

2^e ÉDITION
revue et
augmentée

Jean-François Payette

Préfaces de Bernard Landry et de Louise Beaudoin
Postface de Louis Balthazar

Introduction critique aux relations internationales du Québec

Le mythe d'une politique étrangère



Presses de l'Université du Québec

**Introduction critique
aux relations internationales
du Québec**

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

SUISSE

SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse
Tél. : 22 960.95.32

FRANCE

SODIS
128, av. du Maréchal
de Lattre de Tassigny
77403 Lagny
France
Tél. : 01 60 07 82 99

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique
Tél. : 02 7366847

AFRIQUE

ACTION PÉDAGOGIQUE
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION
Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa
Maârif 20100 Casablanca
Maroc



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Jean-François Payette

Préfaces de Bernard Landry et de Louise Beaudoin

Postface de Louis Balthazar

**Introduction critique
aux relations internationales
du Québec**

Le mythe d'une politique étrangère

2^e ÉDITION
revue et augmentée

2011



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Payette, Jean-François, 1979-

Introduction critique aux relations internationales du Québec:
le mythe d'une politique étrangère

2^e éd. rev. et augm.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2676-1

1. Québec (Province) - Relations avec l'étranger. 2. Relations fédérales-provinciales
(Canada) - Québec (Province). 3. Souveraineté. 4. Autonomie. I. Titre.

FC2926.2.P39 2011 327.714 C2010-942359-3

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement
du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada
pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible
grâce à l'aide financière de la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC).

Intérieur

Mise en pages: INTERSCRIPT

Couverture

Conception: RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2011 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2011 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^e trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

À mon père, Roger Payette

*Si je devais dédier un livre à mon père, je voudrais
qu'il porte sur le Québec – nation de courage et de persévérance.
Car même si mon père a vu, avec grande souffrance, ses rêves brisés,
il n'a jamais abandonné ses idéaux. Il n'a jamais non plus renoncé
à l'affranchissement politique de la terre où il a grandi: le Québec.
Mais, bien que les aspirations de cet homme expliquent sans doute,
selon les grands mots de Camus, beaucoup de ses erreurs et de ses fautes,
elles l'ont aidé, je crois, à devenir une meilleure personne et un meilleur
père, elles lui ont également permis de se tenir debout et de lutter,
dans l'espérance comme dans le désespoir, face à cette condition
de survivance imposée au peuple québécois. C'est dans l'adversité
et la douleur que doit affronter un homme que l'on peut juger de sa valeur
et de sa véritable nature. Tout ce que je demande à la vie pour mon père,
c'est qu'il ne meure pas sans avoir la chance de connaître enfin son pays
et qu'il ne soit pas enterré en terre conquise...*

À cet homme qui a mal au Québec.



*Rien n'est plus tragique que d'assister, impuissant,
au refus d'un peuple à s'autogouverner,
et de le voir choisir – en toute connaissance de cause –
l'aliénation et la servitude.*



Préface

de la deuxième édition

Même en science exacte, l'objectivité est relative et les divergences d'opinion entre savants sont de plus en plus nombreuses sur des questions que l'on croyait réglées depuis longtemps. Si cela est vrai pour la physique nucléaire, on imagine facilement la situation dans des champs d'étude aux variables infinies comme les relations internationales et la diplomatie. Surtout si l'entité dont on étudie les relations avec les autres pays ne jouit pas, tout en étant une nation au sens le plus fort du terme, du statut juridique complet et reconnu qui devrait être le sien. Le défi était de taille pour l'auteur du présent livre. Comment faire partie du concert tout en étant exclus de la fosse d'orchestre?! Il est évident que le regard d'un jeune lucide et engagé, issu d'une nation vivant une telle anomalie, ne peut être froid. Celui de Jean-François Payette n'en est pas moins précis et méthodique tout en étant ardent.

Ce qui compte le plus dans une étude aussi complexe ne peut donc pas être la neutralité. Notre auteur fait primer ce que le lecteur attend et qui le sert: l'honnêteté, la rigueur, la méthodologie, la connaissance des faits et la volonté de les approfondir. Son engagement passionné envers l'indépendance du Québec ne nuit donc en rien à son travail mais au contraire conforte sa volonté d'aller au fond des choses telles qu'elles sont en laissant entrevoir ce qu'elles pourraient être quand le Québec aura choisi l'indépendance.

Les nations qui peuvent être libres ont le devoir de l'être et elles le sont presque toutes déjà: le Québec fait partie de la petite minorité de celles qui n'ont pas encore effectué ce choix essentiel réalisé par près de 150 autres

depuis 1945. Cependant, cette question a failli être réglée en 1995 et l'aurait sans doute été si le gouvernement du Canada n'avait pas eu un comportement éthique déshonorant et n'avait pas violé les rigoureuses règles démocratiques québécoises.

En recherchant l'indépendance, le Québec agit évidemment dans son intérêt propre, comme l'ont fait les autres nations. Mais au-delà des enjeux nationaux évidents, le devoir de liberté des peuples, dans cette ère de mondialisation avancée et inéluctable, repose aussi sur l'intérêt global de l'humanité. Pour être réglée de façon juste et équitable, la mondialisation ne peut se passer des institutions internationales qui harmonisent le « concert des nations ». Pour cela, il faut que les nations de toutes les tailles y soient conviées et y participent, et que les petites se concertent parfois entre elles au besoin pour faire contrepoids à certaines grandes.

C'est ainsi que les nations peuvent, dans ces forums planétaires, défendre la spécificité culturelle et la richesse créatrice qui en découle. Un recul en cette matière serait appauvrissant pour l'humanité. Les questions sociales et économiques requièrent aussi les mêmes contributions de diversité nationale. C'est une manière d'éviter les iniquités et les impérialismes, ainsi que de conjurer les dérives et les injustices chroniques encore trop nombreuses dans les rapports internationaux.

Au-delà de ces impératifs, il s'en trouve un autre aussi essentiel : la dignité. Il n'est pas acceptable que la nation québécoise, qui fait partie des trente premières puissances du monde, soit exclue des Nations Unies et doive se contenter de siéger dans le Conseil de la fédération, qui réunit des entités administratives provinciales respectables mais dont aucune n'a les caractéristiques d'une nation. On peut aussi dire sans arrogance qu'elles n'ont pas non plus la vigueur culturelle, sociale et économique du Québec contemporain dont les succès pris dans leur ensemble sont de plus en plus spectaculaires comparés à ceux du reste du Canada.

Ne pas être présent aux forums auxquels nous avons le devoir de participer débouche également sur des situations absurdes comme celles vécues à Copenhague ou à Cancun : c'est le cancre écologique qu'est le Canada qui parle au nom d'un des premiers de classe, le Québec. Notre présence en ces lieux décisionnels est vitale pour nous mais aussi pour les peuples qui pensent et agissent comme nous en matière d'environnement, et qui ont besoin de notre soutien à leurs côtés dans les grands choix présents et futurs.

La diplomatie canadienne fait son devoir : elle parle au nom de l'ensemble du Canada. En raison de notre statut national différent, de notre culture et de toutes nos spécificités, il n'est pas possible que le Canada puisse parler efficacement en notre nom dans le monde. Au contraire, les

exemples sont nombreux des méfaits de la pulsion centralisatrice du Canada qui l'a très souvent amené à nous occulter à l'étranger et à nous empêcher de nous exprimer où il le fallait. J'ai vécu moi-même, comme membre de notre gouvernement national, nombre d'affrontements et parfois d'esclandres avec des diplomates canadiens qui, ne faisant que leur devoir, cherchaient à entraver nos missions internationales et notre rayonnement. Ils ont souvent fait subir le même sort au grand René Lévesque et à bien d'autres. Certains participants à ces barrages, et même les plus zélés, étaient souvent des fils et des filles de la nation québécoise. Ils accomplissaient leur devoir de fonctionnaires en faisant l'impasse sur leur allégeance nationale.

La deuxième édition du livre de Jean-François Payette, bien documentée et bien inspirée, réaffirme la nécessité de sortir une fois pour toutes de la célèbre doctrine Gérin-Lajoie en proposant la *paradiplomatie identitaire* comme alternative crédible. C'est, et le propos est convaincant, le chemin obligé vers une véritable politique étrangère. Peu avant lui ont défini avec autant de rigueur et de conviction la *paradiplomatie identitaire* et démontré ce qu'elle peut réaliser pour une société comme le Québec. Payette dit plus encore : la mise en œuvre d'une *paradiplomatie identitaire* est une condition essentielle, seule capable de nous donner les outils, la structure et la reconnaissance pour qu'on puisse un jour, pas si lointain, contribuer au meilleur de nos capacités comme pays souverain au concert des nations grâce à notre créativité, notre culture, nos valeurs et notre rayonnement économique mondial. Cet ouvrage offre un excellent instrument de réflexion à ceux qui, de toutes tendances et de partout, recherchent le respect des nations et leur épanouissement en harmonie avec les autres. Il faut espérer que cet ouvrage servira à convaincre ceux qui doutent encore de l'absurdité pour une nation, à l'interne comme à l'externe, d'être la simple province d'une autre nation et qui croient toujours malgré toute logique que l'ordre international peut être complet en l'absence de certains interlocuteurs précieux qui devraient y contribuer.

Bernard Landry

Ancien premier ministre du Québec

Préface de la première édition

Les relations internationales du Québec en tant que telles ont été jusqu'à maintenant relativement peu étudiées: il suffit pour s'en convaincre de parcourir la bibliographie soumise par Jean-François Payette à la fin de son étude. Quelques livres y sont consacrés, des textes sont inclus dans des ouvrages collectifs, des articles sont publiés dans des revues ou des journaux par des spécialistes qui souvent enseignent cette matière, dont certains sont fort réputés, des colloques sont organisés, mais, somme toute, ce sujet n'a été qu'exploré, particulièrement dans sa dimension théorique. L'histoire de ces relations est aussi méconnue. Il y a à cet état de fait plusieurs causes dont la première est due à l'émergence récente du Québec comme acteur sur la scène mondiale. Bien sûr, ceux qui s'intéressent à la politique québécoise et canadienne savent à quel point l'affirmation internationale du Québec a provoqué et continuera immanquablement de provoquer des tensions entre les deux gouvernements. Les affrontements ne se comptent plus car ce dossier recèle d'infinies possibilités de discorde.

C'est dans ce contexte que le livre de Jean-François Payette prend tout son sens. L'intérêt premier et l'originalité de cette étude résident dans la tentative réussie de l'auteur de remettre en cause un certain nombre d'idées reçues concernant les relations internationales du Québec. En effet, depuis 1965 et le désormais célèbre discours devant le corps consulaire de Montréal du ministre de l'Éducation de l'époque, Paul Gérin-Lajoie, tous les gouvernements québécois successifs se sont appuyés, pour justifier leur action internationale, sur ce que l'on appelle la doctrine Gérin-Lajoie. Sans jamais la remettre en cause. Bien évidemment, les gouvernements

issus du Parti québécois, au moment des deux campagnes référendaires de 1980 et de 1995, portant sur l'accession du Québec à la souveraineté, ont inclus comme un élément majeur de la définition de l'indépendance nationale le droit d'agir sans réserve sur la scène internationale. Mais au pouvoir (1976-1985 et 1994-2003), en dehors des deux années référendaires, le Parti québécois s'est généralement contenté du consensus atteint par tous les partis politiques présents à l'Assemblée nationale et a géré la dimension internationale de ses activités gouvernementales en fonction de cette doctrine, jamais reconnue, toujours contestée, rappelons-le, par les gouvernements canadiens, l'actuel comme les précédents. Quant au Parti libéral du Québec, il s'en réclame sans jamais l'outrepasser, car son action se situe dans les limites du fédéralisme canadien, fût-il asymétrique. Aucun gouvernement du Québec d'ailleurs n'a osé tenter de vérifier devant les tribunaux la constitutionnalité de la doctrine Gérin-Lajoie, craignant une réponse qui infirmerait juridiquement ses prétentions.

