court à une plus longue tradition. En fait, on doit distinguer deux phases. La première est caractérisée par une action discontinue dans le temps. Elle nous fait remonter en 1816, avant même la Confédération, alors que la Bas-Canada ouvre un bureau à Londres. Puis, en 1881, le Québec délègue un agent général à Paris et ouvre un bureau économique à New York en 1941[10]. Au cours des années 1940 et 1950, le gouvernement de Maurice Duplessis avait en effet davantage concentré ses efforts sur la scène intérieure plutôt que dans ses relations avec l'étranger. L'exception new-yorkaise était justifiée par l'attrait des marchés du nord-est des États-Unis en vue d'une relance de l'économie québécoise durement secouée par la crise économique des années 1930 et désireuse de tirer un profit maximal de l'effervescence de l'économie de guerre. La présence de tels bureaux à l'étranger n'allait pas à l'encontre des institutions canadiennes : l'action des provinces à l'étranger en vue de représentations essentiellement commerciales est tolérée[11]. Le niveau de coordination, quant à lui, ne fait pas l'objet de débats puisque l'essentiel de la politique étrangère demeure alors sous le chapeau du gouvernement central.

La deuxième phase survient avec la Révolution tranquille, mise en oeuvre par l'équipe libérale du Premier ministre Jean Lesage à son arrivée au pouvoir en 1960. Le Québec s'ouvre alors au monde de maintes façons. D'abord, le Québec perçoit dans la perspective d'accueillir l'exposition universelle de 1967, une occasion qu'il doit absolument saisir. De plus, découlant de la restructuration gouvernementale caractéristique de la Révolution tranquille, des besoins fondamentaux d'expertise voient le jour afin de permettre la mise en oeuvre de certaines institutions québécoises, notamment en matière d'éducation, un secteur relevant entièrement des compétences provinciales en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (article 93). En contraste frappant avec l'époque qui a précédé, le Québec va établir des partenariats internationaux qui vont permettre d'aller chercher cette expertise et qui, du coup, vont ouvrir grandes les portes par lesquelles passeront ses relations intergouvernementales avec des entités étatiques souveraines.

Malgré son caractère qui laisse parfois croire à de l'improvisation, l'action relève tout de même d'un encadrement minimal. Cet encadrement provient de la déclaration du ministre québécois de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie, devant les membres du corps consulaire à Montréal en 1965. Il affirme alors que le Québec entend prolonger sur la scène internationale l'administration des dossiers de

compétence provinciale. Il n'est donc guère question de mécanismes de gestion fédérale-provinciale, voire interprovinciale, des questions à l'ordre du jour. Le Québec entend agir seul dans les domaines qui lui sont dévolus par la constitution canadienne.

Or, cette même constitution demeure muette quant au rôle des entités fédérées sur la scène internationale. Alors que d'autres fédérations, telles la Belgique ou l'Allemagne, ont explicitement prévu des champs et des mécanismes d'intervention internationale de leurs entités fédérées, la constitution canadienne ne fournit aucune ligne directrice en ce sens. L'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne bien au gouvernement et au Parlement du Canada « tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers ». Toutefois, sa portée, même au niveau de la coordination des efforts diplomatiques, reste minimale. Il faut d'abord noter que cette disposition ne vise pas les attributions de chaque échelon de gouvernement, mais concerne plutôt les obligations qui sont faites au gouvernement canadien d'honorer les obligations internationales contractées en son nom par l'Empire. Dans un arrêt rendu en 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres, alors la plus haute cour ayant juridiction au Canada, libère les provinces de cette obligation, déclarant qu'elles ne sont pas liées par les traités concernant leurs domaines de compétence. De plus, si en 1867, de telles mesures étaient compréhensibles, elles sont de toute évidence désuètes au moment de l'émancipation internationale du Québec; en fait, elles le sont depuis le moment où le Canada a gagné, *de jure*, sa propre émancipation sur la scène internationale, par le Statut de Westminster (1931)[12]. À défaut d'un texte constitutionnel contraignant ou habilitant, le Québec entend plutôt établir une pratique qui sera à son avantage, en vue de la faire éventuellement reconnaître en tant que telle. C'est ce que vise la « doctrine Gérin-Lajoie » à laquelle je faisais précédemment référence.

Cet énoncé d'intention n'a pas trouvé faveur auprès des acteurs fédéraux et la plupart des gouvernements du Canada ont tenté de minimiser le rôle du Québec sur la scène internationale. Il existe toutefois une exception notoire à cette règle d'airain, soit l'ouverture manifestée par le gouvernement conservateur du Premier ministre Brian Mulroney. Ce dernier s'est montré beaucoup plus souple que ses prédécesseurs, parvenant même à une entente permettant au Québec d'avoir voix au chapitre dans le cadre des sommets de la Francophonie[13]. L'intransigeance par ailleurs démontrée trouve sa justification dans la perception d'une nécessité du maintien de l'intégrité de la fédération : pour ces tenants, une attitude plus souple risquerait de favoriser les initiatives d'acteurs désireux de faire mousser l'option indépendantiste en dotant le Québec d'une reconnaissance internationale avant le fait. Phénomène paradoxal s'il en est un, l'histoire nous révèle toutefois que les gouvernements libéraux (fédéralistes) du Québec ont davantage consacré de ressources à la présence du Québec à l'étranger que ne l'ont fait les gouvernements du Parti québécois, souvent aux prises avec des conditions économiques qui incitaient à faire des coupures importantes, y compris dans la représentation du Québec à l'étranger[14].

Les années 1960 représentent donc un hiatus suffisant pour que l'on considère cette deuxième phase de la vie internationale du gouvernement québécois comme étant une sorte de « renaissance » qu'il est acceptable d'isoler et de traiter comme un tout aux fins de l'analyse. Si le Québec n'est pas la seule province à agir sur la scène internationale, sa manière de faire au cours des quarante dernières années le distingue singulièrement des autres. Les autres provinces, du moins celles qui ont une présence internationale, vont surtout profiter du puissant levier fédéral par le biais de missions commerciales, voire par la location d'espaces à l'intérieur des ambassades canadiennes, afin de défendre leurs intérêts. Le Québec se distingue aussi par le fait qu'il dispose d'un Ministère des relations internationales, alors que dans d'autres provinces, ces fonctions sont des sous-ensembles de ministères couvrant d'autres responsabilités dont les relations

intergouvernementales (Alberta et Nouveau-Brunswick) ou le commerce (Ontario et Colombie britannique). De plus, le ministère québécois publie des énoncés de politiques[15] qui sont à toutes fins pratiques des Livres blancs. Il possède des ramifications qui se traduisent en un réseau de délégations générales, de délégations, de bureaux et d'antennes, autant de missions à caractère quasi diplomatique à partir desquelles le gouvernement québécois rayonne et est à l'écoute des grands courants à l'étranger. En soi, il s'agit d'outils reconnus et utilisés par les divers gouvernements du Québec pour promouvoir la défense de ses intérêts à l'étranger. Toute tentative de revenir à des structures antérieures serait unanimement[16] perçue comme un recul dans la défense de ces intérêts spécifiques. Toutefois, comme il nous sera donné de le voir, des adaptations de cette procédure pourraient être considérées par certains intervenants, ce qui irait à l'encontre de l'hypothèse voulant que le Québec soit réticent face à des institutions visant la gestion de l'interdépendance. Nous touchons ici le *comment* de la gestion des relations internationales du Québec. Le *quoi*, l'objet de ces relations internationales présente un portrait évolutif auquel une réponse différente pourrait être apportée.

L'objectif géographique des relations internationales du Québec a généralement été classé selon un ordre d'importance dicté en fonction de besoins opérationnels immédiats. Si les États-Unis remportent haut la main la palme de l'intérêt du point de vue économique, la France fait de même dans les domaines culturels et institutionnels. Certes, ces pays ne sont pas les seuls à retenir l'attention du Québec. De point de vue économique, l'Allemagne et, plus traditionnellement, l'Angleterre se classent bons deuxièmes. Le Québec entretient aussi des liens avec la communauté wallonne de même qu'avec la Bavière, deux entités fédérées qui partagent une dynamique et font face à des questions similaires à ce que vit le Québec. Toutefois, les axes vers Paris et vers Washington (via New York pour des raisons de diplomatie intérieure) ont traditionnellement été, et de loin, ceux où la densité de circulation est la plus élevée. La caractérisation qu'en fait Duchacek est à cet égard fort intéressante. Celui-ci présente le Québec comme ayant deux relations privilégiées : l'une, explicite, est composée de liens étroits de nature affective, culturelle et politique qu'il entretient avec la France; l'autre, tacite, est celle qu'il a avec son seul voisin étranger, les États-Unis. Cette dernière relation se distingue par son caractère dépourvu de sentiments, mais essentiellement pragmatique et commercial[17]. La spontanéité des actions et le niveau minimal de coordination auxquels Bernier fait allusion, n'en diminuent pas l'importance proportionnelle. Comme il nous sera donné de le constater, c'est à ce niveau que nous pourrons entrevoir quelques éléments qui révèlent de nouveaux ordres de priorité.

La dimension programmatique: des énoncés qui révèlent des différences

Élément conséquent de l'évolution à laquelle j'ai précédemment fait allusion, l'une des distinctions du Québec est de retrouver dans le discours politique et le discours sur les politiques, des propositions concernant la gestion des relations internationales à proprement parler. À cet égard, les partis plus traditionnels que sont le Parti québécois et le Parti libéral du Québec affichent des positions plus articulées et mieux développées que ne le fait l'Action démocratique du Québec, tiers parti propulsé à l'avant-scène politique à la faveur de sondages particulièrement favorables et de victoires électorales, au printemps 2002, lors d'élections complémentaires[18]. Il sera intéressant d'analyser les propositions de chacun et de vérifier comment celles-ci s'accordent avec chacune des hypothèses précédemment soulevées.

Les propositions du Parti québécois (PQ)

Le Parti québécois a formé le gouvernement du Québec jusqu'en avril 2003. Les énoncés relatifs aux relations internationales peuvent donc nous provenir de trois sources : les politiques du ministère, les déclarations ministérielles et le programme du parti qui s'est ultérieurement reflété dans la plate-forme électorale. Comme, au moment d'écrire ces lignes, la joute politique n'a pas repris à l'Assemblée nationale, la nouvelle opposition officielle formée par le PQ n'a pas encore eu à

apporter de nouveaux énoncés de politiques sur la place publique. J'explorerai donc tour à tour les éléments disponibles afin de déterminer si la mondialisation a modifié sensiblement la trajectoire des axes de priorité soit en les réorientant, soit en les diversifiant.