Jean-François Payette démontre les limites de cette doctrine et soutient de façon convaincante, dans son livre, que le Québec pourrait adopter un autre concept qui serait plus porteur pour sa présence dans le monde et qui lui donnerait une plus grande marge de manœuvre, celui de la *paradiplomatie identitaire*. Cette approche est d'autant plus audacieuse que la plupart de ceux qui ont écrit sur le sujet dont en particulier Stéphane Paquin, professeur à l'Université de Sherbrooke, à qui Jean-François Payette emprunte, ainsi qu'à Hocking, son cadre d'analyse, l'assimilent plutôt à la doctrine Gérin-Lajoie. C'est en redéfinissant la *paradiplomatie identitaire* que Jean-François Payette innove et il explique qu'ainsi redéfinie celle-ci permettrait, de manière plus adéquate que la doctrine Gérin-Lajoie, l'élaboration d'une véritable politique étrangère propre au Québec sans que celui-ci devienne nécessairement un État indépendant. Tout en reconnaissant le potentiel de confrontation à caractère politique et constitutionnel avec Ottawa que contient la *paradiplomatie identitaire* telle qu'il l'entend.

Ce livre fait donc avancer les choses et progresser la pensée en matière de relations internationales. Il inclut un grand effort de formalisation qui mène à une modélisation permettant de comprendre, d'appréhender et de prévoir les comportements des différents acteurs. La grande question qui se pose, cependant, à la suite de la lecture de ce livre est la suivante : cette nouvelle théorie est-elle opérationnelle ? Pour le savoir, il faudra qu'elle soit mise en œuvre par l'une ou l'autre de ces nations sans État dont parle Jean-François Payette. Le Québec lui-même décidera-t-il de l'appliquer, lui fera-t-il passer le test de la réalité ? Pour le moment, la politique rendue publique, au printemps 2006, par le gouvernement Charest continue à se référer à la doctrine Gérin-Lajoie. Il espère qu'elle sera admise, plus de quarante ans après son adoption, par le gouvernement

conservateur canadien. Il voit des signes positifs en ce sens dans l'entente signée récemment par messieurs Harper et Charest concernant la présence d'un fonctionnaire québécois à l'intérieur de la délégation canadienne permanente auprès de l'UNESCO. Le Québec, il faut le souligner, n'est pas présent directement à l'UNESCO en vertu de cette entente entre Québec et Ottawa. Or l'on peut soutenir qu'une véritable application de la doctrine Gérin-Lajoie, sans parler du concept de la *paradiplomatie identitaire* tel qu'élaboré par Jean-François Payette, aurait plutôt impliqué, comme l'avait d'ailleurs promis le Parti conservateur pendant la campagne électorale de janvier 2006, un statut pour le Québec à l'UNESCO similaire à celui obtenu de haute lutte, en 1985, à l'Organisation internationale de la Francophonie. Membre de plein droit de l'OIF à titre de gouvernement participant, le Québec siège dans toutes les instances, parle de sa propre voix et est désigné par l'appellation Québec-Canada. Quant au Parti québécois, lorsqu'il reprendra le pouvoir, il a promis d'organiser un troisième référendum sur la souveraineté. Mais s'il doit attendre plus longtemps qu'il ne le souhaiterait pour procéder à cette consultation populaire, il devrait avoir la volonté, en attendant, de dépasser une doctrine qui a pu donner l'illusion d'une certaine reconnaissance sur la scène internationale mais qui sur le long terme s'est révélée décevante pour « franchir un seuil qualitatif nouveau » et se doter des outils d'une *paradiplomatie identitaire*, c'est-à-dire, comme l'affirme Jean-François Payette, d'une véritable politique étrangère. Il s'approprierait de cette manière « un degré plus fort de souveraineté en matière de relations internationales ».

Quoi qu'il en soit du futur et de la concrétisation ou non de ce concept de la diplomatie identitaire, il n'en demeure pas moins que la lecture de ce livre est passionnante. Jean-François Payette nous apporte beaucoup d'informations, expose plusieurs idées, élabore une théorie et surtout nous fait réfléchir à ce grand sujet si pertinent à l'heure des mondialisations en cours : les relations internationales du Québec.

Louise Beaudoin
Députée
Assemblée nationale du Québec,
et ancienne ministre des
Relations internationales du Québec

Remerciements

Ce livre est issu d'un mémoire de maîtrise que j'ai réalisé au cycle supérieur du Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal en 2005, sous la direction de madame Louise Beaudoin et de monsieur Lawrence Olivier. Un travail d'adaptation, de restructuration et de réactualisation fut inévitablement nécessaire aux fins de publication.

Je suis tout d'abord redevable pour ce travail à mes directrice et directeur. À mon ami, Lawrence Olivier, qui tout au long de cette entreprise m'a aidé par son assistance à l'ensemble de la réalisation de cet ouvrage. Ses judicieux conseils et ses commentaires pertinents m'ont apporté grandement – apport sans lequel ce livre n'aurait jamais vu le jour. À mon mentor politique, Louise Beaudoin, qui m'a encouragé sans réserve et rigoureusement appuyé dans le projet de publication. Ses suggestions et ses remarques éclairées ont considérablement enrichi cet essai. Je remercie également madame Beaudoin pour l'étroite collaboration que j'ai eu la chance de bâtir avec elle au cours des dernières années – collaboration qui donna lieu, notamment, à la réalisation de nombreux projets stimulants auxquels elle me fit participer.

Je remercie mon codirecteur de thèse de doctorat, monsieur Bernard Landry, et le professeur émérite monsieur André Donneur, tous deux membres de mon jury de mémoire, pour leurs précieux commentaires, leur appui et leur grande accessibilité.

Je remercie également le grand politologue monsieur Louis Balthazar pour son aide fort appréciée, sa disponibilité pour répondre à mes interrogations et pour ses nombreuses relectures. Ses commentaires ont su faire ressortir quelques omissions ou erreurs. Je remercie également les autres évaluateurs anonymes mandatés par les Presses de l'Université du Québec pour leurs recommandations.

Je remercie mes professeurs Michel Miclot (École George-Vanier), Alain Brunet (École George-Vanier), Claudio Zanchettin (Collège Montmorency), Rémi Roy (Collège Montmorency), Daniel Holly (Université du Québec à Montréal), le regretté Thierry Hentsch (Université du Québec à Montréal) et Pierre Drouilly (Université du Québec à Montréal), qui ont tous été, chacun à un moment et à leur façon, des personnes d'une grande importance dans mon cheminement académique et qui ont tous, d'une manière ou d'une autre, semé et alimenté en moi le germe de la curiosité intellectuelle.

Je remercie mon ami et collègue l'anthropologue Gérard Boulet pour les nombreuses discussions épistémologiques que nous avons eues dans les différents cafés où nous allons rue Saint-Denis – discussions qui m'ont fait réfléchir sur l'objet d'étude investi dans cet essai –, ainsi que pour les nombreuses idées suggestives qu'il me proposa pour cette étude – idées qui m'ont permis, par ailleurs, de mieux préciser mon propos et de faire évoluer mon argumentaire.

Je remercie ce grand politicien qu'est Réal Demers pour son militantisme extraordinaire, son dévouement exemplaire et sa foi inébranlable pour ce rêve et ce combat que nous partageons : de voir se réaliser, un jour, l'indépendance du Québec. Ce fut un honneur, Monsieur Demers, de travailler et de lutter à vos côtés pour la réalisation de ce pays.

Je remercie mes amis et collègues Silvio Pisano et Gérard Kennedy Alcius, qui ont toujours été présents et m'ont toujours soutenu, encouragé et écouté dans les moments difficiles.

Je remercie mon ami Benoît Ladouceur, inconditionnellement présent et disponible pour m'aider – toujours prêt à relire mes textes, à me traduire de longs passages écrits en anglais, mais surtout je le remercie pour son intégrité et son indéfectibilité en amitié.

Je remercie mes amis Michel Tremblay, Martin Poirier et Mylène Tremblay pour avoir transcrit tous ces travaux au fil des années – travaux parfois très imposants –, et trop souvent dans des conditions atypiques ou à des heures impossibles.

Je remercie mes amis Véronique Larose et Mathieu Fleurant pour leur précieuse présence dans ma vie. Je leur souhaite d'avoir la chance, un jour, d'élever leurs enfants dans un Québec souverain.

Je remercie mes amis Mejdî Meddeb et Dominic Jégu, qui ont toujours eu confiance et ont toujours cru en moi. Leur appui pour mes aspirations est fort apprécié.

Je remercie mes amis Fouad, Elias et Abdoul, pour leur amitié sincère et leur soutien moral toujours réconfortant.

Je remercie mon ami et entraîneur, Pierre Lussier, qui m'a appris ce qu'est la passion et ce qu'il faut investir pour atteindre ses buts.

Je remercie mon grand « chum » Steve Roy pour le modèle, le grand frère qu'il a été pour moi. Il est « l'idole » que je souhaite à ses enfants Zakary et Zoey.

Je remercie mes ami(e)s de Calvisson – ma famille d'« adoption » – notre regrettée Jocelyne, Jean-Marc et Christophe Réus, pour leur accueil toujours chaleureux et leur affection sincère. Je leur dis « loin des yeux mais près du cœur ».

Je remercie mes parents, Roger Payette et Lise Paradis, pour leur appui incessant dans ce projet et leur soutien inconditionnel tout au long de ma vie. Mes parents furent à la peine, il est normal qu'ils y soient à l'honneur.

Je remercie mon frère et ma sœur, Guillaume et Marie-October Payette – discrets mais solidaires –, qui ont toujours été présents pour moi, m'appuyant au mieux de leurs ressources et de leur bienveillance.

Je remercie mes grands-parents, Lucienne Payette, mon regretté grand-père Roger Payette et Madeleine Pépin qui, à travers leurs regards remplis de fierté, m'encouragent et me rassurent sur le fait que l'idée d'indépendance au Québec n'est pas éphémère, et qu'elle est, bien au contraire, un mouvement qui s'ancre profondément dans notre histoire.

Je remercie mon beau-père, Pierre Toussaint, pour sa relecture assidue et avertie du manuscrit ainsi que pour ses encouragements toujours rassurants.

Je remercie mon amour et compagne, Andrée-Anne Toussaint, toujours à mes côtés – fidèle et solidaire –, pour tout ce qu'elle fait pour moi.

Enfin, je remercie les Presses de l'Université du Québec pour leur grand professionnalisme. J'exprime toute ma gratitude à la directrice, madame Céline Fournier, qui a accueilli avec enthousiasme ce projet de publication, ainsi qu'à son équipe (en particulier madame Marie-Noëlle Germain et madame Bianca Drapeau) à la fois rigoureuse et accommodante envers leurs auteurs. Le fait de publier dans cette maison d'édition représente une expérience toujours enrichissante et fort agréable.