Le premier document que j'utiliserai est le « Plan stratégique » du ministère des Relations internationales[19]. On pourrait percevoir ce plan comme étant un extrant pragmatique plutôt qu'un élément programmatique. Il faut toutefois considérer la nature du document, c'est-à-dire un programme qui guidera l'action du ministère au cours des années 2001 à 2004. Ce plan stratégique devait à l'origine être un livre blanc comme les gouvernements précédents en avaient déjà publiés, mais les exigences de la nouvelle *Loi sur l'administration publique* a fait de la publication de tels plans une figure imposée de l'administration publique québécoise pour chaque ministère. Le document de 67 pages touche l'ensemble des orientations de politiques. Nous nous concentrerons toutefois sur les deux dimensions que nous avons identifiées comme paramètres de recherche.

Évaluons tout d'abord l'objet des grandes orientations de la politique de relations internationales du Québec. À cet égard, le plan stratégique présente les priorités gouvernementales en matière de relations internationales de façon innovatrice, en fonctions et en axes. Il faut y voir l'influence des demandes purement administratives adressées au ministère. C'est en consultant la section consacrée à la fonction politique que nous pouvons découvrir, divisés en relations bilatérales et multilatérales, les axes vers où portera l'action québécoise. Déjà, l'ajout de cette dimension multilatérale offre à la Francophonie un créneau différent de celui des relations Paris-Québec. De leur côté, les relations bilatérales conservent certes une place de choix aux États-Unis et à la France, toujours forte d'« un statut privilégié parmi les pays européens »[20], mais elles s'ouvrent aussi à de plus nombreuses zones des Amériques et de l'Europe, reléguant les autres continents à un tiers niveau. Nous sommes donc en présence d'un élargissement des priorités du ministère quant à l'objet des relations internationales du Québec, élargissement qui s'opère à partir de la base traditionnelle du Québec, alors que les États-Unis et les Amériques prennent le pas sur la France et l'Europe dans l'ordre de présentation des priorités. La force derrière le mouvement de continentalisation peut donc être perçue. Le caractère propre à chacune de ces relations traditionnelles, tel que caractérisé par Duchacek, n'est toutefois pas modifié : l'intérêt porté aux États-Unis est essentiellement économique[21] tandis qu'avec la France, l'accent porte davantage sur les dimensions politiques et culturelles, puis économiques[22].

La place des relations internationales du Québec dans l'ensemble canadien est aussi considérée. On y donne un bref aperçu historique et on analyse la réaction du Québec à la politique étrangère canadienne contemporaine[23] : si l'on concourt au premier pilier de la politique étrangère du Canada (promouvoir la prospérité et l'emploi), si l'on « respecte pleinement la compétence d'Ottawa »[24] pour le second (protéger la sécurité canadienne dans un monde stable), on affirme n'avoir « pas d'autre choix que de se dissocier du troisième »[25] (projeter les valeurs et la culture canadienne dans le monde) puisque « la formulation de cet objectif [...] n'a nullement été convenue avec le gouvernement du Québec, alors que ces sujets [enseignement, culture et identité] sont d'abord et avant tout de sa compétence. Cet objectif ignore encore le Québec comme société forgée par une culture propre de même que par les valeurs et les institutions qui en expriment le caractère le plus profond »[26]. Si l'on fait référence à l'exigence d'une « mobilisation énergique de tous les gouvernements »[27], on ne va pas toutefois jusqu'à évoquer la mise en place d'organismes de coordination. Mobilisation n'est donc vraisemblablement pas synonyme d'action concertée. Bien au contraire, on conclut que « l'action internationale du gouvernement du Québec, dans les domaines de sa compétence, ne saurait, sous peine de renoncer à son efficacité, se satisfaire de tels arrangements *ad hoc* dont le caractère aléatoire, sur fond de retours en arrière, diminue considérablement la portée »[28].

De leur côté, les déclarations ministérielles péquistes sont aussi marquées au coin d'une

réorientation des priorités quant à l'objet des relations internationales du Québec. Ainsi, les discours de la ministre Beaudoin portant sur l'une ou l'autre des dimensions liées à la continentalisation se font de plus en plus nombreux[29]. La ministre résume bien cette diversification des « cibles » : « Loin de tourner le dos à cette réalité, disait-elle à Porto Allegre, les Québécois, tout en intensifiant leurs liens avec la France et l'Europe, assument sans complexe leur américanité »[30]. Ceci signifie, bien évidemment, qu'une certaine attention est aussi portée au puissant voisin méridional[31], traduisant même ce discours dans les faits par l'ouverture d'un certain nombre de délégations ou autres bureaux du Québec, notamment à Los Angeles, Chicago, Boston et Miami[32]. Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'il n'existe aucune mention relative à une perception quelconque d'un besoin de coordination des efforts du Québec. Cette absence de mention équivaut, tant le ton des déclarations est clair, à une affirmation tacite, mais sans équivoque, du désir du Québec de procéder de façon autonome.

Enfin, il y a le programme du parti. Le PQ compte, dans son organisation, un « Comité des relations internationales » qui a pour but de proposer des orientations et des politiques, « d'établir et de maintenir des relations d'information et de collaboration avec les partis politiques étrangers ou autres organismes intéressés par le développement d'un Québec souverain », en plus de « participer à l'animation de la vie du Parti et à la formation des militants eu égard à la dimension internationale de l'exercice de la souveraineté et d'exercer, en complémentarité avec la direction du Parti, toute fonction d'information, de formation, de représentation à l'étranger ou en réponse aux demandes du corps diplomatique local, pour faire valoir le point de vue du Parti et défendre ses intérêts »[33]. On constate le lien étroit qui est établi entre la dimension internationale des politiques et l'article premier du programme du parti. Le président de ce comité, Daniel Turp[34], participait à la table ronde sur les relations internationales du Québec. Son intervention nous offre les énoncés les plus developpés sur la question.

Turp y définit les relations internationales comme « une façon de prolonger son projet de société à l'extérieur et de se choisir des partenaires qui partagent ses valeurs et ses grands objectifs »[35]. Sa principale innovation, à laquelle il réfère souvent tout au long des échanges, consiste à étendre la doctrine du prolongement international des compétences internes du Québec pour y inclure « l'appropriation des compétences internationales du Canada ». Cela signifie que « le Québec [...] doit dire au gouvernement fédéral que le gouvernement fédéral ne pourra plus jamais ratifier un traité sans que le Québec ait donné son assentiment à un traité qui porte sur les matières relevant de sa compétence »[36]. De plus, l'affirmation du Québec sur la scène internationale passera par sa représentation auprès d'organisations internationales « qui s'intéressent aux questions qui relèvent des compétences constitutionnelles du Québec » et ce, « même s'il n'en est pas membre »[37]. Turp ne nie pas l'importance des objets traditionnels des relations internationales du Québec, mais en étend très nettement la portée[38], au-delà même d'une perspective de continentalisation néanmoins reconnue. En fait, il va même jusqu'à énoncer l'influence corollaire de la mondialisation sur les relations internationales du Québec : non seulement la mondialisation et la continentalisation demandent-elles une redéfinition des objets des relations internationales québécoises, mais ces mêmes phénomènes, par leur incidence, forcent la reconnaissance de l'État non souverain comme interlocuteur légitime[39].

Dans ce contexte, c'est évidemment la relation avec le gouvernement fédéral qui est interpellée. Turp reconnaît la nécessité de tenter de convaincre le gouvernement central de la position du Québec telle qu'il la redéfinit, mais il affiche un net scepticisme quant aux résultats de la démarche puisqu'il dit observer un « dépérissement de la consultation »: « On est dans une fédération qui serait supposée être une fédération où on coopère, où les États fédérés ont une place importante et où ils coopèrent avec le gouvernement fédéral, [mais] la réalité actuelle c'est que le gouvernement fédéral représente tout le monde [...] et le

gouvernement fédéral ne consulte pas. » Ce qui l'amène à présenter sa solution : « Je n'ai plus besoin du gouvernement fédéral »[40]. Pour le PQ, il n'y a donc pas lieu de travailler à la construction de mécanismes de coordination des efforts internationaux des entités fédérées canadiennes.

En complément à ces prises de position, il est possible de considérer les énoncés votés lors d'un congrès d'orientation du Parti québécois, tenu la fin de semaine précédant le déclenchement des élections[41]. Les résolutions alors adoptées permettent une lecture plus directe des visées de l'équipe péquiste que ne le font les énoncés électoralement formulés dans le cadre d'une plateforme.

Les militants ont ainsi adopté 14 résolutions qui couvrent de très larges aspects de l'action internationale du Québec. Certaines reprennent des éléments plus traditionnels des relations internationales du Québec (par exemple : renforcer les relations internationales avec les États francophones), mais plusieurs autres s'inscrivent dans une dynamique nouvelle. On trouve en effet plusieurs éléments touchant les traités internationaux que ce soit au niveau de la ZLÉA, de la diversité culturelle, ou de la pauvreté, ces interventions étant résumées par une résolution de type cadre qui « exige que le Québec soit associé à la négociation et la rédaction de tout traité international qui le concerne et puisse participer directement aux travaux de toute organisation internationale responsable de l'application et de l'interprétation de tels traités »[42]. Les éléments propres à une doctrine internationale qui cherche à influencer le contexte international en proie à la mondialisation sont donc présents et se répètent dans d'autres résolutions qui touchent, par exemple, l'établissement de missions d'observation des institutions internationales ou le plaidoyer en faveur d'une plus grande imputabilité des institutions internationales. L'attribution d'un rôle aux délégations du Québec est alors un signal d'engagement des ressources afin d'actualiser la doctrine internationale ici proposée, mais il n'est aucun signe que ces ressources pourraient être dévolues à une plus grande coordination interne des actions internationales des entités fédérées canadiennes.

Les sources consultées pour recueillir un certain échantillonnage des énoncés du PQ en matière de relations internationales ont l'avantage de recouper l'ensemble des origines possibles pour des politiques en provenance d'un parti gouvernemental : ministérielle, gouvernementale et partisane. Ce qui s'en dégage laisse clairement entrevoir une reconnaissance de l'influence de la mondialisation et de la continentalisation sur les objets de la politique, quoique les objets traditionnels de celle-ci soient explicitement rappelés et reconnus. Par ailleurs, pour ce qui est du besoin d'un organisme de coordination, il n'est pas très surprenant de constater, auprès d'un parti dont l'objectif premier est le rejet du lien fédéral, que la réaction face à ces organismes potentiels est unanimement négative, variant d'une négation de l'efficacité (position partisane) jusqu'à un rejet explicite (position gouvernementale), en passant le rejet implicite (position ministérielle).