∞

*Nous n'avons pas besoin de promesses,
nous avons besoin de liberté.*

∞

Table des matières

PRÉFACE DE LA DEUXIÈME ÉDITION	9
<i>Bernard Landry</i>	
PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION	13
<i>Louise Beaudoin</i>	
REMERCIEMENTS	17
INTRODUCTION	25
Chapitre 1	
ÉTAT DE LA QUESTION	33
Chapitre 2	
ESQUISSE D'UN MODÈLE FORMEL POUR ANALYSER LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC	47
Question de méthode: la théorie et le modèle théorique	48
De la politique étrangère à la <i>paradiplomatie identitaire</i> : effort de refondation conceptuelle	49
Discussion sur la politique étrangère: de quelle politique étrangère est-il question au juste?	52
Vous avez dit « politique étrangère québécoise »?	56
Refonder la <i>paradiplomatie identitaire</i>	60
La <i>paradiplomatie identitaire</i> : deux écoles de pensée	67
La position épistémologique de la <i>paradiplomatie identitaire</i>	70

Chapitre 3
 LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC AVANT 1960 73
 Mise en contexte historique: retour aux sources 74
 Les relations internationales du Québec:
 du XIX^e siècle à la Révolution tranquille 80

Chapitre 4
 LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC DEPUIS
 LA RÉVOLUTION TRANQUILLE: ÉDIFICATION ET LIMITES 87
 Genèse, élaboration et mutations des organes régulateurs
 des relations internationales du Québec
 et principes organisateurs 89
 Confrontation de deux souverainetés 92
 Les principales actions et tentatives d'actions internationales
 du Québec depuis 1960: confrontation, coopération
 et polémique 95
 L'étincelle qui provoqua l'« explosion » des relations
 internationales québécoises 111
 Quelles conclusions faut-il tirer de ce tour d'horizon? 113
 En substance 115

Chapitre 5
 POUR SORTIR DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE CORRIDOR:
 UNE PARADIPLOMATIE IDENTITAIRE QUÉBÉCOISE 121
 Mise en contexte du besoin d'une *paradiplomatie identitaire*
 pour le Québec 122
 Les portées d'une application de la *paradiplomatie identitaire*
 pour le Québec 125
 Discussion théorique 129
 L'application de la *paradiplomatie identitaire* à quelques cas
 de figure 130

CONCLUSION 139
 Et pourtant... l'indépendance est la seule garantie
 pour le Québec! 141

POSTFACE 143
 Louis Balthazar

ANNEXE
 Définitions des diverses représentations du Québec à l'étranger . . . 145

BIBLIOGRAPHIE 147

Introduction

[...] les autorités centrales et régionales des divers pays étaient condamnées à mener une lutte à somme nulle pour l'accès au système international, les premières cherchant à empêcher les dernières de jouer un rôle dans l'élaboration de la politique étrangère et à limiter toute intervention de leur part sur la scène internationale.

Brian HOCKING

L' évolution effrénée qu'a connue le système international au cours des dernières décennies a entraîné l'avènement de nouveaux enjeux qui constituent autant de défis et de transformations pour toutes les entités politiques appelées nécessairement à mettre en œuvre des politiques adaptées et des objectifs précis correspondant à cette dynamique¹. Cette ère marquée par l'intégration régionale internationale² (nous n'avons qu'à

1. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2005-2007*, Québec, ministère des Relations internationales, 2005, p. 7.

2. Par intégration régionale internationale, nous entendons un regroupement d'États qui tendent à se doter d'une étroite coopération. Par exemple, dans le cadre d'une zone de libre échange ou encore avec une coopération intergouvernementale donnant ainsi, entre autres, un plus grand poids à cette région sur la scène mondiale.

penser à l'élargissement constant de l'Union européenne), et par les processus visant à promouvoir la mondialisation³ (l'internationalisation des capitaux financiers et la mobilité de ces derniers, le retrait de l'État et de ses fonctions régulatrices, la promotion du multiculturalisme, etc.) qui, somme toute, sont toujours à l'avant-plan dans les questions politiques sur la scène mondiale, a permis, notamment, l'apparition de nouvelles économies comme celles de l'Inde, de la Chine, du Mexique et du Brésil⁴. Cette « grande transformation », pour reprendre les mots de Karl Polanyi, a eu pour effet général de reconfigurer les échanges commerciaux et financiers internationaux, mais également d'enclencher un réajustement de certaines politiques commerciales de nombreux pays – changeant du coup les vecteurs économiques mondiaux. La crise économique internationale qui sévit en 2008-2009 au niveau planétaire et dont les effets se font toujours sentir (inégalement entre les pays) oblige les gouvernements à repenser les fondations du système économique mondial, ainsi qu'à réfléchir sur les mécanismes financiers devant assurer une régulation fonctionnelle des processus opérationnels mis en œuvre par les différents acteurs. De façon plus déterminée, les attentats terroristes du World Trade Center et du Pentagone le 11 septembre 2001 ont amené dans la vie politique internationale, et ce, de manière plus précise et récurrente que jamais, les questions de sécurité internationale dans les politiques publiques des États – bouleversant et transformant le visage mondial⁵. Dans les divers sommets et forums internationaux, les préoccupations sont nombreuses : l'économie, l'environnement, la sécurité, l'énergie, l'éducation, la pauvreté, la santé, la culture, les droits de la personne, etc., bref ces préoccupations, aussi bien anciennes que nouvelles, redynamisent et resynthétisent constamment le système international⁶.

C'est dans cette atmosphère d'effervescence marquée que chaque région du monde, État souverain ou non, cherche, à travers ce gigantesque mécanisme historique de globalisation, à faire la promotion, tous azimuts, de ses intérêts (qu'ils soient culturels, identitaires, politiques, sécuritaires ou économiques). À divers niveaux, le Québec, comme d'autres nations

3. Ici, nous entendons par « processus visant à promouvoir la mondialisation » des phénomènes qui véhiculent des transformations comme le transfert de sociétés financières ou industrielles nationales à une société financière ou industrielle mondiale, dans une économie réellement globalisée. Voir François Chenet, « Mondialisation : le capital financier aux commandes », dans les *Temps modernes*, n° 607, janvier-février 2000, p. 21.

4. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2005-2007*, op. cit., p. 7.

5. Les attentats du 11 septembre 2001 ont provoqué la mutation de nombreux accords interétatiques, poussé à la redynamisation de certaines relations internationales, accouché de nombreux conflits (guerre en Irak, guerre en Afghanistan, accroissement des frictions entre l'Occident et l'Iran, etc.), reconfiguré de nombreuses politiques étrangères et des mécanismes de sécurité, etc.

6. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2005-2007*, op. cit., p. 7.

dans le monde, cherche à tirer son épingle du jeu dans ce contexte international ainsi qu'à placer ses pions sur l'échiquier mondial. Par conséquent, il devient possible dans cette dynamique internationaliste de subdiviser toutes les relations entre gouvernements en deux grands pôles : les relations intergouvernementales à l'intérieur des États (entre les divers paliers de gouvernement d'un même pays par exemple – relations politiques et diplomatiques entre organismes, administrations, ministères, organismes publics... autonomes, etc.⁷) et les relations internationales proprement dites. Le Québec ne fait pas bande à part en la matière – cette nation pratique des relations intergouvernementales au sein même de la fédération canadienne tout en exerçant des relations internationales. Dans son cas, la première catégorie de relations, qui ont pris principalement de l'importance autour de la Seconde Guerre mondiale, sont à la fois plus anciennes et plus substantielles que les secondes⁸. Ces relations sont principalement « de nature fédérale-provinciale, interprovinciale ou bilatérale. Le niveau municipal, qui relève exclusivement des provinces au Canada, n'a jamais pu se constituer en ordre autonome de gouvernement, comme c'est en grande partie le cas aux États-Unis⁹ », c'est-à-dire comme certaines grandes villes étasuniennes (New York, Los Angeles, Détroit, Hollywood, etc.) qui ont acquis une certaine autonomie politique et qui, dans certains cas, ont établi des relations internationales avec d'autres villes et même d'autres pays.

De leur côté, les relations internationales du Québec – par relations internationales nous entendons « [...] les relations entre unités dans l'environnement extraterritorial, ces rapports [pouvant] prendre des formes et dimensions diverses¹⁰ », c'est-à-dire, comme le formule le politologue Daniel Holly, tous flux transfrontaliers – sont à bien des égards plus récentes, moins développées et moins substantielles que la première catégorie de relations gouvernementales. Toutefois, les relations internationales du Québec constituent, en fait, les relations les plus délicates et les plus compliquées de la fédération canadienne, ce qui semble être une caractéristique commune de tous les États fédérés (les membres des fédérations) du monde qui n'ont pas accès à la souveraineté ou du moins à une certaine souveraineté sur la scène internationale¹¹, à la différence

7. Voir à ce sujet André Bernard, *La politique au Canada et au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1977, chap. XII.

8. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public – expérience canadienne*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 338.

9. *Idem*.

10. Évelyne Dufault, « Relations internationales », dans Alex Macleod, Évelyne Dufault, F. Guillaume Dufour, *Relations internationales. Théories et concepts*, Montréal, Athéna Éditions, 2002, p. 160-161.

11. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », *op. cit.*, p. 338.

des régions de Belgique¹² ou encore, de plus en plus, de la Catalogne en Espagne qui ont acquis une forme de souveraineté sur la scène internationale. C'est cette souveraineté qui leur a permis de développer une esquisse de politique étrangère. Ces relations, disons-le, plutôt polémiques au Québec, « se sont articulées principalement autour de deux pôles : la francophonie et les liens de nature économique avec le voisin et géant américain¹³ ». Comme le souligne Luc Bernier, de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), dans l'avant-propos de son livre *De Paris à Washington*, le succès des relations internationales du Québec s'est édifié principalement autour de la reconnaissance diplomatique de la France, de l'influence que cela a eue sur une partie de la francophonie, jumelé à la force que procurait un accès direct au marché étasunien¹⁴.

Or, quelle interprétation peut-on donner à cette activité internationale québécoise? Dans un contexte de scientificité, « il est [particulièrement] légitime de s'interroger sur la teneur et la nature de cette action¹⁵ ». En ce sens, il est rarement question, à proprement parler dans la littérature, d'exploration de la « politique étrangère » du Québec. Rares sont les chercheurs qui, à l'instar de Nelson Michaud et d'Isabelle Ramet – dans un article intitulé « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité¹⁶? » –, ont approfondi ce sujet.