Les propositions du Parti libéral du Québec (PLQ)

À titre d'opposition officielle, le PLQ se devait de démontrer sa capacité de « gouvernement en attente », comme le veut la tradition établie en régime parlementaire. Cette démonstration se fait notamment par le biais d'énoncés programmatiques sur divers sujets. En matière de relations internationales du Québec, la source la plus importante est sans aucun doute le document d'orientation préparé par le constitutionaliste Benoît Pelletier, député de Chapleau – une circonscription de l'Outaouais[43]. Les propositions contenues dans le document ont été adoptées par l'ensemble des militants du parti lors d'un congrès en novembre 2001 et constituent, de ce fait, la prise de position programmatique la plus articulée que le parti offre dans le domaine. Pelletier aura de plus l'occasion d'expliciter la position de son parti lors de la table ronde organisée par le Cercle québécois des relations internationales. Pelletier complétera l'exposé de sa vision dans un éditorial d'opinion publié à deux semaines de la campagne électorale.[44]

Les propositions contenues dans le document d'orientation font partie d'un ensemble d'énoncés quant à « l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise » dans la fédération canadienne. Ce faisant, il n'est pas surprenant que l'approche préconisée repose essentiellement sur des assises juridiques et constitutionnelles, comme l'annonce d'ailleurs clairement l'intitulé de cette section du rapport : « L'action internationale du Québec dans le cadre de la Constitution canadienne »[45].

Pour le PLQ, « l'affirmation du Québec sur le plan international [...] c'est finalement un outil d'expression de l'originalité québécoise »[46]. Ainsi, son porte-parole affirme que « les affaires de nature locale dont il est question au paragraphe 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont, pour la plupart, une dimension transfrontalière, voire externe »[47], sans compter que les traités internationaux touchent de plus en plus des sujets que la constitution canadienne attribue, en exclusivité ou en partage, aux provinces. Cette analyse donne de nouveaux fondements à la doctrine Gérin-Lajoie d'extension externe des compétences internes du Québec. En fait, le ton qui se dégage de l'ensemble de la position libérale laisse entrevoir un programme volontaire : « Le Québec doit redevenir un leader, un pionnier en ce qui concerne le rôle international »[48]; « le Québec a marqué des points sur la scène internationale en faisant preuve [...] de beaucoup d'audace, en faisant preuve de persévérance et en étant frondeur [...] Le Québec pourrait avoir des aspirations au niveau international bien au-delà de ce qu'il entretien actuellement »[49], affirme Pelletier.

Ceci étant, il faut se souvenir que le PLQ, bien qu'il présente un programme à certains égards autonomiste, demeure un parti fédéraliste. L'orientation sans équivoque que doivent prendre les relations internationales du Québec sont en conséquence balisées : « renforcer la place du Québec, mais dans le contexte fédératif canadien » et « faire progresser le Québec tout en respectant la Constitution canadienne »[50] sont des objectifs clairement avoués. On ajoute que « le Québec peut être plus actif dans la mesure où il n'entretient pas des activités qui sont incompatibles avec les grandes politiques canadiennes en matière d'Affaires étrangères, d'où le besoin de concilier l'activité fédérale [...] avec l'activité du Québec »[51]. Il est intéressant de noter ici le sens conféré à la relation. Dans le cadre de notre étude, ceci pourrait laisser supposer que nous trouverons des traces de mécanismes de coordination de l'interdépendance.

Une telle nuance pourrait être interprétée comme l'image d'un tigre sans dents qui, tout de même, rugit. Toutefois, les orientations préconisées, autant dans le document-programme du PLQ que dans les interventions publiques du député Pelletier, apportent certaines nuances. La nécessité d'affirmer davantage le rôle du Québec sur la scène internationale est corroborée par les nombreuses zones grises que plusieurs flous constitutionnels laissent planer quant au rôle des provinces dans le domaine. Selon les auteurs de la politique, il n'y a donc pas incompatibilité entre action affirmée du Québec et respect des paramètres constitutionnels puisque cette action pourra se loger dans les nombreuses brèches que l'encadrement actuel présente[52].

Enfin, établissant clairement une distinction entre les affaires étrangères de compétence fédérale et les relations internationales que le Québec peut légitimement entretenir, le PLQ croit que ces dernières doivent aller au-delà de l'affirmation politique, voire de la dimension économique et couvrir un ensemble de secteurs. Les termes de cet encadrement ne laissent planer aucun doute : « ...l'affirmation du Québec sur la scène internationale doit viser non seulement les questions reliées à son identité spécifique, mais aussi toutes les autres questions qui relèvent de ses compétences propres »[53].

Le premier facteur que nous analysons, soit l'impact de la mondialisation et de la continentalisation sur les énoncés de politique, trouve écho dans les énoncés programmatiques du PLQ où des sections y sont nommément consacrées. Tout d'abord, la mondialisation suscite un double défi d'ouverture au monde tout en préservant son identité propre – défi relevé notamment par une défense de la diversité culturelle –. Ensuite, la continentalisation est

surtout perçue du point de vue économique, mais aussi sous l'angle des droits sociaux et des diversités culturelle et juridique, plusieurs sociétés latino-américaines reposant, comme c'est le cas du Québec, sur une tradition civiliste[54]. Il ne fait donc aucun doute que la continentalisation a influencé les énoncés de politiques internationales avancées par le PLQ. On souligne que plusieurs compétences législatives du Québec sont interpellées par les nouveaux accords continentaux et qu'à cet effet, le Québec doit faire entendre sa voix dans les forums internationaux, soit directement (il faut que « le Québec prenne la place qui lui revient dans les organisations internationales et que les rôles et responsabilités respectifs du Québec et du fédéral sur le plan externe soient mieux définis »[55]), soit par le biais de la voix canadienne, essentiellement, semble-t-il, pour des raisons stratégiques. La position ici énoncée se rapproche de celle avancée par le PQ, mais elle est affirmée de manière moins péremptoire. L'exemple de la défense de la langue française – toutefois contesté par les porte-parole du parti québécois[56] – est donné pour illustrer cet apport stratégique d'une action qui transite par la voix canadienne : selon les Libéraux, le poids du Canada a plus de chance d'influencer des politiques en faveur de la diversité linguistique que ne peut le faire le Québec seul, le français représentant à peine 1 % des langues parlées dans les Amériques.

Le PLQ lie donc les deux éléments qui font l'objet de cette étude : on répondra d'autant plus efficacement aux défis de la continentalisation que l'on pourra compter sur des mécanismes adéquats afin de coordonner les actions fédérales et québécoises. Ici, la double orientation fédéraliste et autonomiste du PLQ se reflète dans l'approche favorisée. Pelletier croit que le Québec doit « non seulement être informé et consulté, mais il devrait aussi être impliqué »[57] dans plusieurs domaines d'intervention, y compris les programmes de promotion économique. On reconnaît donc le rôle que le Québec doit jouer sur la scène internationale, mais ce rôle couvrant des secteurs où plusieurs acteurs sont interpellés, on préconise une conciliation de « l'affirmation internationale du Québec avec le besoin fondamental que le Canada conserve l'autorité nécessaire pour conduire une politique extérieure cohérente ». Les actions de l'un et de l'autre gouvernement doivent donc être perçues comme « des phénomènes compatibles et complémentaires »[58]. Pelletier précisera sa pensée en ajoutant : « on peut accepter de parler d'une seule voix, [...] mais il ne faut pas oublier que [le Canada] est un État fédéral et non unitaire. En d'autres termes, les provinces doivent aussi avoir leur mot à dire, doivent être consultées et doivent faire partie intégrante du processus de négociation »[59].

Concrètement, cela signifie que le Québec doit avoir la possibilité d'intervenir de sa propre initiative sur les sujets qui lui sont constitutionnellement dévolus, qu'il doit pouvoir compter sur l'influence et le poids diplomatique du Canada pour faire de même, et qu'il doit également pouvoir influencer les propositions de politique étrangère canadienne qui touchent des secteurs où la société québécoise a des fers au feu. Pour y arriver, deux avenues sont privilégiées. Celle qui est explicitement mentionnée au niveau des propositions relatives à l'affirmation du Québec est la formalisation, au moyen d'ententes administratives, du rôle dévolu au Québec sur la scène internationale[60]. (Il est intéressant de noter que la proposition du PLQ ne limite pas cette procédure au Québec et l'étend explicitement aux autres provinces).

Dans une autre section du document, la deuxième avenue est présentée lorsque l'on traite de l'intégration des intérêts provinciaux par le biais d'une institution de gestion de l'interdépendance des provinces vis-à-vis des questions internationales. La justification d'une telle option vient sans doute de la reconnaissance qu'il existe « des frictions presque permanentes entre le fédéral et le Québec en ce qui concerne les Affaires étrangères et les Relations internationales »[61]. Le porte-parole libéral préconise l'établissement d'un Conseil de la fédération, « une nouvelle instance de coopération et d'échanges intergouvernementaux en matière macro-économique » dont le mandat porterait « aussi sur le filet social canadien »[62]. La structure de ce Conseil comprendrait notamment un Secrétariat aux relations internationales qui aurait pour

tâche « de relever, parmi les traités internationaux auxquels le Canada désirerait adhérer, ceux qui mettent en cause les compétences des provinces et d'examiner les modalités en vertu desquelles ces dernières peuvent être impliquées dans le processus de négociation » et de faire « des analyses poussées des conventions, accords, protocoles ou traités internationaux [pour en] examiner soigneusement les conséquences économiques, politiques et constitutionnelles »[63]. Un tel mécanisme n'est pas sans rappeler ceux analysés par Kukucha[64]. Il s'agirait en fait d'enrichir et d'intégrer à l'intérieur d'une structure définie le mandat du système de comités fédéraux-provinciaux qui ont déjà pour objet principal le suivi des questions liées aux échanges commerciaux internationaux.

Le dernier énoncé de politique libéral à considérer ne dément pas ces positions. Dans le court texte publié dans *La Presse*[65], le député de Chapleau met de l'avant cinq objectifs qui, eux aussi, font appel à une véritable doctrine internationale qui incite notamment au renforcement de la présence du Québec « dans toutes les rencontres et forums internationaux traitant d'éducation, de langue, de culture et d'identité », de même que dans diverses capitales et organisations internationales. Cette proposition d'action est inscrite dans ce que l'on identifie comme étant un « complément international [et non plus un prolongement externe] aux compétences constitutionnelles » du Québec. Le cinquième objectif est particulièrement éloquent quant à une véritable doctrine internationale et l'influence de la mondialisation y est indéniable : on y fait référence aux actions du Québec en vue de l'adoption d'un traité ou convention sur la diversité culturelle, un appel direct à exercer une influence sur le contexte international. Pour le PLQ également, l'attribution de ressources est un complément nécessaire, notamment – et en cela, il se différencie du PQ – au niveau de la coordination intra-nationale canadienne.

Il y a peu de temps que le parti libéral est arrivé au pouvoir. Néanmoins, le nouveau gouvernement a lancé des signaux très clairs quant à l'importance qu'il accordera aux relations internationales du Québec. Dans son discours d'assermentation, le premier ministre a déclaré : « Les sociétés comme le Québec, qui n'ont pas l'avantage du nombre, ont un devoir d'audace. Notre économie et notre culture dépendent de notre habileté à nous faire connaître sur tous les continents. »[66] De plus, la vice-première ministre et assurément la ministre la plus près de Jean Charest a hérité du portefeuille des Relations internationales, le nouveau premier ministre s'est empressé de confirmer le maintien de visites officielles du ministre président de la Bavière et du premier ministre français et il a lui-même saisi au bond une occasion de discuter brièvement avec le Secrétaire d'État américain, Colin Powell, et plus longuement avec le gouverneur de l'État de New York, George Pataki, lors d'une visite officielle dans la métropole américaine[67].

Le bilan des propositions du parti libéral du Québec peut donc se résumer ainsi : le parti recherche, à partir des traditions autonomistes du Québec en matière de relations internationales, une présence encore plus active tant dans le domaine culturel, qu'économique, juridique ou politique. Cette présence se manifesterait à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien que l'on chercherait à clarifier, notamment par le biais d'un organisme de coordination, le Secrétariat aux relations internationales du Conseil de la fédération. Ce Secrétariat permettrait au Québec et à l'ensemble des provinces de jouer un rôle plus actif dans la détermination des éléments de politique étrangère canadienne qui les affectent. Enfin, on peut affirmer que l'ensemble des politiques libérales est empreint des préoccupations liées aux questions caractéristiques de la continentalisation.

Les propositions de l'Action démocratique du Québec (ADQ)

L'émergence soudaine de ce parti au printemps et à l'été 2002 en tant que force politique et le peu de ressources qui y étaient auparavant associées peuvent, en partie, expliquer le peu d'éléments de programme relatifs aux relations internationales du Québec. De plus, le parti se veut populiste comme en témoignent ses nombreuses prises de position médiatisées. Les concepts reliées aux relations

internationales se glissent plus difficilement dans un tel type de discours[68]. Aussi, le programme du parti ne fait-il ni référence ni allusion aux relations internationales du Québec[69]. En fait, le substantif ou le qualificatif international et leurs dérivés n'apparaissent que trois fois dans le document, soit pour faire référence à l'expertise économique du Québec « reconnue sur le plan international » (p.8), à « la compétitivité internationale » (p.11) et aux artistes québécois dits « de calibre international » (p.100).

La table ronde sur les relations internationales du Québec devient alors notre meilleur point de référence. Lors de cette conférence, le parti avait délégué Marie Grégoire, l'une des artisanes des premières heures du parti qui devait, quelques semaines plus tard, remporter une élection complémentaire dans la circonscription de Berthier. Sa prestation reflète également une attention minimale accordée aux questions des relations internationales du Québec. Ainsi, dans ses remarques préliminaires, elle fait référence à « Gérin-Lajoie qui est venu ici »[70], comme s'il s'agissait d'un émissaire étranger plutôt que d'un ministre du gouvernement du Québec.

La position de l'ADQ par rapport aux relations internationales du Québec est ici articulée en référence aux trois piliers d'orientation générale du parti, soit ce que les porte-parole adéquistes identifient comme étant les « trois axes de développement du Québec » : le développement d'une culture d'innovation, la responsabilisation et le rétablissement du lien de confiance envers les institutions politico-administratives gouvernementales. Appliqués au domaine des relations internationales, ces trois axes font ressortir une priorité majeure, essentiellement économique : « assurer une image de marque » véhiculée afin de faire progresser la prospérité : « on préconise des relations internationales davantage orientées à supporter la prospérité du Québec que sur le débat entourant son statut politique »[71], et axées sur « la mise en marché des attributs du Québec »[72]. Concrètement, cela signifie que « les diplomates québécois [sic] auraient pour mission de transformer leur approche afin de devenir des décideurs, des mailleurs, des développeurs pour ce qui se fait de mieux au Québec »[73].

Par rapport aux objets des relations internationales du Québec, l'ADQ ne semble pas avoir été touchée par le courant de la continentalisation. Tout au plus, sa représentante entend-elle clarifier l'ordre de priorité des axes existants en cherchant d'abord à « renforcer la présence québécoise au sud des frontières »[74]. Elle précise aussi que « le fait que l'on concentre le développement des liens avec l'Amérique n'empêche nullement que le Québec puisse jouer un rôle prépondérant dans la Francophonie »[75].

Quant à la nécessité ou à l'opposition à une structure visant à la gestion de l'interdépendance face aux exigences venant de l'étranger et exprimées envers les entités fédérées, l'ADQ n'y fait pas allusion. Il faut en fait regarder ailleurs dans le programme politique du parti pour y voir un peu plus clair : l'ADQ s'engage à diminuer singulièrement les instances étatiques. Il serait donc surprenant que l'on ajoute ici une structure propre à la coordination de politiques que l'on entend par ailleurs gérer de façon autonome.

Cette évaluation n'est tout de même que circonstancielle. Il est en effet difficile de déduire la position du parti quant à une structure de gestion de l'interdépendance, puisque certains énoncés sont nettement contradictoires. Ainsi, si la « politique de la main tendue » vers le gouvernement fédéral est présente en relations internationales comme ailleurs dans le programme de l'ADQ et si le parti veut intervenir dans des champs de compétence qui appartiennent au Québec « sans être en opposition avec les institutions fédérales », le besoin de coordination semble minimal. Par ailleurs, lorsque l'intervenante déclare que « l'on veut que le Québec exerce également sa pleine souveraineté dans des domaines non spécifiquement énumérés dans la constitution, à savoir les pouvoirs résiduaires », on se retrouve devant une impasse. En effet, puisque ces pouvoirs sont constitutionnellement attribués au gouvernement fédéral (article 91), la position ici défendue par l'ADQ signifie soit la nécessité d'un amendement constitutionnel majeur tel que le suggère leur « projet de paix

constitutionnelle »[76], un changement de cap à 180° de l'esprit de la Constitution actuelle que le climat politique contemporain ne saurait accommoder; soit l'établissement d'un organisme de gestion de ce qu'une telle prise de position pourrait entraîner, ce qui semble une solution contraire à l'ensemble de l'approche adéquiste vis-à-vis de l'appareil étatique; soit une méconnaissance des données fondamentales nécessaires à la compréhension du dossier. Devant autant d'incompatibilités, force est de conclure que la proposition ici énoncée par celle qui allait brièvement siéger à l'Assemblée nationale à titre de députée de Berthier, ne peut être mise en œuvre et doit en conséquence être écartée. Néanmoins, ses propos nous auront permis de déterminer un attachement de la part de l'ADQ aux objets traditionnels des relations internationales du Québec et un rejet tacite du besoin d'organisme de gestion de l'interdépendance des composantes de la fédération canadienne en matière de relations internationales.

La campagne électorale du printemps 2003 aurait pu apporter de nouveaux éléments au dossier, mais ce ne fut pas le cas. Le programme adéquiste n'a rien ajouté de neuf sous cet angle. Et à la suite des élections, seul le chef, Mario Dumont, ayant été réélu, il sera intéressant de voir comment ce caucus renouvelé à 75% traitera des questions internationales.

La dimension pragmatique : une prise de conscience ouverte

La dimension programmatique de toute action politique ne pouvant, à elle seule, conduire aux succès électoraux préalables à sa mise en oeuvre[77], il est donc intéressant de compléter notre étude par une analyse de son complément inévitable, la dimension pragmatique. Pour ce faire, nous allons nous pencher sur deux éléments législatifs dont l'Assemblée nationale du Québec a récemment été saisie. Dans le premier cas, il s'agit de la *Loi modifiant la Loi sur le Ministère des Relations internationales*. Cette loi donne un rôle aux législateurs dans la ratification des traités d'importance ayant un impact sur les questions relevant de la compétence constitutionnelle du Québec. Cette loi a été adoptée par l'Assemblée nationale en mai 2002. Il nous sera donc possible de nous pencher non seulement sur le contenu de la loi, mais aussi sur les positions que les divers partis politiques ont épousée lors de son étude[78]. Le deuxième élément sur lequel nous nous pencherons est la loi instituant l'Observatoire québécois sur la mondialisation, organisme de recherche dont le mandat serait de doter le Québec de points de référence et d'analyse pour mieux situer son action dans le contexte de la mondialisation. Cette loi fut adoptée en novembre 2002, ce qui nous offre aussi un corpus complet sur lequel baser notre analyse.

La *Loi modifiant la Loi sur le Ministère des Relations internationales*

Malgré sa brièveté (13 articles), ce projet de loi a une portée assez importante. Son principal objectif est d'établir un « mécanisme d'approbation par l'Assemblée nationale de tout engagement international important qu'entend prendre le gouvernement, soit à l'égard d'une entente internationale du Québec, soit à l'égard d'un accord international portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec »[79]. Il s'agit en quelque sorte d'une première mise en œuvre de ce que Daniel Turp identifiait plus tôt comme étant la réappropriation interne des compétences internationales du Canada[80]. De plus, les fonctions du ministre des Relations internationales à cet égard y sont précisées et on y stipule comment le gouvernement du Québec pourra être lié par un accord international ou pourra approuver que le Canada exprime en son nom un consentement à être lié par l'accord en question. Enfin, la loi étend nommément au ministre de la Santé et des Services sociaux le pouvoir de conclure des ententes internationales dans son secteur de compétence.