Si le terme « politique étrangère » était conjugué avec l'adjectif « québécois » du bout des lèvres il y a à peine quelques décennies, il n'est plus rare de nos jours de lire ou d'entendre l'expression « politique étrangère

-
12. La région flamande en Belgique peut non seulement négocier et conclure des ententes avec des États étrangers, mais, en plus, elle a développé, dans une certaine mesure, une politique étrangère distincte de celle de la fédération belge. À un moindre degré, en Suisse, en matière de politique extérieure, « [...] exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure des traités avec les États étrangers, mais ceux-ci sont limités aux domaines de leur compétence, rapport de voisinage et de police, administration locale, "économie publique" ». Voir Edmond Orban, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral – processus irréversible*, Montréal, Québec/Canada, 1984, p. 219. Voir également sur cette question, concernant la Suisse, le texte d'André Donneur, « Le fédéralisme suisse », dans *Fédéralisme et nations*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1971, p. 127-145.
 13. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », *op. cit.*, p. 338.
 14. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. XVI. Voir également sur cette question le texte de Stéphane Paquin et Annie Chaloux, « Le Québec sur la scène internationale. Les raisons de son dynamisme », *Globe – Revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, n° 1, 2010, p. 25-45.
 15. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », *International Journal*, vol. 59, printemps 2004, p. 306. Nelson Michaud a également exploré cette question de « politique étrangère québécoise » dans d'autres textes. Voir « Le Québec et sa politique étrangère : illusion ou réalité? », dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, 2004, p. 697-701; « Des relations internationales à la politique étrangère du Québec », dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, 2003, p. 944-952.
 16. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », *op. cit.*, p. 303-324.

québécoise». Cet énoncé, utilisé tant par les chercheurs que par les politiciens, semble très largement accepté dans ce vaste champ que constituent les relations internationales. Depuis l'élaboration des relations internationales du Québec comme objet d'étude à proprement parler¹⁷, les monographies, les articles, les déclarations ministérielles, etc., qui emploient cette formulation ne se comptent plus, tellement elle est devenue usuelle dans le langage disciplinaire courant. Et cette question de « politique étrangère québécoise » apparaît aujourd'hui « institutionnellement » consacrée, n'étant que rarement, en substance, remise en question. C'est précisément l'intérêt de cette analyse que d'examiner cet objet. Le questionnement dans les circonstances de scientificité semble donc particulièrement important : le Québec a-t-il une politique étrangère ? Ou, plus précisément, a-t-il une *paradiplomatie identitaire*, c'est-à-dire une politique étrangère au niveau subétatique ?

La question peut sembler de prime abord fort simple, mais la réponse est plus complexe et délicate qu'il n'y paraît au premier coup d'œil. Elle réside, dans un premier temps, dans la définition que l'on donne à la notion de « politique étrangère » et, dans un deuxième temps, dans la transposition de cette dernière au concept de « *paradiplomatie identitaire* » – refondation épistémologique et sémantique de ce concept, puisque la *paradiplomatie identitaire* est une extension (terminologique) au niveau subétatique de la notion de politique étrangère, une forme de variante conceptuelle de celle-ci. Nous devons donc *a priori* partir de cette dernière pour être en mesure *a posteriori* de définir et de fonder la *paradiplomatie identitaire*, d'énoncer les axiomes que nous transposerons de la notion de politique étrangère au concept de *paradiplomatie identitaire*, puis de fixer les variations axiomatiques qui ne seront pas constitutives du concept de *paradiplomatie identitaire*, mais que l'on trouve dans la notion de politique étrangère. Cette entreprise doit par ailleurs être opérationnalisée (ces

17. Voir à ce sujet l'article de Louis Bélanger, Guy Gosselin et Gérard Hervouet, « Les relations internationales du Québec. Efforts de définition d'un nouvel objet d'étude », *Revue québécoise de science politique*, n° 23, hiver 1993, p. 143-170. Ajoutons que cet objet d'étude fut grandement défini et élaboré grâce aux travaux de Paul Painchaud (pensons notamment aux textes suivants : « Le rôle international du Québec : possibilités et contraintes », *Études internationales*, vol. VIII, n° 2, 1977, p. 374-392 ; « Territorialism and internationalism : The case of Québec », *Publius*, vol. 7, n° 4, 1977, p. 161-175 ; *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1977) et à ceux de Louis Balthazar (pensons notamment aux textes suivants : « Quebec's policies toward the United States », dans Alfred O. Hero et Marcel Daneau (dir.), *Problems and Opportunities in U.S.-Quebec Relations*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984, p. 220-248 ; « Quebec's triangular situation in North America : A prototype ? », dans Ivo D. Duchacek et al., *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 83-89 ; « Conscience nationale et contexte international », dans Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada*, Québec, Septentrion, 1991, p. 33-48 ; « L'émancipation internationale d'un État fédéré (1960-1990) », dans François Rocher (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB, 1992, p. 152-179 ; etc.).

concepts) au cas québécois pour que l'on soit en mesure, finalement, d'affirmer ou d'infirmer l'existence d'une politique étrangère québécoise, c'est-à-dire d'une *paradiplomatie identitaire* québécoise. L'objectif de cet essai est précisément de revisiter cette notion de politique étrangère et ce concept de *paradiplomatie identitaire* et d'examiner si ces derniers répondent à la réalité internationale du Québec.



De surcroît, cette situation, de moins en moins *sui generis* au Québec, que sont les relations internationales des États subétatiques et la question de leurs « politiques étrangères » (si elles en sont), nous amène à nous interroger : Quels problèmes pose au Québec, dans sa gestion de ses relations internationales, le fait de ne pas être un État souverain ? Comment le Québec peut-il défendre ses intérêts dans le contexte de la globalisation s'il n'a pas une certaine autonomie ou souveraineté dans ses relations internationales ? Expliquer à quel point la souveraineté résout ou non les aspirations internationalistes du Québec, c'est répondre à la question fondamentale québécoise en la matière, aurait pu dire un Albert Camus québécois. Le reste, si le Québec a développé ou non un impressionnant réseau, pour un État subétatique, de relations avec des partenaires étrangers, s'il fait plus ou s'il fait moins en matière internationale que ses homologues fédérés, est accessoire ; il faut d'abord répondre à cette question.

Les conditions qu'impose la mondialisation ont changé la lecture des relations internationales de façon générale, et celle du Québec et du Canada en particulier. L'intérêt que portent certains États subétatiques et, plus près de nous, certaines provinces canadiennes relativement à leur pouvoir d'intervention sur la scène internationale¹⁸ – consistant à faire résonner leurs voix en cet espace –, mais aussi, et surtout, leur volonté d'être présentes par elles-mêmes sur cette vaste scène tout en prenant part activement au mouvement historique généré par cette globalisation, d'autant plus que

18. À ce sujet, voir Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2007, chap. 11. Également, concernant la question des provinces canadiennes et les négociations commerciales internationales, consultez le livre de Christopher J. Kukucha, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press, 2008.

ces mêmes entités n'échappent pas à ces transformations globales¹⁹, nous portent à croire qu'il y a une pertinence à aborder, dans une problématique redéfinie, cette question.



Nous nous proposons dans les chapitres qui suivent de répondre à ces interrogations. Un état de la question, dès le premier chapitre, s'impose pour comprendre et mieux fixer l'objet d'étude. Ensuite, dans le second chapitre, nous présenterons la perspective théorique utilisée pour analyser l'évolution des relations internationales du Québec ainsi que l'élaboration d'une politique étrangère d'un État subétatique. Le plus souvent, les relations internationales du Québec ont été étudiées de façon statique par le biais des relations internationales du Canada, soit comme un enjeu des nombreuses querelles juridiques, constitutionnelles canadiennes ou encore comme un sous-produit – un objet dérivé, poreux, illégitime et moins important – de la discipline des relations internationales. L'étude, de façon structurée, d'une politique étrangère québécoise et de la mise en œuvre de ses relations internationales de manière *diachronique*²⁰ est peu présente dans la littérature. L'accent est généralement mis sur les caractères symboliques ou encore sur les aspects touchant les questions de souveraineté du Québec, qui ont toujours davantage fasciné l'imaginaire collectif. C'est pourquoi dans le deuxième chapitre nous proposons une approche théorique capable non seulement d'analyser ce qui a été fait en matière de relations internationales québécoises, mais également de mesurer les limites de ces dernières. Les prochains chapitres, et particulièrement le dernier, reprendront les différents éléments du cadre d'analyse présenté.

Après nous être donné les outils théoriques pour fonder et repenser ce phénomène, nous tracerons et explorerons, dans les chapitres trois et quatre, l'évolution des relations internationales du Québec. Dans le troisième chapitre, nous jetterons un bref regard sur les relations internationales québécoises du début du XIX^e siècle jusqu'aux années 1960 qui furent,

19. Anne Legaré, *Le Québec otage de ses alliés*, Montréal, VLB éditeur, 2003, p. 11. Voir également sur cette question le texte de Michael Keating, « The territorial state. Functional restructuring and political change », dans Thomas J. Courchene et Donald J. Savoie (dir.), *The Art of the State: Governance in a World without Frontiers*, Montréal, Institute for Research in Public Policy, 2003, p. 329-350.

20. Par *diachronique* nous entendons une série linéaire temporelle dès les manifestations successives d'un phénomène.

disons-le d'emblée, plutôt timides. Dans le quatrième chapitre, nous ajustons notre projecteur analytique sur les grandes mutations des relations internationales du Québec, de la Révolution tranquille et plus spécifiquement de la doctrine Gérin-Lajoie jusqu'à aujourd'hui – doctrine sur laquelle nous nous pencherons dans les prochaines pages. Parallèlement, et de manière *synchronique*²¹, nous tenterons de comprendre jusqu'où, en matière de « politique étrangère », la doctrine Gérin-Lajoie a pu conduire le Québec dans ses relations internationales. Les exemples et les faits que nous repreneons dans ce chapitre, bien que maintes fois présentés et maintes fois commentés dans la littérature, nous permettront de mieux arrêter notre objet d'étude et de mieux cerner l'idée centrale qui y est défendue – plaçant ainsi les repères phénoménologiques essentiels que nous suggérons comme des soutiens pertinents à l'intellection de cet essai. Nous invitons en définitive le lecteur à un retour réflexif sur des faits qui, pour avoir été commentés de manière récurrente, pourront d'autant plus acquérir de nouvelles significations à la lumière des nouvelles hypothèses auxquelles nous confronterons ces phénomènes.

Au cinquième chapitre, nous verrons dans quelle mesure la *paradiplomatie identitaire*, concept central de cette étude, pourrait permettre au Québec de se doter d'une véritable politique étrangère. Cette analyse nous permettra de mieux apprécier les limites inhérentes de la doctrine Gérin-Lajoie ainsi que la conjoncture dans laquelle le Québec est plongé avec le gouvernement fédéral quand il s'agit de relations internationales.

Enfin, en annexe, le lecteur pourra consulter des définitions sur les différents modes de représentation du Québec à l'étranger.

21. Par *synchronique* nous entendons l'occurrence synthétique d'événements relatifs à des aspects différents mais faisant partie d'un même ensemble phénoménal, qui surviennent à un même moment d'une même évolution.

CHAPITRE

I

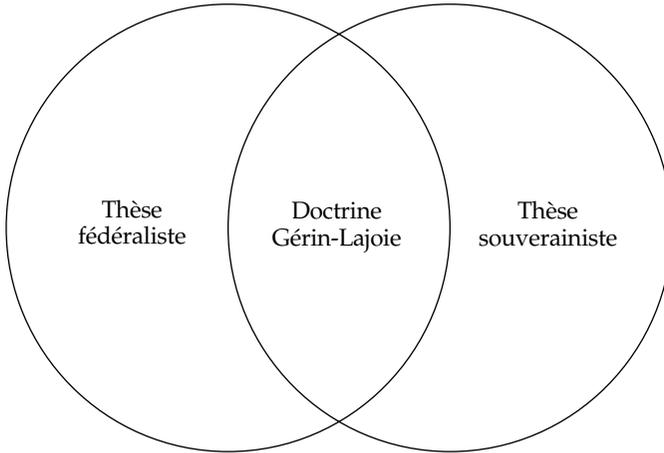
État de la question

Les États décentralisés [...] subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales.