Lors des débats parlementaires, c'est essentiellement la ministre des Relations internationales, Louise Beaudoin, qui présente la position gouvernementale. Elle souligne la dimension de démocratisation du processus, faisant passer la responsabilité d'approbation des accords internationaux de la fonction gouvernementale à la fonction législative, y compris les commissions parlementaires où des

citoyens pourraient faire valoir leurs points de vue face à l'accord étudié. Ici, la ministre fait explicitement référence à l'éventuel traité portant sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA), sans toutefois identifier cet attribut de la continentalisation comme étant la cause ayant incité le gouvernement à procéder à la présentation de la loi.[81] Elle reprendra d'ailleurs l'exemple en commission parlementaire[82]. Son adjoint parlementaire, Guy Lelièvre, député de Gaspé, fait, quant à lui, référence à l'Accord multilatéral sur les investissements[83]. Ici, c'est la dimension de mondialisation qui est présente sans se retrouver pour autant à l'avant-scène de l'argumentaire gouvernemental. Pour ce qui est de l'autre dimension qui guide notre analyse, soit la présence ou le rejet d'institution de gestion de l'interdépendance, il n'en est pas question. Tout au plus, pourrait-on conclure à un rejet tacite de telles institutions puisque la loi donne pleins pouvoirs à l'Assemblée nationale pour agir en cette matière – il s'agit de la première assemblée parlementaire de type britannique à se doter de ces pouvoirs –, ce que pourrait confirmer l'énoncé de la ministre qui voit dans les mesures proposées « un signal très puissant [envoyé] à Ottawa par rapport à la ratification »[84]. Même en Australie, où la mondialisation semble renverser une tendance centralisatrice pourtant sanctionnée par la haute cour australienne, il n'existe aucune mesure semblable. Comme le précise Galligan, « L'arène politique demeure le forum clé où le Commonwealth [le gouvernement central australien] doit légitimer toute incursion dans les domaines de compétence des États, ces derniers demeurant vigilant quant à la défense de leurs intérêts et politiquement rompus à leur défense. »[85]

Le projet n'a pas suscité de longs débats et il a été adopté à l'unanimité des députés présents lors du vote final. Comme nous venons de le constater, l'équipe gouvernementale du parti québécois a minimisé le nombre de ses participants aux débats. Du côté de l'Opposition officielle libérale, deux députés ont été les principaux intervenants : Margaret Delisle, députée de Jean-Talon et porte-parole de l'Opposition officielle en matière de Relations internationales et Benoît Pelletier, l'auteur du rapport dont il a été question dans la partie précédente de cette analyse. L'ADQ n'a pas jugé bon se prononcer sur le projet de loi, sinon que son chef a voté en faveur, en fin de parcours.

Les positions défendues par le gouvernement ayant été exposées, il n'y a plus qu'à analyser celles de l'Opposition officielle. D'entrée de jeu, en prenant appui sur la légitimité reconnue au Québec dans la ratification de traités et dans sa capacité de signer des ententes, on salue l'initiative du gouvernement qui permet aux députés d'intervenir dans un processus qui, précise-t-on, portera sur les traités qui concernent les compétences du Québec. Le député Pelletier insiste et affirme que « ce n'est pas une matière dans laquelle il faut faire preuve de partisanerie. Il faut mettre les intérêts supérieurs du Québec à l'avant-plan »[86]. De plus, Pelletier reprend les propos qu'il avait tenus lors de la table ronde sur les relations internationales du Québec : « Ce projet de loi s'inscrit dans une volonté de la part du Québec d'assumer un rôle accru sur la scène internationale et nous ne pouvons que saluer une telle démarche », précisant que « bien entendu, ce rôle doit être exercé dans le respect du principe fédératif »[87]. Sa collègue Delisle souligne d'ailleurs que le PLQ « accorde énormément d'importance aux relations internationales »[88]. Pelletier soulèvera bien une question sur la portée du processus, c'est-à-dire l'intégration au droit québécois du contenu des ententes et traités ainsi ratifiés et obtiendra l'assurance voulue qui lui permettra d'appuyer le projet de loi sans autre réserve[89]. La dimension touchant la continentalisation est explicitement interpellée par les députés Henri-François Gautrin (Verdun) et Fatima Houda-Pépin (La Pinière). Ceux-ci font référence au traité portant sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA)[90], mais un peu comme ce fut le cas de la part du gouvernement, il ne s'agit pas d'un argument fondamental évoqué à l'appui du projet de loi. Quant à la dimension d'interdépendance, outre le rappel au passage que Pelletier fait de la juridiction fédérale, il n'en est pas plus question du côté de l'Opposition que cela ne l'avait été de la part du gouvernement.

Pour importante que soit cette mesure législative, notamment par son innovation, elle nous offre un portrait assez paradoxal : l'unanimité qu'elle suscite nous prive de débats où le fonds des arguments aurait pu être davantage mis à jour. Comme résultat, nous sommes en présence d'un projet de loi qui, en apparence, ne fait que marginalement appel aux dimensions liées à la continentalisation et reste complètement muet, voire repousse, par les mécanismes qu'il institue, la nécessité de coordination des efforts des divers intervenants fédérés du Canada en matière de relations internationales.

La *Loi sur l'Observatoire québécois de la mondialisation*.

D'entrée de jeu, l'intitulé même de la loi interpelle l'une des dimensions que cette recherche explore. Ses origines sont clairement associées à l'intérêt de même que certaines craintes manifestées par la population à l'égard de la mondialisation « depuis quelques années et surtout depuis la tenue du 3e Sommet des Amériques à Québec »[91]. En fait, tout au long des débats, que ce soit en chambre ou en Commission parlementaire, il est clairement établi que la nécessité de l'Observatoire est liée aux négociations de la ZLÉA et de la ronde de Doha de l'OMC. La mondialisation et la continentalisation sont donc nettement identifiées en tant que phénomène initiateur.

Le projet de loi décrit la mission de l'observatoire comme étant « de faire comprendre le phénomène de la mondialisation et de fournir à la nation québécoise des informations fiables qui lui permettent, entre autre, d'en saisir les enjeux »[92]. Ceci peut être réalisé grâce à la diffusion de ses travaux de veille et de monitoring des conditions liées à la mondialisation, la mise en œuvre d'activités de sensibilisation et d'éducation et la publication annuelle d'un « état de la situation sur la mondialisation au regard des intérêts du Québec »[93]. Dans le communiqué annonçant la présentation du projet de loi, il est précisé que la ministre « trouve si important de favoriser une mondialisation maîtrisée et équilibrée qu'elle en a fait l'objet d'un article du projet de loi »[94]. Ainsi, l'observatoire n'est pas conçu en tant qu'organisme gouvernemental, mais plutôt comme un organisme autonome.

Une telle assurance quant à la personnalité de l'organisme s'est quelque peu dissipée au cours des débats entourant le projet de loi. Certes, l'opposition a constamment soulevé un doute quant à l'indépendance que l'Observatoire aurait par rapport au gouvernement, mais c'est surtout dans les objectifs visés par l'établissement de l'Observatoire, voire dans la nature de ses activités, où les cordages s'emmêlent[95]. D'une part, la ministre réitère à maintes reprises que l'Observatoire ne sera ni un organisme de recherche, ni un organisme de concertation, ni un sommet socio-économique permanent, mais plutôt « une véritable table ronde »[96] où se donneront rendez-vous plusieurs intervenants intéressés par la mondialisation, afin d'y échanger et d'y partager l'information disponible sur la continentalisation et la mondialisation. Elle y voit aussi un moyen de « participation citoyenne »[97] au débat, insistant sur la place donnée aux gens « pour faire entendre leur voix » quant aux grands enjeux de la mondialisation[98] et sur l'importance que jouera le portail Internet de l'Observatoire comme lieu de diffusion de l'information et de démocratisation auprès de la population[99]. Cette ouverture à saveur populiste est aussi louangée par son collègue de Frontenac[100]. Pour la ministre, en un mot comme en cent, « l'objectif premier et ultime de l'Observatoire c'est de faire en sorte que les citoyens québécois soient le mieux informés possible sur les enjeux de la mondialisation »[101]. Elle affirme en outre qu'il s'agira d'un moyen de mieux connaître ce qui se déroule actuellement derrière des portes closes[102], ce que la critique de l'Opposition officielle met en doute[103].

D'autre part, malgré des objectifs en apparence clairs en soi, le portrait devient un peu plus brouillé lorsque le député de Saint-Jean, membre du parti ministériel, fait l'apologie de la recherche qui se fera à l'Observatoire, trace même un parallèle avec une institution européenne qu'il perçoit comme étant semblable et vante l'utilité des données qui en seront tirées pour appuyer le travail des députés à tous égards.[104]. Sans se démentir, la ministre ne contredit pas non plus son collègue lorsqu'elle

établit un lien net et précis – « un complément essentiel »[105], « une pièce législative complémentaire et logique à la structure démocratique établie par la loi 52 »[106], dira-t-elle –, entre les produits de l'Observatoire et l'utilisation que les parlementaires en feront dans le cadre des nouveaux pouvoirs qui leur sont dévolus par cette loi 52, étudiée précédemment dans cet article[107]. Cette dimension liée à la recherche est aussi présente dans un autre élément qui semble s'arrimer non sans heurts : en effet, malgré le caractère d'agora plutôt que le caractère de centre de recherche qui doit prévaloir, l'Observatoire sera doté d'un comité scientifique[108]. L'Observatoire sera-t-il ou ne sera-t-il pas voué à la recherche? La réponse n'est pas claire. Au mieux, on pourrait conclure que certaines recherches pourraient y être menées à la demande des intervenants qui y convergeront, la redondance avec la recherche universitaire étant parfois démentie, parfois dénoncée. Enfin, la ministre n'aide pas davantage à clarifier les choses lorsque, voulant définir les activités de l'Observatoire, elle jette dans le même panier : « susciter la réflexion [...], susciter des débats [...] via un programme d'activités publiques, d'activités d'animation, d'activités d'éducation physique [sic], d'activités de publication »[109]. Il est même fait allusion au rôle de diffuseur francophone d'information que l'Observatoire jouera[110]. Comme on le constate, on cherche à couvrir de très nombreux angles à l'aide du nouvel organisme, bien que ces dimensions relèvent logiquement de décisions futures de son Conseil d'administration.

Malgré ces divergences d'opinions exploitées par l'Opposition qui les relie aux perceptions multiples exprimées lors des audiences publiques sur le projet de loi[111], il n'en demeure pas moins que l'Observatoire est sans contredit conçu pour favoriser une action autonome du Québec plutôt que comme un organisme d'intégration à l'intérieur de la fédération canadienne. D'ailleurs, ceci se reflète autant dans le texte de loi que dans les documents qui ont entouré sa présentation : ils ne font pas mention de la nature fédérée du Québec, mais, un peu à l'instar de la loi étudiée précédemment, l'objet visé par la loi, soit « doter le Québec [...] d'un outil utile [...] pour mieux saisir collectivement les enjeux et les impacts du phénomène »[112], fait appel à l'action autonome, dans la tradition de la place occupée et du rôle joué par le Québec sur la scène internationale.

Le seul écho à la dimension fédérale vient de la porte-parole de l'Opposition officielle. Bien qu'elle reconnaisse l'importance de la question et l'intérêt d'un outil pour y répondre, elle réfute la structure privilégiée par le gouvernement et fait référence, en citant au besoin de larges extraits, au rapport Pelletier dont il a déjà été question[113]. Ses interventions ne seront pas retenues par le gouvernement.

Le PLQ votera donc contre le projet de loi à toutes les étapes de son adoption en évoquant la lourdeur de la structure de l'Observatoire – on la comparera à un « pachyderme maladroit et aveugle »[114] –, au flou de ses objectifs et à la distinction mal établie entre le politique et l'administratif[115]. De son côté, l'ADQ s'est montrée d'une discrétion qui fait bondir la ministre[116] : le parti ne prendra part ni aux consultations préalables ni à la Commission parlementaire chargée de l'étude article par article. Lors des débats à l'étape de l'adoption du principe[117] et de l'adoption de la loi[118], leur porte-parole, le député de Saguenay, se contente d'abord d'un discours de trois à quatre minutes, puis d'une allocution de cinq phrases pour énoncer une opposition basée sur le fait « que ça a l'air gros, que ça a l'air compliqué [...] Ce n'est pas nécessaire de créer une structure supplémentaire [...] qu'on va être obligé d'enlever plus tard »[119].

Même si les débats ont été assez succincts, bourrés de redites et de quelques incongruités[120], il est possible de conclure que le projet de loi est fortement inspiré par les phénomènes de continentalisation et de mondialisation et qu'il ne prend pas en compte la dimension fédérée du Québec. Cette dimension pourrait par ailleurs être considérée par l'Observatoire dans ses travaux, sans pour autant que le projet de loi prévoie d'organisme de coordination face à l'interdépendance. En fait, on trouve dans les propos mêmes de la ministre, l'affirmation de la double nature de l'exercice, soit l'influence des

phénomènes de continentalisation et de mondialisation et la poursuite d'un objectif essentiellement québécois : ce qu'elle recherche par l'adoption de cette loi, « c'est la transparence et la démocratie par la connaissance [...c'est] confronter la culture du secret entourant les négociations commerciales actuelles par un projet résolument démocratique au service du peuple québécois »[121].

Somme toute, les deux projets de loi étudiés nous offrent une image semblable. Dans un cas comme dans l'autre, la continentalisation et la mondialisation font partie des préoccupations, bien que davantage dans le second projet que dans le premier. Par ailleurs, le traditionnel comportement autonome du Québec en matière de relations internationales apparaît être maintenu, ce qui diminue grandement toute perception de nécessité de coordonner les actions avec d'autres entités fédérées du Canada. Seul le Parti libéral du Québec souligne, au passage, le cadre fédératif lors de l'étude des projets de loi, sans pour autant diminuer l'appel qu'il fait à un engagement autonome du Québec dans ce secteur.

Conclusion

Au fil de l'analyse, cette étude nous a permis d'explorer les dimensions programmatiques et pragmatiques de l'action internationale québécoise telle que proposée par les divers protagonistes politiques de cet État fédéré. Nous en obtenons les résultats suivants.

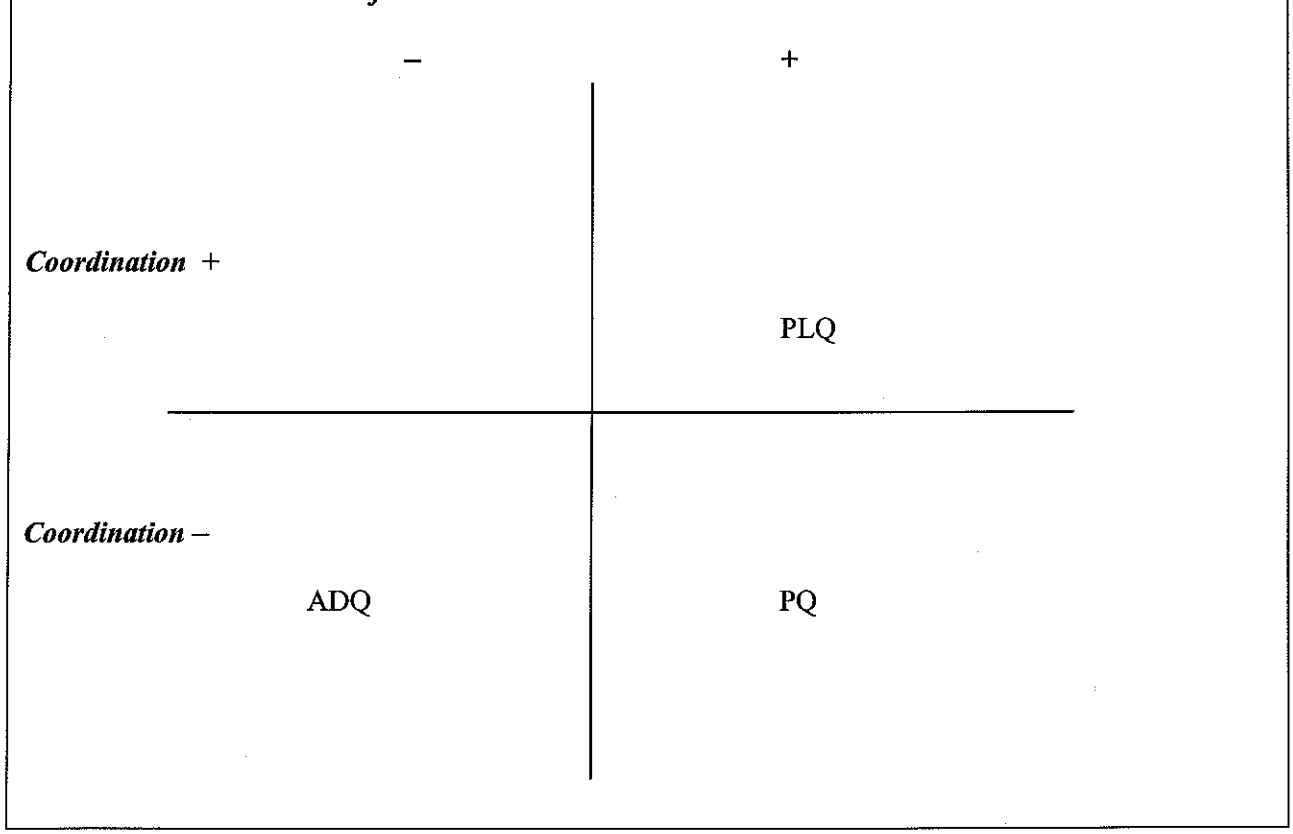
Tableau I : La dimension programmatique

Parti / dimension	Sujets traités par les relations internationales	Objet	Coordination à l'intérieur de la fédération
PQ	Politique, culturel, économique	Influencé par la continentalisation et la mondialisation, autant pour ses impacts que les possibilités de reconnaissance d'un État fédéré comme interlocuteur légitime.	Autonomie du Québec réaffirmée; réaction unanimement négative, variant d'une négation de l'efficacité (position partisane) jusqu'à un rejet explicite, (position gouvernementale) en passant le rejet implicite (position ministérielle).
PLQ	Économique, culturel, juridique, politique	Conscient de la continentalisation et de la mondialisation; ouverture sur de nouveaux objets.	Formalisation par des ententes administratives; clarification des cadres constitutionnels canadiens, notamment par le biais du Secrétariat aux relations internationales du Conseil de la fédération, qui permettrait au Québec et à l'ensemble des provinces de jouer un rôle plus actif dans la détermination des éléments de politique étrangère canadienne qui les affectent.
ADQ	Promotion économique	Traditionnel : France et États-Unis.	Autonomie du Québec réaffirmée et accrue par l'appropriation des pouvoirs résiduaires afin d'étende le champ de compétence internationale du Québec; aucun mécanisme.

Il est fort intéressant de noter les nombreuses différences qui existent entre les partis. En fait, si nous reportions la position des partis politiques du Québec en fonction des paramètres d'influence de la continentalisation / mondialisation sur l'objet des relations internationales et de la coordination des actions des États fédérés, nous obtiendrions une répartition qui affiche nettement ces différences comme le démontre le *Graphe 1*.

Graphe 1

Position des partis politiques du Québec en fonction des paramètres d'influence de la continentalisation / mondialisation sur l'objet des relations internationales et de la coordination des actions des États fédérés



Confrontés aux hypothèses que nous voulions vérifier, il semble bien que le PQ et le PLQ soient plus sensibles aux pressions extérieures exercées par la continentalisation et la mondialisation que ne l'est l'ADQ, comme en témoigne la réorientation de l'objet chez les premiers et le maintien du statu quo chez le dernier parti. Par ailleurs, seul le PLQ préconise un certain mécanisme de coordination des efforts des entités fédérées avec le gouvernement fédéral, bien qu'il affirme tout de même l'autonomie du Québec dans la gestion de ses relations internationales. Pour ce qui est des deux autres partis, on assiste plutôt au rejet de nouveaux mécanismes internes en vue de coordonner les efforts des entités fédérées canadiennes sur la scène internationale. Enfin, les trois partis se font les défenseurs, à divers

degrés, il est vrai, de l'autonomie du Québec dans la gestion de ses relations internationales. Or, il sera intéressant de voir si, à long terme, le Québec, dirigé par un gouvernement du PQ ou de l'ADQ, pourrait résister à l'établissement de ces institutions interdépendantes, établies ou souhaitées, dans la conduite de ses affaires internationales, ce qui ne serait pas nécessairement le cas pour un gouvernement du PLQ[122]. Les retombées de la dernière élection générale pourront nous donner les premières indications quant à la validité de cette prédiction.

Élément fort intéressant à noter par ailleurs, c'est qu'aucun des partis politiques du Québec ne se retrouve dans le quadrant supérieur gauche, celui où loge une plus grande intégration des efforts des entités fédérées et une moindre sensibilité aux vecteurs portés par la continentalisation et la mondialisation. On peut en conclure que, bien que ce soit à des degrés divers et selon une sensibilité différente, tous les partis politiques du Québec affichent un désir d'action internationale gérée de façon autonome par l'entité fédérée. Il serait donc utopique de prédire que, dans un avenir prévisible, le Québec réorientera son activité internationale dans une direction différente de celle manifestée depuis quarante ans.

De son côté, l'analyse pragmatique tend à confirmer les résultats obtenus en première partie. Comme le démontre le *Tableau II*, si on observe une légère variation au niveau de l'influence de la continentalisation et de la mondialisation sur l'objet visé par les deux projets de loi étudiés, la question de l'autonomie du Québec ne fait aucun doute.

Tableau II : la dimension pragmatique

Action / dimension	Objet	Coordination à l'intérieur de la fédération
Loi sur le MRI	La continentalisation et la mondialisation sont présentes, sans être la cause première du projet de loi.	Aucun mécanisme; favorise une action autonome du Québec.
Loi sur l'Observatoire québécois sur la mondialisation	Pour répondre à la mondialisation.	Aucun mécanisme; favorise une action autonome du Québec.