Stéphane PAQUIN

Comme dans la théorie des ensembles en mathématique, qui consiste, en partie, en la superposition partielle de deux cercles, déterminant trois zones – deux pôles indépendants et une aire médiane, communément appelée l’intersection –, nous pouvons dégager trois grandes thèses¹ au sujet des relations internationales du Québec. La thèse souverainiste constitue l’une des positions idéologico-politiques. La thèse fédérale, qui lui est diamétralement opposée, constitue l’autre pôle. Et, à l’intersection de ces deux grands ensembles, une troisième thèse est observable, la « doctrine Gérin-Lajoie » également appelée thèse québécoise. Ces ensembles

1. Nous utilisons le mot thèse au sens courant du terme. Il s’agit d’une « [...] proposition ou doctrine avancée comme vraie et défendable dans une discussion, une polémique ». Définition tirée de Noëlla Baraquin *et al.*, *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Armand Colin, 2000, p. 298.

*Figure 1***« Théorie des ensembles » du réel politique québécois internationaliste**

idéologico-politiques ont émergé au moment du réveil politique du Québec moderne, soit dans la foulée de la « Révolution tranquille ». Depuis plus de quarante-cinq ans, ces positions sur la place que doit jouer le Québec sur la scène mondiale sont à la fois les enjeux et l'objet de bien des débats politiques.

La première école, la thèse souverainiste, propose que le Québec devienne un État souverain afin de pleinement accéder au système international pour défendre, au mieux de ses capacités, ses intérêts. La seconde école, la thèse fédérale, s'organise autour de l'idée de la plus grande uniformité possible de la politique étrangère du Canada, faisant de l'État fédéral canadien l'unique gouvernement pouvant conclure des traités, des ententes, des accords, etc., avec d'autres pays. La troisième école, celle de la « doctrine Gérin-Lajoie », soutient pour sa part que le Québec peut prolonger, sur le plan international, ses champs de compétences constitutionnelles. « C'est cette doctrine [la doctrine Gérin-Lajoie] qui guide encore aujourd'hui la politique internationale du Québec² » et qui fut rappelée à

2. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 39.

maintes reprises par les dirigeants de ce secteur³. Elle fut entre autres citée lorsque le ministre responsable Paul Gobeil, en 1988, présenta le projet de loi créant le ministère des Affaires internationales (MAI), ou encore lors du discours référendaire de Bernard Landry, alors ministre des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, le 12 octobre 1995, devant le Conseil des relations internationales de Montréal⁴. Le 5 septembre 2005, la ministre des Relations internationales du Québec, madame Gagnon-Tremblay, rappelait la nécessité et la pertinence de cette doctrine encore aujourd'hui⁵, plus de quarante ans après sa création. De surcroît, dans le plan stratégique de 2008-2011, ce sont ces principes qui sont énoncés, voulant que « [...] le gouvernement du Québec souhaite s'exprimer de sa propre voix lorsque ses responsabilités sont concernées et se réserve le droit de donner son accord avant tout engagement international du Canada, sur des sujets qui relèvent de sa compétence⁶ ».

Cette étude mettra principalement l'accent sur la doctrine Gérin-Lajoie qui a servi de modèle pragmatique pour les relations internationales du Québec. Toutefois, il nous semble pertinent de présenter succinctement les deux autres thèses à ce sujet (les relations internationales du Québec), car elles problématissent dans son ensemble l'objet d'étude.



La première école, ou la thèse souverainiste, se développe principalement autour d'un enjeu : l'indépendance politique du Québec. Selon cette thèse, pour accéder véritablement à l'univers international le Québec devrait décréter sa souveraineté – « Le Québec ne peut pas accéder au monde international avant d'avoir proclamé son indépendance⁷ ». La raison en

3. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public – expérience canadienne*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 343.

4. Luc Bernier, *De Paris à Washington, op. cit.*, p. 39. Voir la note de bas de page.

5. Robert Dutrisac, « Québec entend renforcer la doctrine Gérin-Lajoie », *Le Devoir*, 3-4 septembre 2005.

6. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2008-2011*, Québec, ministère des Relations internationales, 2008, p. 7.

7. Pierre Bourgault, *Maintenant ou jamais*, Montréal, Les Éditions Stanké, 1990, p. 103.

est fort simple: la souveraineté des gouvernements nationaux telle que régie par les principes de paix de Westphalie⁸ demeure encore aujourd'hui le postulat fondamental des relations internationales⁹.

En ce sens, et pour cette raison, certains spécialistes de la question soutiennent que, pour acquérir une véritable crédibilité sur la scène mondiale, pour adéquatement défendre ses intérêts et ses valeurs ainsi que pour jouir pleinement de ses relations internationales, le Québec devrait accéder à sa souveraineté, car «seuls les États souverains peuvent siéger dans les grands organismes internationaux et entretenir des relations d'égal à égal avec d'autres États souverains¹⁰». Faute de quoi, le Québec se retrouve à la remorque de la politique étrangère canadienne, qui établit seule les grands paramètres de ses relations internationales, sans qu'il puisse (le Québec) se doter d'une politique étrangère qui lui soit propre et qui réponde pleinement et entièrement à ses besoins. «Pour l'instant, le Québec n'est qu'une province

8. Ce qui mit fin à la guerre de Trente Ans, en Europe, ce sont les principes de paix de Westphalie, traité ratifié en 1648. Ce traité jetait les premières fondations du système international contemporain en s'appuyant substantiellement sur trois grands principes.

Le premier principe est celui de la souveraineté, qui suppose qu'aucune autorité n'est supérieure au roi, aujourd'hui au gouvernement, et que chaque gouvernement est indépendant et l'égal des autres – les gouvernements doivent pouvoir maintenir l'ordre et la paix sur leur territoire en y étant pleinement souverains. Le deuxième principe est celui de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État-nation, c'est-à-dire qu'aucun État-nation ne doit, dorénavant, s'immiscer dans les affaires d'un autre État-nation. Enfin, le troisième principe est celui de l'équilibre des puissances, qui signifie que tout État-nation reconnu est de fait l'égal des autres – aucune puissance n'est supérieure et au-dessus des États-nations.

Dès lors, les États-nations devenaient les principaux acteurs des relations internationales et pouvaient orchestrer leurs relations entre eux sans que les institutions traditionnelles comme l'Église prétendent avoir accès à ce rôle transnational.

Voir Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 3; Stephen Krasner, «Westphalia and all that», dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 258-261; Stéphane Paquin, «Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire», dans Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales – Le Québec en comparaison*, *Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, n° 1, p. 13.

Pour illustrer ces principes (essentiellement le second) toujours au cœur du système mondial, prenons un exemple qui nous semble des plus pertinents pour notre objet d'étude: «Le rayonnement du Québec à l'étranger et, en particulier, auprès de ces deux États (la France et les États-Unis) a indéniablement profité de cette action et il est clair que le Québec n'a pas obtenu le soutien officiel ni même l'appui tacite, discret et tranquille, sur lequel il comptait de la part de ses éventuels alliés dans son projet d'accession à la souveraineté. Les États-Unis ont manifestement exprimé leur préférence pour un Canada uni et la France s'est repliée sur la non-ingérence. Ces deux puissances, chacune pour des raisons différentes, sous prétexte de ne pas intervenir dans les affaires canadiennes, ont refusé d'accorder le moindre signe d'encouragement ou d'ouverture au projet québécois.» Voir Anne Legaré, *Le Québec otage de ses alliés*, Montréal, VLB éditeur, 2003, p. 15-16.

9. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 3.

10. Pierre Bourgault, *Maintenant ou jamais*, op. cit., p. 103.

du Canada et c'est Ottawa qui, seul, a le pouvoir d'entretenir des relations internationales et de définir la politique étrangère du pays [...] nous ne nous sommes jamais attachés à définir une politique internationale qui lui soit propre¹¹. » Le Québec serait donc toujours mal à l'aise dans ce domaine (les relations internationales), car il ne bénéficierait pas des outils lui permettant de développer adéquatement cette compétence¹².

Enfin, c'est le Québec comme forme politique constituée et réalisée qui demeure l'entité politique la plus apte à défendre ses intérêts... cette idée représente le cœur de l'argumentation de cette thèse. Un Québec souverain n'aurait pas à se soumettre à une autre entité politique – le gouvernement fédéral – qui viendrait minimiser, fragiliser ou même endiguer les bénéfices de ses relations, dans les domaines politique, culturel, économique, etc.¹³. Seul un État québécois indépendant, selon les tenants de cette position, pourrait réaliser cette finalité et cette tâche.

De son côté, la thèse fédérale s'articule également autour des principes westphaliens, c'est-à-dire que les relations internationales au Canada sont perçues et considérées comme un domaine exclusif de compétence fédérale. La participation d'une province dans ce champ est vue comme une invasion du palier gouvernemental provincial dans une sphère de compétence fédérale (les relations internationales¹⁴). C'est sur la base des principes fondés sur la paix de Westphalie que l'enracinement du pouvoir des États souverains se justifie face aux diverses formes rivales d'entités politiques: « [...] une entité politique qui n'est pas souveraine ne peut devenir une entité légale dans le système international. C'est-à-dire que cet État non souverain ne peut signer de traités, participer à des organisations internationales ni réclamer d'autres droits en vertu des lois internationales¹⁵. » La thèse fédérale épouse exactement cette logique dominante dans le monde contemporain. Les provinces, quelles qu'elles soient, ne peuvent accéder au système international pour la raison qu'elles ne sont pas souveraines et que la scène internationale est réservée, selon les principes de Westphalie, aux pays souverains. Par conséquent, au Canada, il devrait n'y avoir qu'une seule voix qui porte et trouve écho dans le système international, celle du gouvernement fédéral.

11. *Ibid.*, p. 103-104.

12. *Ibid.*, p. 104.

13. Discours prononcé par Bernard Landry, chef du Parti québécois et de l'opposition officielle à Québec, lors du congrès régional de Laval, au Collège Montmorency, le 3 avril 2005. Il faut noter que cette argumentation peut être récupérée dans d'autres thèses comme la « doctrine Gérin-Lajoie » et n'est donc pas l'exclusivité de la thèse souverainiste.

14. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, p. XV.

15. *Ibid.*, p. 4.

C'est exactement ce que Paul Martin père, ancien ministre canadien des Affaires extérieures, rétorquait à Paul Gérin-Lajoie, vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du Québec de l'époque, au lendemain d'un discours « fort » et « porteur » de ce dernier, le 23 avril 1965, exposant la position du gouvernement fédéral sur la question de signature d'ententes internationales :

La situation constitutionnelle du Canada, en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités, est claire, déclare-t-il à la Chambre des communes. Le Canada ne possède qu'une seule personnalité internationale au sein de la communauté des nations. Il n'y a aucun doute que seul le gouvernement canadien a le pouvoir ou le droit de conclure des traités avec les autres pays. Il n'est pas moins vrai que, d'après la constitution canadienne telle qu'elle a été interprétée, il existe un manque d'harmonie entre le pouvoir de conclure des traités et le pouvoir de les exécuter. Cette situation pose des problèmes particuliers au Canada dans le cas des traités portant sur des domaines qui relèvent de la compétence législative des provinces. Ce problème ne se pose pas seulement au Canada. D'autres États fédératifs ont adopté des méthodes diverses en vue d'harmoniser les pouvoirs de conclure librement des traités et de les exécuter. Il n'y a dans le monde aucun État fédéral dont la constitution permette à ses membres de conclure librement des traités, indépendamment des autorités fédérales. La raison en est évidente. Le pouvoir souverain de traiter avec les autres États est la prérogative des États indépendants. Un État fédéral dont les membres possèderaient effectivement ce pouvoir ne serait ni une union fédérale ni un État. Ce serait une association de puissances souveraines. [...] Il est clair que le Québec est le dépositaire de valeurs culturelles distinctives et que ce patrimoine particulier ne saurait être mis en valeur, si le Québec est isolé de la communauté francophone. Le gouvernement canadien reconnaît que cela est conforme à l'intérêt de l'ensemble du Canada. La poursuite de cet objectif n'est pas contestée. Au contraire, le gouvernement fédéral, pour sa part, est disposé à faire tout ce qu'il peut pour aider le Québec à cet égard. Il reconnaît que le Québec est appelé à jouer un rôle majeur dans la réalisation de ces objectifs fondamentaux.