La différence observée suscite cependant quelques réflexions. Tout d'abord, le fait qu'il s'agisse de projets de lois gouvernementaux risque d'apporter une lecture plus près de la position défendue par le PQ. Ensuite, la petitesse de l'échantillon nous force à tirer des conclusions qu'il serait dangereux de généraliser, constatation qui fait appel en soi à d'autres études afin d'étayer ces conclusions. Enfin, s'il ressort une chose de ces projets de loi, c'est une volonté plus affirmée d'autonomie plutôt que le simple recours à des organismes de coordination, une position également appuyée par le PLQ puisque le premier projet de loi a été adopté à l'unanimité. Les réponses que nous apportions précédemment aux hypothèses deviennent donc simplement plus affirmées.

Cette étude donne évidemment une lecture partielle du phénomène. Prétendre que celui-ci

ne dépend que de la volonté politique, de l'objet ou des mécanismes préconisés en matière de relations internationales serait tronquer la réalité. Ainsi, Krasner[123], en traitant du concept de souveraineté – paramètre particulièrement important en matière de relations internationales –, fait ressortir deux dimensions : pouvoir et autorité, soit la reconnaissance de son pouvoir par autrui. Or, l'autorité est nécessaire afin d'exercer une véritable action sur le plan international, élément d'ailleurs reconnu dans le Plan stratégique du ministère qui le souligne éloquemment puisqu'on prend appui sur le fait que « de nombreux États ont reconnu de facto [au Québec] une capacité d'agir »[124] sur la scène internationale. Bien au-delà de toutes autres considérations, cette question ne saurait être négligée et constitue une piste de recherche intéressante pour une meilleure compréhension du sujet.

NOTES

[1] Nelson MICHAUD, « Federalism and Foreign Policy: Comparative Answers to Globalization » dans Ann Griffiths, dir., *Hanbook of Federal Countries 2002*, Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002, p. 389-415.

[2] Quelques études se sont penchées sur ce phénomène au niveau canadien, notamment, dont Ivan BERNIER et André BINETTE, 1988, *Les provinces canadiennes et le commerce international*. Québec, CQRI; Douglas M. BROWN et Murray G. SMITH, dir. 1991, *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations Queen's University. Tom KEATING et Don MUNTON. 1985, *The Provinces and Canadian Foreign Policy*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs; *Études internationales* (numéro spécial), vol. 25, no 3, septembre 1994; de manière plus générale, il y a avantage à consulter Ivan BERNIER, 1973, *International Legal Aspects of Federalism*. New York: Longman; Douglas M. BROWN et Earl H. FRY, dir., 1993, *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California Press; Renaud DEHOUSSE, 1991, *Fédéralisme et relations internationales: une réflexion comparative*. Bruxelles, Bruylant; Brian HOCKING, 1993, *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press; Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS, 1990, *Federalism and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.

[3] Kim Richards NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Toronto: Prentice Hall, 1995, p.294.

[4] Ronald L. WATTS, 2002. *Comparaison des régimes fédéraux*, Deuxième édition, Kingston : Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, p.16.

[5] Pour une analyse fine des conditions ayant amené le membership du Canada à cette organisation internationale, voir Gordon MACE, « Explaining Canada's Decision to join the OAS : An Interpretation » dans Nelson MICHAUD et Kim Richard NOSSAL, dir., *Diplomatic Departures. The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-1993,* Vancouver : UBC Press, 2001, p.142-159.

[6] Luc BERNIER, *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

[7] Cette appellation pourra en faire ciller quelques-uns et en réjouira d'autres; elle ne constitue pas l'affirmation ou la négation de quelque credo politique que ce soit et doit être interprétée comme la reconnaissance dont jouit le Québec sur la scène internationale.

[8] Vincent LEMIEUX, 1977, « Esquisse d'une théorie d'évolution des partis », *Revue canadienne de science politique*, vol. 10, no 4, p.841-856.

[9] La lecture de quelques ouvrages permet de dresser un assez bon tableau de cette évolution. Outre l'ouvrage de Bernier précédemment cité, on peut compter sur Louis BALTHAZAR, Louis BÉLANGER et Gordon MACE, 1993, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990,* Sillery : Septentrion et CQRI; Louis BÉLANGER, 1996, *Deux analyses sur l'évolution de la politique internationale du Québec (1989-1992).* Québec : Institut québécois des hautes études internationales; 1993, « Les espaces internationaux de l'État québécois ». Communication présentée à l'Association canadienne de science politique; Marcel BERGERON, 1988, *Évaluation du réseau de représentation du Québec à l'étranger.* Québec : ministère des Affaires internationales; 1989, *Évaluation du réseau de représentation du Québec à l'étranger : la représentation du Québec en Amérique latine et aux Antilles, rapport synthèse présenté au ministre des Affaires internationales.* Québec : ministère des Affaires internationales; Georges CARTIER et Lucie ROUILLARD, 1984, *Les relations culturelles internationales du Québec.* Sainte-Foy : ENAP; Gérard HERVOUET et Hélène GALARNEAU, dir., 1984, *Présence internationale du Québec : Chronique des années 1978-1983,* Québec : Centre québécois des relations internationales; Christopher MALONE, 1974, *La politique québécoise en matière de relations internationales : changements et continuité (1960-1972).* Mémoire de maîtrise, Université d'Ottawa; Shiro NODA, 1989, *Les relations extérieures du Québec de 1970 à 1980 : comparaison des gouvernements Bourassa et Lévesque.* Université de Montréal, Département d'histoire, thèse de doctorat; Paul PAINCHAUD, 1980, « L'État du Québec et le système international » dans Gérard BERGERON et Réjean PELLETIER, *L'État du Québec en devenir.* Montréal : Boréal; François POULIN et Guy TRUDEAU, 1982, *Les conditions de la productivité des délégations du Québec à l'étranger.* Sainte-Foy : ENAP; Louis SABOURIN, 1971, *Canadian Federalism and International Organization: A Focus on Quebec.* Thèse de doctorat, Columbia University; Jean-Philippe THÉRIEN, Louis BÉLANGER et Guy GOSSELIN, 1994, « La politique

étrangère québécoise », dans Alain G. GAGNON dir. *Québec, État et société.* Montréal : Québec/Amérique, pages 255-278. Pour les relations Québec-États-Unis, il y a Louis BALTHAZAR et Alfred O. HERO Jr. 1999, *Le Québec dans l'espace américain.* Montréal : Québec-Amérique; Jean-François LISÉE, 1990, *Dans l'œil de l'aigle : Washington face au Québec.* Montréal : Boréal; Claude SAVARY, dir., 1984, *Les rapports culturels entre le Québec et les États-Unis.* Québec : Institut québécois de recherche sur la culture. *Les relations Québec-France*, dans leur dimension préliminaire sont étudiées dans Frédéric Bastien, 1999, *Relations particulières : La France au Québec après de Gaulle*, Montréal : Boréal; J. F BOSHER, 1999, *The Gaullist Attack on Canada, 1967-1997*, Montréal et Kingston : McGill Queen's University Press; Jean-Marc LÉGER, 1987, *La Francophonie : grand dessein, grande ambiguïté.* Montréal : Hurtubise HMH; Alain PEYREFITTE, 2000, *De Gaulle et le Québec.* Montréal : Stanké; Dale THOMSON, 1990, *De Gaulle et le Québec.* Saint-Laurent : Éditions du Trécarré. Enfin, il y a les analyses ou les mémoires d'acteurs présents lors de l'élaboration de ces politiques : Robert COMEAU, dir., 1989, Jean Lesage et l'éveil d'une nation, Québec : Presses de l'Université; du Québec; Robert COMEAU, Michel LÉVESQUE et Yves BÉLANGER, dir., 1991, *Daniel Johnson : Rêve d'égalité et projet d'indépendance*, Québec : Presses de l'université du Québec; Paul GÉRIN-LAJOIE, 1990, *Combats d'un révolutionnaire tranquille*, Montréal : Centre éducatif et culturel; Pierre Godin, *Daniel Johnson*, tome II : *La difficile recherche de l'égalité*, Montréal : Éditions de l'homme; Paul GROS D'AILLON, 1979, *Daniel Johnson : l'égalité avant l'indépendance*, Montréal : Stanké; Jean-Marc LÉGER, 2000, *Le Temps dissipé*, Montréal, Hurtubise HMH; Jean LOISELLE, 1999, *Daniel Johnson : Le Québec d'abord*, Montréal : VLB éditeur; Paul MARTIN, 1968, *Fédéralisme et relations internationales.* Ottawa : Imprimeur de la Reine; Claude MORIN, 1987, *L'art de l'impossible : la diplomatie québécoise depuis 1960,* Montréal : Boréal; 1991, *Mes premiers ministres.* Montréal : Boréal; Jacques-Yvan MORIN, 1983, *Nécessité d'une politique extérieure pour le Québec; allocution devant l'Association des économistes du Québec.* Montréal, 6 mai; Dale C. Thomson, 1984, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, Saint-Laurent : Éditions du Trécarré.

[10] Ce qui en fait l'institution québécoise à l'étranger qui a été en fonction, sans interruption, depuis le plus de temps.

[11] Kim Richard NOSSAL, ('An Ambassador by Any Other Name? Provincial Representatives Abroad' dans Robert Wolfe, dir., *Diplomatic Missions: The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, Kingston : School of Policy Studies et Ottawa: Canadian Centre for Foreign Policy Development, 1998, p.161.) fait appel à l'article 92.4 de la Constitution, dans sa version originale anglaise, pour justifier l'établissement de bureaux à l'étranger puisqu'on y fait référence à 'The Establishment and Tenure of Provincial Offices'. Cette lecture est intéressante tant que l'on travaille à partir du texte en anglais, mais elle offre moins d'emprise si l'on considère la traduction française du texte constitutionnel qui est plus restrictive puisqu'elle mentionne 'La création et la tenure des charges provinciales'.

[12] *De facto*, le Canada avait déjà commencé à jouer d'influence dès la Première guerre mondiale, lors du Traité de Versailles et, surtout, lors de la crise du Chanak (1922; à ce sujet, voir Nelson MICHAUD, *L'énigme du Sphinx*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1998, p.185-186) et de la signature du *Traité du flétan* avec les États-Unis (1923) alors que l'émissaire britannique, venu pour parapher le traité, a été relégué au rang de témoin silencieux.

[13] En fait, cette ouverture a été un instrument indispensable dans l'établissement de la Francophonie. Voir à ce sujet Luc BERNIER, « Mulroney's International Beau Risque: The Golden Age of Québec's Foreign Policy » dans Nelson MICHAUD et Kim Richard NOSSAL, dir., *Diplomatic Departures. The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-1993,* Vancouver: UBC Press, 2001, p.128-141.

[14] La réouverture de plusieurs missions québécoises au cours des dernières années constitue l'exception à ce comportement par ailleurs avéré.

[15] Par exemple, publié sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa *Le Québec et l'interpédendance; le monde pour horizon* (1991), ou encore *Le Québec dans un ensemble international en mutation*, par le gouvernement du parti québécois (2001).

[16] Le désir de bâtir sur les acquis est ressorti dans les présentations faites par les représentants péquiste, libéral et adéquiste lors d'un débat organisé par le Cercle québécois des affaires internationales en mars 2002. (http://www.lecercle.qc.ca/eve_affiche.php?no=13)

[17] Ivo D. DUCHACEK, 1986, *The Territorial Dimension of Politics within, among, and across Nations*, Boulder: Westview, p.270.

[18] L'importance de ces victoires a été exacerbée par le fait qu'elles sont survenues dans certaines circonscriptions devenues orphelines à la suite de démissions fracassantes de ministres du gouvernement.

[19] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, 2001, *Le Québec dans un ensemble international en mutation : Plan Stratégique 2001-2004*, Québec : Ministère des Relations internationales.
[20] IDEM, p.40.
[21] IDEM, p.37.
[22] IDEM, p.41.
[23] Pour un aperçu de cette politique, voir Le Canada dans le monde, http://www.dfait-maeci.gc.ca/francais/foreignp/cnd-world
[24] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, 2001, *Le Québec dans un ensemble international en mutation,* p.23.
[25] IDEM.
[26] IDEM.
[27] IDEM, p.24.
[28] IDEM.
[29] Plusieurs sujets ont ainsi été abordés, seulement au cours de la dernière année, que ce soit la ZLÉA (http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/allocutions/2002/discours_20020126_fr.html), http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/communiques/2002/20020610_fr.html), les industries culturelles et la diversité culturelle dans les Amériques (http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/allocutions/2002/discours_20020422_fr.html; http://www.mri.gouv.qc.ca/english/ministere/speeches/2002/discours_20020515_an.html), ou la dimension économique (http://www.mri.gouv.qc.ca/english/ministere/speeches/2002/discours_20020516_an.html), http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/communiques/2001/20010607_fr.html.
[30] http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/allocutions/2002/discours_20020201_fr.html
[31] Dont http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/allocutions/2002/discours_20020603_fr.html; http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/allocutions/2002/discours_20020521_fr.html.
[32] http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/communiques/2002/20020430_fr.html, http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/communiques/2001/20011015_fr.html, http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/communiques/2000/20000921_fr.html
[33] http://partiquebecois.org/zones/www/index.php?pg=25
[34] Élu député de la circonscription montréalaise de Mercier, le 18 avril 2003.
[35] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-2.mp3
[36] http://www.lecercle.qc.ca/doc/daniel-turp-pq.mp3
[37] IDEM.
[38] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-1.mp3
[39] IDEM.
[40] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-2.mp3
[41] PARTI QUÉBÉCOIS. 2003. *Propositions adoptées au Congrès d'orientation du parti québécois 2003.* http://www.partiquebecois.org/temp/20030309_pleniere.pdf
[42] IDEM, p.11.
[43] Benoît PELLETIER, dir., 2001, *Un projet pour le Québec : Affirmation, autonomie et leadership,* Québec : Parti libéral du Québec. Pelletier a été assermenté à titre de ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones dans le nouveau gouvernement Charest.
[44] PELLETIER, Benoît. 2003. « Un rôle accru : Le rôle du Québec sur la scènes internationale lui est essentiel afin de prolonger sa personnalité singulière. », *La Presse*, 25 février 2003, p.A-15.
[45] PELLETIER 2001, p.113.
[46] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-2.mp3
[47] PELLETIER 2001, p.114.
[48] http://www.lecercle.qc.ca/doc/benoit-pelletier-plq.mp3
[49] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-1.mp3
[50] http://www.lecercle.qc.ca/doc/benoit-pelletier-plq.mp3
[51] IDEM.
[52] IDEM.
[53] PELLETIER 2001, p.114
[54] IDEM, p.119.
[55] IDEM, p.113.

[56] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-1.mp3
[57] PELLETIER 2001, p.115.
[58] IDEM, p.114.
[59] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-1.mp3
[60] PELLETIER 2001, p.116.
[61] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-1.mp3
[62] PELLETIER 2001, p.102-3.
[63] IDEM, p.106-7.
[64] Chris KUKUCHA, « The Federal-Provincial Committee System on International Trade : A Role for the Provinces in the Administration of Foreign Policy? » dans Nelson Michaud et Luc Bernier, dir., *The Administration of Foreign Affairs : A Renewed Challenge?*, Toronto : Presses de l'Université de Toronto, à paraître.
[65] Voir note 44 : 25 février 2003, p.A-15.
[66] http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiques/2003/nominations_29_04/discour_1.htm
[67] Pour une analyse plus complète de ces premiers signaux, voir Nelson Michaud, « Charest annonce ses couleurs », *Le Soleil*, 15 mai 2003, p.A-17.
[68] Comme le soulignait Marie Grégoire, en réponse à une question lors de la table ronde sur les relations internationales du Québec : « la question qu'elle [la personne au Québec « qui va voter le jour d'une élection »] se pose, ce n'est pas sur le type de pouvoir, c'est : 'qu'est-ce que ça me donne à moi?' » http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-2.mp3
[69] http://www.adq.qc.ca/programme/index.html; consulté à l'automne 2002.
[70] http://www.lecercle.qc.ca/doc/marie-gregoire-adq.mp3
[71] IDEM.
[72] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-2.mp3
[73] http://www.lecercle.qc.ca/doc/marie-gregoire-adq.mp3
[74] IDEM.
[75] IDEM.
[76] http://www.adq.qc.ca/programme/index.html, p.109
[77] Dans le système politique québécois, caractérisé par le *brokerage politics* rendu inévitable par le mode de scrutin uninominal à un tour, un parti qui s'en tiendrait à un programmatisme rigide ne pourrait gagner les appuis suffisants pour lui permettre d'accéder au pouvoir. Une certaine dose de pragmatisme est nécessaire.
[78] À ce moment, le gouvernement était formé par le parti québécois, l'Opposition officielle par le parti libéral du Québec et l'Action démocratique du Québec était un tiers parti aussi dans l'opposition.
[79] Projet de loi 52, *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives.*
[80] http://www.lecercle.qc.ca/doc/extraits-debat-partie-1.mp3
[81] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Journal des débats*, 20 mars 2002.
[82] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Débats de la Commission des institutions*, Le mardi 30 avril 2002, 16 h 30.
[83] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Journal des débats*, 20 mars 2002.
[84] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Débats de la Commission des institutions*, Le mardi 1er mai 2002, 16 h 00.
[85] Brian GALLIGAN « Globalization and Australian Federalism », p. 12
[86] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Journal des débats*, 20 mars 2002.
[87] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Journal des débats*, 9 mai 2002.
[88] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Journal des débats*, 8 mai 2002.
[89] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Débats de la Commission des institutions*, Le mardi 30 avril 2002, 16 h 30.
[90] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, *Journal des débats*, 20 mars 2002.

[91] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, Québec@Monde, 28 août 2002, http://www.mri.gouv.qc.ca/quebec_monde/mot_ministre.html
[92] Projet de loi 109, *Loi sur L'observatoire québécois de la mondialisation.*
[93] IDEM.
[94] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, Communiqué de presse du 4 juin 2002, http://www.mri.gouv.qc.ca/francais/ministere/communiques/2002/20020604_fr.html
[95] Un problème succinctement soulevé par la députée libérale de Viger : http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021106.htm
[96] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021106.htm
[97] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/021105/0930.htm
[98] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm
[99] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/o21105/1000.htm
[100] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm
[101] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021106.htm
[102] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/021105/0930.htm
[103] La ministre y fait souvent allusion, mais en souligne particulièrement l'importance notamment en Commission parlementaire : http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/o21105/1100.htm
[104] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/o21105/1000.htm
[105] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/021105/0930.htm
[106] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021106.htm
[107] voir aussi http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm
[108] L'ambiguïté vient du fait que, même si l'Observatoire n'est en rien un centre de recherche, ce comité « va être mandaté pour évaluer la pertinence et l'adéquation des travaux de l'Observatoire lorsqu'il s'agit d'un projet de recherche. Il ne mènera pas de travaux lui-même, mais pourra les faire faire et il pourra avoir le droit d'initiative pour des suggestions au Conseil d'administration », comme le résume le député péquiste de Saint-Jean. Son collègue libéral d'Outremont apporte la précision qu'il s'agit d'un « comité d'évaluation comme on en trouve dans les instituts », sous-entendu, « de recherche ». Ce à quoi, la ministre réplique : « C'est un excellent résumé [...] C'est ça. C'est ça. Oui, c'est ça ». http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/o21105/1200.htm
[109] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021107.htm
[110] IDEM.
[111] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm
[112] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, Québec@Monde, 28 août 2002, http://www.mri.gouv.qc.ca/quebec_monde/mot_ministre.html
[113] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm; http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021106.htm
[114] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/o21105/1000.htm
[115] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021107.htm
[116] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/021105/0930.htm
[117] Équivalent à l'Assemblée nationale de la deuxième lecture à la Chambre des communes et dans d'autres assemblées législatives.
[118] Équivalent à l'Assemblée nationale de la troisième lecture à la Chambre des communes et dans d'autres assemblées législatives.
[119] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm
[120] Chaque parti y a contribué : le Parti québécois par le flou qui s'est dégagé des mandats et objectifs dévolus à l'Observatoire; l'Action démocratique du Québec par une participation minimaliste et de peu de substance; et le Parti libéral par un vote contre le principe de la loi, même si, selon ce qu'en disait sa porte-parole, l'Opposition officielle était en accord avec ce principe (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021023.htm; http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/021106.htm); de plus, la même porte-parole, après avoir suggéré un amendement repris à son compte par la ministre (article 23 de la loi), a finalement voté contre sa propre idée. (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/o21105/1200.htm).
[121] http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/epreuve/ci/021105/0930.htm

[122] Une telle hypothèse se base sur la pratique établie du Québec en matière de relations internationales, soit son historique d'établissement d'institutions qui reflètent la spécificité de sa composition sociale et la volonté des acteurs politiques de poursuivre sur cette lancée.

[123] KRASNER, Stephen. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

[124] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, 2001, *Le Québec dans un ensemble international en mutation*, p.21.