D'après la procédure en vigueur, ajoute-t-il, une fois qu'il est décidé que ce qu'une province veut accomplir, en concluant un accord avec un pays étranger en matière d'éducation ou en toute autre sphère de compétence provinciale, est compatible avec la politique étrangère canadienne, les autorités provinciales peuvent en discuter les modalités directement avec les autorités compétentes du pays en cause. Toutefois, lorsqu'il s'agit de conclure formellement un accord international, les pouvoirs fédéraux relatifs à la signature des traités et la conduite générale de la politique étrangère doivent nécessairement entrer en jeu. La manière dont le gouvernement canadien conçoit la représentation du pays dans les organisations internationales de caractère social,

culturel ou humanitaire reflète le même esprit positif. Il est souhaitable, nous le reconnaissons, que la représentation canadienne au sein de telles organisations ou conférences représente, de manière équitable et équilibrée, les intérêts provinciaux et autres dans ces domaines¹⁶.

La position fédérale en la matière est claire ; il ne peut y avoir qu'un seul visage international pour le Canada. Les signatures et les ententes internationales doivent être approuvées par le gouvernement fédéral et elles doivent s'harmoniser avec la logique et les principes de la politique étrangère canadienne. Le pouvoir de négocier avec d'autres pays relève de la compétence d'États souverains. Toutefois, le gouvernement fédéral est disposé à aider le Québec à atteindre ses aspirations à cet égard. Martin ajoute que, s'il est déterminé qu'une province veut conclure une entente avec un État étranger dans une des sphères de compétence provinciale et que cette entente est conforme à la politique étrangère canadienne, les autorités provinciales peuvent négocier les modalités de ces accords avec les autorités concernées du ou des pays en cause. Enfin, il réitère que, lorsque vient le temps de ratifier une entente internationale, les pouvoirs fédéraux relatifs à la signature d'accords ainsi que la ligne directrice de la politique étrangère canadienne doivent indubitablement être pris en compte.

C'est ce que Ivo Duchacek a qualifié de « perforation de la souveraineté » des États¹⁷, c'est-à-dire les efforts que font certains États subétatiques pour accéder à une certaine autodétermination en termes de politique internationale, comme c'est le cas pour le Québec. Ce genre d'aspiration se trouve en contradiction fondamentale avec la position *structurale* du gouvernement central, car il remet en cause, selon les tenants de cette thèse – à l'instar de Paul Martin père –, le contrôle que les États souverains se sont toujours réservé en la matière, en l'occurrence ici celui du Canada et que le gouvernement fédéral a toujours considéré comme un champ de compétence exclusif. La thèse fédérale défend la plus grande cohésion politique possible pour le Canada au sujet de sa politique étrangère. C'est exactement ce que le ministre des Affaires étrangères du Canada, Pierre Pettigrew, sous le gouvernement libéral de Paul Martin exposait, quarante ans après la formulation de la thèse fédérale par Paul Martin père, au cours d'un point de presse, le 2 septembre 2005 : « Il est important et même

16. Jacques Lacoursière et Claude Bouchard, *Notre histoire Québec-Canada*, vol. 13, *Une révolution tranquille 1960-1967*, Montréal, Éditions Format, 1972, p. 1238-1239.

17. Duchacek n'entérine toutefois pas la position de Paul Martin. Il ne fait que nous soumettre la position revendiquée par ce dernier, et qui est celle également revendiquée par de nombreux États. Voir Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood, 1988, p. 5, souligné dans Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 3.

essentiel que le Canada parle d'une seule voix sur la scène internationale¹⁸. » C'est toujours ce principe qui est mis en avant dans le document « Un Canada ouvert » publié en 2010 par le Conseil international du Canada (CIC), où il est soutenu qu'il « est impératif » que le Canada s'exprime « d'une seule voix à l'extérieur » de ses « frontières »¹⁹. Toutefois, c'est dans une dialectique sémantique surprenante qu'il est souligné dans la même phrase que le Canada est une fédération « décentralisée », mais qu'il est « impératif » qu'il s'exprime « d'une seule voix » sur la scène internationale²⁰. Façon disons étrange et paradoxale d'affirmer que le fédéralisme canadien en est un, fût-il asymétrique – il s'agirait, ainsi, d'une singulière et rarissime forme de fédéralisme d'ouverture, une anomalie propre à la fédération canadienne où la centralisation d'une sphère d'activité serait synonyme et l'égal de son contraire : la décentralisation ?! Soit!

Mais ce principe, celui qui dit que le Canada doit parler d'une seule voix sur la scène internationale, pose un problème politique important : De quelle voix est-il question ici ? Quels intérêts le gouvernement canadien défendra-t-il ? Dans un régime fédéral, la souveraineté des initiatives politiques concernant les relations internationales origine à la fois du gouvernement central, par exemple pour les questions de sécurité nationale, mais elle tient aussi de certaines modalités propres à ses entités subétatiques. Pensons aux ressources naturelles très diversifiées que présentent les provinces canadiennes. Ainsi, la politique étrangère d'une fédération comme le Canada devrait se déployer, en principe, d'une forme de négociation fédérale/provinciale pour élaborer les grandes orientations, les objectifs (primaires et secondaires), les priorités (à court, moyen et long terme), etc. En ce sens, à l'occasion de la conférence sur l'après-protocole de Kyoto qui s'est tenue à Copenhague, au Danemark, en décembre 2009, le premier ministre du Québec, Jean Charest, rappelait qu'au « Canada, le gouvernement fédéral ne peut pas engager les provinces dans leurs domaines de compétences ». Il ajouta qu'à Copenhague il (le Canada) « devra avoir consulté les provinces pour déterminer une position commune. [...] C'est incontournable²¹ ! » De plus, il faut rappeler que la mise en œuvre des dispositifs, des politiques et des programmes généralement issus de ces ententes internationales se retrouvent opérationnalisés précisément par

18. Robert Dutrisac, « Le Canada doit parler d'une seule voix », *Le Devoir*, 2 septembre 2005, p. A10.

19. Conseil international du Canada, *Un Canada ouvert : stratégie de positionnement mondial à l'ère des réseaux*, Toronto, CIC, 2010, p. 9.

20. *Ibid.* En effet, dans ce document, il est écrit que dans « la fédération décentralisée qu'est le Canada, il est impératif que nous soyons unis pour que nous puissions nous exprimer d'une seule voix à l'extérieur de nos frontières. »

21. Christian Rioux, « Changements climatiques – Charest met Harper en garde – Les provinces doivent pouvoir influencer directement les négociations », *Le Devoir*, 27 juin 2009.

les États fédérés qui, rappelons-le, ont hérité constitutionnellement de champs de compétences. Pour ces raisons, l'idée que le Canada doit s'exprimer d'une seule voix à l'extérieur de ses frontières présente son lot de faiblesses et mériterait une analyse plus approfondie.

Il nous semble pertinent, ici, de rendre compte du contexte politico-historique de l'époque de l'émergence de la « doctrine Gérin-Lajoie » avant de décrire les éléments composant cette troisième école de pensée afin de mieux comprendre cette thèse ainsi que celle du fédéral qui fut édiflée en réponse à la thèse québécoise. Le 27 février 1965, le gouvernement de Jean Lesage a ratifié une entente internationale avec la France²². Cette entente avait pour but d'aider le Québec dans sa réforme scolaire ainsi que dans l'acquisition et le développement du langage et du « lexique » scientifiques français²³. L'entente en question :

[...] prévoit la formation d'une commission permanente de coopération franco-québécoise ainsi que l'échange de professeurs et de chercheurs. Huit points concernaient les échanges : 1) échange de chercheurs : les frais de voyage et de séjour seront absorbés par le « pays d'envoi » ; 2) échange de professeurs d'université, surtout dans les domaines portant sur « les sciences et les techniques de l'ingénieur, sur les sciences de la nature, les sciences sociales et la gestion d'entreprise » ; 3) perfectionnement en France de professeurs québécois d'écoles normales et envoi au Québec de professeurs d'écoles normales ; 4) échange de spécialistes dans les questions de programmes scolaires ; 5) échange de professeurs du milieu de l'enseignement technique ; 6) établissement de comités d'étude en vue de la fondation d'une école normale de l'enseignement technique au Québec ; 7) échange d'étudiants ; 8) recherches en vue d'établir des équivalences en diplômes²⁴.

En somme, cette entente, qui fut la première signée avec une puissance étrangère, était de nature culturelle et scolaire, et donnait une nouvelle figure internationale au Québec, à la fois d'importance pratique et symbolique²⁵.

Le 2 mars qui suivit, le président de la République française, Charles de Gaulle, reçut en audience le ministre québécois de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie. Ce rapprochement entre la France et le Québec ainsi que la signature de l'accord inquiétèrent plusieurs députés fédéraux qui ne tardèrent pas à interroger sur le sujet le ministre canadien des Affaires

22. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire, 1994, p. 44.

23. *Idem.*

24. Jacques Lacoursière et Claude Bouchard, *Notre histoire Québec-Canada*, vol. 13, *Une révolution tranquille 1960-1967*, op. cit., p. 1237.

25. *Idem.*

extérieures, Paul Martin père²⁶. À la Chambre des communes, ce dernier précisa que l'entente fut entérinée avec l'assentiment du gouvernement fédéral: «Le gouvernement canadien, dit-il, est cependant disposé à collaborer avec toute province pour faciliter, suivant les circonstances, des négociations semblables dans le domaine de l'éducation et de la culture, entre une ou plusieurs provinces et un gouvernement étranger²⁷. »

C'est dans cette effervescence politique que Gérin-Lajoie, inspiré par un professeur en droit international de l'Université Laval, André Patry, exprimera, dans deux discours, ce qui deviendra la thèse québécoise²⁸. Le 12 avril, devant le corps consulaire de Montréal, il déclare:

Le Québec n'est pas souverain dans tous les domaines: il est membre d'une fédération. Mais il forme, au point de vue politique, un État. Il en possède tous les éléments: territoire, population, gouvernement autonome. Il est, en outre, l'expression politique d'un peuple qui se distingue, à nombre d'égards, des communautés anglophones habitant l'Amérique du Nord.

[...]

J'irai jusqu'à dire que le Québec commence seulement à utiliser les pouvoirs qu'il détient. Ce n'est pas parce qu'il a négligé dans le passé d'utiliser ses pouvoirs, qu'ils ont cessé d'exister. Dans tous les domaines qui sont complètement ou partiellement de sa compétence, le Québec entend désormais jouer un rôle direct, conforme à sa personnalité et à la mesure de ses droits.

L'action gouvernementale actuelle déroge peut-être à l'habitude, mais elle ne déroge pas à l'ordre constitutionnel.

[...]

Au moment où le gouvernement du Québec prend conscience de sa responsabilité dans la réalisation du destin particulier de la société québécoise, il n'a nulle envie d'abandonner au gouvernement fédéral le pouvoir d'appliquer les conventions dont les objets sont de compétence provinciale.

[...]

En réalité, [...] la détermination du Québec de prendre dans le monde contemporain la place qui lui revient et de s'assurer, à l'extérieur autant qu'à l'intérieur, tous les moyens nécessaires pour réaliser les aspirations de la société qu'il représente²⁹.

26. *Idem.*

27. *Idem.*

28. Luc Bernier, *De Paris à Washington, op. cit.*, p. 38.

29. Paul Gérin-Lajoie, «La doctrine Gérin-Lajoie», dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le monde*, Québec, Québec dans le monde, 1990, p. 102-104.

« Pour la première fois, un ministre important du gouvernement du Québec affirme devant des dignitaires étrangers la volonté du Québec d’être un acteur sur la scène internationale [...]»³⁰. » Ce discours du ministre de l’Éducation s’inscrivait directement dans la logique du gouvernement libéral du Québec de l’époque qui avait comme slogan lors de la campagne électorale en 1962 « maître chez nous ». Cette nouvelle volonté sociopolitique québécoise de se prendre en main ne se limitait plus à la simple politique infra-étatique du Québec. Elle se transposait, maintenant, également sur la scène internationale. – « Cette doctrine [...] affirme la détermination du Québec de prendre dans le monde contemporain la place qui lui revient et de s’assurer, à l’extérieur autant qu’à l’intérieur, tous les moyens nécessaires pour réaliser les aspirations de la société qu’il représente³¹. » – Dans son exposé, Gérin-Lajoie réexplique, au moyen d’un *épochè*³², la Révolution tranquille, exprimant une intensification des actions du Québec de nature internationale comme il l’a fait à l’intérieur de ses frontières dans les domaines qui relèvent de ses compétences³³. Il propose donc que l’on sorte des sentiers battus suivis traditionnellement par le Québec, et que ce dernier négocie et ratifie par lui-même les ententes qu’il souhaitait voir se réaliser au lieu d’être à la traîne d’Ottawa³⁴. « Il souligne que, depuis le statut de Westminster, en 1931, rien n’indiquait que le gouvernement fédéral avait seul la charge des affaires internationales. Il ajouta enfin qu’il fallait qu’une révolution constitutionnelle se produise [...]»³⁵. »

Pour appuyer sa thèse sur la juridiction des activités internationales du Québec, « le prolongement international des compétences internes du Québec³⁶ », Gérin-Lajoie puisera dans un jugement du Conseil privé, rendu en 1883³⁷:

Celles-ci [les provinces] ne sont d’aucune façon les délégués du Parlement impérial, ni n’agissent en vertu d’aucun mandat reçu de ce dernier. En décrétant que l’Ontario ayant droit à une législature et qu’il appartenait à son assemblée législative d’adopter des lois pour la province et pour des fins provinciales relativement aux sujets mentionnés à l’article 92, l’Acte de l’Amérique britannique du Nord lui

30. Stéphane Paquin, « Les relations internationales du Québec sous Lesage », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 31.

31. Louise Beaudoin, *Plaidoyer pour la diversité linguistique*, Québec, Fides, coll. « Les grandes conférences », 2008, p. 33.

32. Nous empruntons le concept d’*épochè* au philosophe Edmund Husserl pour décrire une forme de réductionnisme phénoménologique, c’est-à-dire le noyau séminal essentiel autour duquel va se déployer l’ensemble des possibles d’un phénomène.

33. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 39.

34. *Idem*.

35. *Idem*.

36. Claude Morin, *Mes premiers ministres*, Montréal, Boréal, 1991, p. 195.

37. Paul Gérin-Lajoie, « La doctrine Gérin-Lajoie », loc. cit., p. 102-103.

conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité d'agent du Parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les bornes prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer. Dans les limites des sujets précités, la législature locale exerce un pouvoir souverain, et possède la même autorité que le Parlement impérial ou le Parlement du Dominion aurait, dans les circonstances analogues³⁸...

En somme, cet extrait du jugement du Conseil privé reconnaît aux provinces canadiennes un statut d'État bénéficiant de l'entière souveraineté dans les domaines dont elles furent pourvues selon la constitution canadienne de 1867.

Dix jours après le premier discours, le 22 avril 1965, Gérin-Lajoie prononce, devant un public de professeurs d'université suisses, français et belges, une importante conférence :

Le Québec entend négocier lui-même directement avec les autres pays les accords qu'il sera appelé à appliquer. Il se peut que plusieurs provinces canadiennes préfèrent laisser l'État fédéral signer des accords qui relèvent de leur juridiction, quitte à collaborer sans discussion à la mise en œuvre de ces accords. Le Québec, cependant, ne peut qu'assumer la position particulière que lui impose sa vocation d'instrument collectif des Canadiens français. [...] Le Québec n'est pas une simple province parmi d'autres, et les Québécois entendent bien se comporter comme un peuple maître de son destin : les Canadiens de langue française considèrent à juste titre le gouvernement du Québec comme l'instrument premier de leur épanouissement collectif, la garantie de leur permanence et le symbole de leur unité ; bref, ils ont résolu de lui assigner le rôle d'expression politique de leur société. Pas plus qu'un peuple ne saurait confier à un autre le soin de fixer ses priorités pour la formation de sa jeunesse et l'épanouissement de sa culture, les Québécois ne sauraient davantage s'en remettre exclusivement pour l'organisation de leurs rapports culturels avec l'univers francophone, au gouvernement fédéral. Celui-ci, dans le passé, s'est toujours montré des plus circonspect en ces matières et n'a d'ailleurs manifesté son intérêt sous ce rapport jusqu'à ces tous derniers mois. [...] Pour des raisons démographiques et historiques, le gouvernement fédéral représente une entité plus anglophone que francophone. [...] Aussi, est-ce surtout par le seul gouvernement francophone d'Amérique, celui du Québec, que l'on peut établir un constat réel et fécond avec la collectivité qu'il représente³⁹.

38. Hodge V. La Reine (1883) 9 A.C. 117 – Cité en français dans O'Connor, Rapport du Sénat – 1939. Cité dans Paul Gérin-Lajoie, «La doctrine Gérin-Lajoie», *op. cit.*, p. 103.

39. Jacques Lacoursière et Claude Bouchard, *Notre histoire Québec-Canada*, vol. 13, *Une révolution tranquille 1960-1967*, *op. cit.*, p. 1237-1238.

Dans ce second discours, Gérin-Lajoie exprime l'idée que si Ottawa peut ratifier des traités, la plupart du temps ce sont les provinces qui donnent lieu et sens à ces traités, lesquels relèvent souvent de leurs champs de compétence⁴⁰. Puisque c'est le Québec qui doit exécuter et articuler les traités conclus avec les gouvernements étrangers, le ministre de l'Éducation considère que le Québec devrait également les négocier. Le Québec devrait donc élaborer ses propres services extérieurs pour être adéquatement représenté, ce qu'il n'est pas par l'intermédiaire du gouvernement fédéral⁴¹. La politique étrangère canadienne ne serait pas un tremplin suffisant pour répondre aux aspirations internationales du Québec. Gérin-Lajoie conclut en affirmant que le Québec, qui est une province distincte, exercera simplement les compétences politiques qu'il avait jusqu'alors négligées⁴².

Les effets de la mondialisation ajoutent aux objectifs de la doctrine Gérin-Lajoie, accentuent les demandes formulées par les différents gouvernements du Québec (Parti québécois et Parti libéral du Québec) pour une présence du Québec dans les organisations internationales, comme l'OMC et l'UNESCO, qui débattent d'enjeux politiques importants – comme nous le verrons dans les chapitres quatre et cinq. Au départ, la doctrine Gérin-Lajoie mentionnait, au sujet de la présence du Québec dans les organisations internationales: « À côté du plein exercice d'un *jus tractatum* limité que réclame le Québec, il y a également le droit de participer à l'activité de certaines organisations internationales de caractère non politique. Un grand nombre d'organisations interétatiques n'ont été fondées que pour permettre la solution, au moyen de l'entraide internationale, de problèmes jugés jusqu'ici de nature purement locale⁴³. » Ainsi, les demandes des différents gouvernements du Québec au sujet des organisations politiques internationales constituent un peaufinage ou plus exactement un réajustement de la doctrine Gérin-Lajoie.



En somme, ces deux premières conceptions idéologico-politiques des relations internationales du Québec, soit la thèse souverainiste et la thèse fédérale, qui sont antithétiques, sont les deux faces de la même pièce de monnaie. Ces deux doctrines existent dans la mesure où l'une et l'autre sont présentes simultanément, utilisant, en pratique, la même logique argumentative basée sur la souveraineté des États, mais pour un objet

40. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 39.

41. *Idem.*

42. *Idem.*

43. Paul Gérin-Lajoie, « La doctrine Gérin-Lajoie », loc. cit., p. 105.

différent, dans un cas, le Canada, dans l'autre, le Québec. La troisième voie théorique, l'intersection (la doctrine Gérin-Lajoie), est un peu comme le compromis entre les deux pôles théoriques : tout en restant à l'intérieur de la fédération canadienne, le Québec exerce, sous l'œil vigilant du gouvernement fédéral, des relations internationales dans les domaines relevant de ses compétences. C'est au nom de cette doctrine que le Québec a pu développer ses activités internationales. Depuis quarante-cinq ans, les divers gouvernements québécois, et ce, peu importe leur couleur, leur alignement et leur allégeance politique, ont élaboré les relations internationales du Québec à partir des principes de cette thèse structurant du même coup une part non négligeable de la dynamique dans les relations internationales canadiennes.

Toutefois, cette doctrine pose au Québec un problème dans l'élaboration de ses relations internationales, parce qu'elle impose *de facto* un statu quo en la matière ; elle contraint cet État dans sa capacité de se doter d'une politique étrangère.

La doctrine Gérin-Lajoie plonge le Québec dans une dialectique. Le problème est d'autant plus complexe, comme nous l'avons dit précédemment. Le Québec est pris dans une double allégeance : canadienne et québécoise. La thèse québécoise est la concrétisation de cette double allégeance. Elle a ainsi permis au Québec de développer ses relations internationales et, par le fait même, un comportement international que nous appellerons dans cet ouvrage une pratique internationale (qui désigne le comportement d'un État dans sa gestion de ses relations internationales). Plusieurs éléments pragmatiques et théoriques démontrent que le Québec a tous les atouts (volonté, ententes internationales signées, institutions, ministères, échanges internationaux, délégations, gouvernement autonome, nation, etc.) pour développer une politique étrangère. Toutefois, l'application de cette doctrine empêche le Québec, aujourd'hui dans un contexte de globalisation, d'élaborer sa propre politique étrangère. La problématisation, ici, s'articule donc autour de deux questions centrales. Comment la doctrine Gérin-Lajoie rend-elle compte de l'ensemble des éléments des relations internationales du Québec, de son élaboration à aujourd'hui ? Et comment la *paradiplomatie identitaire*, qui est l'élaboration d'une politique étrangère au niveau subétatique, pourrait-elle permettre au Québec d'élaborer une véritable politique étrangère ? Pour répondre à ces questions, nous devons faire appel au concept de *paradiplomatie identitaire*, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

Esquisse d'un modèle formel pour analyser les relations internationales du Québec

*L'interprétation et la perception du monde ne sont
autre chose qu'une application théorique.*

Dans ce chapitre, nous présentons le modèle théorique que nous comptons utiliser dans cette étude pour analyser les relations internationales du Québec. Nous proposons ce modèle d'analyse¹, car les approches traditionnelles que l'on trouve généralement dans la littérature privilégient, dans leur fondation épistémologique et dans leur opérationnalisation, les relations internationales des États souverains, et sont, par conséquent, mal adaptées à l'étude des flux transfrontaliers des États subétatiques comme le Québec. «Ainsi, l'objectivisme méthodologique qui constitue un moment

1. Par modèle, nous entendons, comme le souligne Lévi-Strauss, la réarticulation d'un objet artificiel destiné à reproduire. C'est-à-dire : à imiter les différents comportements de l'objet réel, par exemple avec un modèle économique. Le modèle étant contrôlable, il est possible de prévoir ses réactions si l'on modifie l'un de ses éléments. Voir Alain Badiou, *Le concept de modèle*, Paris, Éditions François Maspero, 1970, p. 14. Toutefois, dans cette étude nous employons le terme «modèle» comme synonyme de «cadre théorique».

nécessaire de toute recherche, au titre d'instrument de la rupture avec l'expérience première et de la construction des relations objectives, exige son propre dépassement². »

Question de méthode: la théorie et le modèle théorique

Avant d'entrer dans des considérations théoriques, il nous semble essentiel d'apporter une brève précision d'ordre méthodologique pour mieux introduire le modèle proposé. En science, et les sciences sociales ne font pas exception, c'est à l'aide de concepts que l'on observe le monde pour l'expliquer ou le comprendre³. Les concepts – qui sont une représentation abstraite, simplifiée et organisée de la réalité – sont les atomes de ce que l'on appelle la théorie. Ce mot « théorie » est un dérivé du verbe grec *theorein*, « [...] qui signifie “observer avec émerveillement ce qui se passe, pour le décrire, l'identifier et le comprendre”⁴ ». De nos jours, la notion de « théorie » prend un sens beaucoup plus précis. Selon Karl Popper, la théorie se définit comme étant « [...] des filets destinés à capturer ce que nous appelons “le monde” ; à le rendre rationnel, l'expliquer et le maîtriser⁵ ». Pour sa part, Benoît Gauthier définit la théorie comme un « Ensemble ou système d'énoncés logiquement interconnectés de différentes façons complexes ; réseau déductif de propositions génératives à partir desquelles on peut dériver des explications ou des déductions sur certains types d'éléments connus ; système inductif et réductif d'énoncés à portée plus ou moins large cherchant à expliquer et à encadrer l'état et la dynamique d'un plus ou moins grand nombre de faits en les interconnectant logiquement⁶ ». Entre une définition poétique et une autre rigoureuse mais plutôt abstraite, nous pouvons formuler une troisième définition. Par théorie, nous entendons un ensemble plus ou moins relationnel, structuré, organisé, cohérent et défini de concepts, ayant une valeur explicative ou de compréhension. La théorie est un système qui comporte un niveau de formalisation plus ou moins développé. De cette définition succincte se dégagent deux idées.

-
2. Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, Droz, 1972, p. 174.
 3. Lawrence Olivier, Guy Bédard et Julie Ferron, *L'élaboration d'une problématique de recherche*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 79.
 4. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 28.
 5. Karl Popper, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1973, p. 57.
 6. Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1990, p. 524.

Premièrement, une théorie porte sur les relations formelles qui subsistent entre les concepts. Généralement, il s'agit d'établir des liens, de nature logique ou autre, entre les concepts. Par exemple, déterminer des liens de causalité entre deux concepts. Deuxièmement, la théorie n'est jamais construite en référence au réel, même en sciences sociales, et cela, pour deux raisons. D'abord, elle se limite aux relations logiques entre les concepts, c'est-à-dire que ces relations sont toujours vraies, bien que dans les faits ce ne soit pas toujours le cas. Puis, par définition, la théorie se limite aux relations logiques. Le but d'une théorie est donc de fournir une certaine structure d'intelligibilité rigoureuse susceptible d'aider un sujet à trouver des repères fixes dans un ensemble phénoménologique ou dans un corpus documentaire⁷.

Le modèle théorique est la partie opératoire de la théorie, à savoir ce qu'il faut retenir d'une théorie pour la rendre opérationnelle dans le cadre d'une analyse concrète. L'opérationnalisation des conditions théoriques « désigne le processus de concrétisation de ce que l'on veut étudier spécifiquement⁸ ». Ce processus établit donc les liens entre les concepts et la réalité ou l'objet d'étude. L'opérationnalisation de cette démarche se limitera principalement à la formulation de notre hypothèse.

De la politique étrangère à la *paradiplomatie identitaire* : effort de refondation conceptuelle

Il existe une très vaste littérature sur la conceptualisation et la conception, l'explication, l'analyse, etc., de la notion de politique étrangère. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à consulter tout bon manuel ou dictionnaire de science politique ou de relations internationales. Or, si la littérature regorge d'efforts de définition, de conceptualisation et d'interprétation de la « politique étrangère », on ne peut en dire autant au regard de la « *paradiplomatie identitaire* ». Tout état de la question rigoureusement réalisé sur celle-ci⁹ met en lumière (volontairement ou involontairement) la maigreur, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, des études et, surtout, des définitions

7. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e éd., op. cit., p. 41.

8. Maurice Angers, *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, Anjou, Centre éducatif et culturel inc., 1992, p. 102.

9. Voir à ce sujet l'un des rares états de la question sur la *paradiplomatie identitaire* : Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 13-22.

et de l'exploration scientifique disponibles qui, en substance, 1) fondent théoriquement la *paradiplomatie identitaire* et 2) permettent d'opérationnaliser méthodologiquement ce concept.

Dans le corpus, les rares analystes qui s'attardent sur « la » *paradiplomatie identitaire* mettent l'accent sur la dialectique théorique qui oppose, ainsi que nous le verrons un peu plus loin, les deux hypothèses à son sujet. La première suggère que le développement de paradiplomatie est un jeu à somme positive et à gain absolu pouvant « améliorer significativement la politique étrangère des États-nations » ; la seconde veut que le déploiement de telles paradiplomaties soit plutôt source « de tensions et de luttes de pouvoir »¹⁰. Ces chercheurs peuvent aussi tenter de démontrer l'une ou l'autre de ces deux hypothèses¹¹.

Les raisons de cette insuffisance théorique concernant la *paradiplomatie identitaire* sont multiples. La délimitation, par exemple, de l'objet d'étude pose à elle seule un problème : comment analyser cette sphère d'activité internationale subétatique sans faire un détour critique sur les débats constitutionnels gouvernements centraux / gouvernements fédérés ? Peut-on, comme pour les relations internationales des États-nations, étudier comme un objet en soi les relations internationales des États fédérés sans passer par les affaires étrangères de l'État souverain auxquels ils appartiennent ?

L'utilisation de certains termes aux fins d'analyse du phénomène (les relations internationales subétatiques) comporte également sa part de difficultés. D'emblée, et quand bien même ce ne serait pas le propos de cette étude, le simple usage de la notion « relations internationales » pour désigner les « activités transfrontalières » des nations non souveraines contient nécessairement sa part d'écueils. À la base, le terme relations « internationales » désignait le lieu d'interactions entre les nations

10. Stéphane Paquin, « Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Études internationales*, vol. XXXIII, n° 1, mars 2002, p. 58-59. Stéphane Paquin est l'un des rares chercheurs québécois qui mettent en lumière ces deux hypothèses usuellement retenues dans la littérature concernant la *paradiplomatie identitaire*. Notons qu'il centre une partie importante de ses recherches sur l'application de ces *paradiplomaties* aux cas catalan, flamand, québécois, etc.

11. Consultez, par exemple, pour la première hypothèse : Panayotis Soldatos et Hans J. Michelmann, *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990 ; Éric Philippart, « Le Comité des régions confrontées à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 ; Jacques Palard, « Les relations internationales », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999 ; etc. Pour la seconde hypothèse, à titre d'exemple, voir : Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991 ; Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994 ; etc.

souveraines (au sens de pays), au même titre que l'Organisation des Nations Unies regroupe et concerne des pays ou des États. On comprendra bien évidemment que le phénomène a évolué et qu'il s'est déployé, attirant ainsi vers son centre gravitationnel d'autres réalités d'acteurs... Toutefois, considérant la source sémantique du mot « international » nous sommes en droit de nous interroger sur la légitimité de l'utilisation diverse de ce terme. En ce sens, devrions-nous plutôt utiliser ici l'expression « relations "extranationales" », par exemple, faisant ainsi référence à toutes activités s'exerçant en dehors des frontières de la nation (majoritaire selon le cas)? Cette dénomination pourrait alors regrouper, entre autres choses, les relations « internationales » des États subétatiques.

Le concept de « paradiplomatie » n'en comporte pas moins ses travers théoriques : il pose nécessairement le problème de la dénomination conceptuelle. La paradiplomatie étant un dérivé d'un terme traditionnellement réservé aux États souverains, le concept de paradiplomatie représente une extension terminologique de celui de diplomatie¹². « Comment [alors] ne pas en déduire que ce qui se rapporte » à la paradiplomatie n'a pas de valeur résiduelle par rapport à la diplomatie¹³?... « une pâle imitation de [celle...] – la seule, la vraie – opérée par les États souverains¹⁴ ». De ce fait, la question de l'opérationnalisation de ce « néologisme » mérite sa part d'attention tout comme la question de la cristallisation des paramètres de recherche gravitant autour de la paradiplomatie. Ce concept sert à examiner cet objet toujours étrange mais bien présent des relations internationales ; il ne faudrait pas, *a priori*, lui accorder les propriétés analytiques et synthétiques d'un concept plus achevé dans sa puissance, nous dirait Karl Popper, à capter le réel. Si plusieurs études existantes ont fait ressortir à leur façon le problème épistémologique soulevé par ce néologisme¹⁵, voilà toutefois que s'ouvre pour la discipline tout un vaste champ d'exploration et d'expérience qui pourra conduire à sa maturité ontologique le concept de paradiplomatie (identitaire), c'est-à-dire la portion de réel captée, enfermée et portée par le concept.

12. Voir à ce sujet Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe? », *op. cit.*, p. 412.

13. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 17.

14. Stéphane Paquin, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? » *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 2, 2005, p. 130. Cette affirmation ne représente toutefois pas la position du professeur Paquin qui, bien au contraire, défend la thèse inverse. Il ne fait, ici, que présenter l'opinion de certains auteurs sur le sujet.

15. À ce sujet, soulignons les textes suivants : Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe? », *op. cit.*, p. 409-420 ; Stéphane Paquin, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? », *op. cit.*, p. 129-142.

Discussion sur la politique étrangère : de quelle politique étrangère est-il question au juste¹⁶ ?

De façon générale, la politique étrangère est définie comme étant la sphère d'activité étatique qui est alignée « vers » l'extérieur¹⁷, c'est-à-dire « l'ensemble des principes, orientations, programmes, ententes, institutions et actions qui caractérisent les relations d'un État avec les autres États¹⁸ ». Si nous nous en tenons aux paramètres de « cette » définition primaire de la politique étrangère – définition très englobante –, il apparaît évident qu'une entité politique constituée comme le Québec « s'autoriserait » d'une politique étrangère effective; celui-ci a établi des relations avec des partenaires étatiques internationaux, il a signé plusieurs centaines d'ententes depuis le milieu des années 1960, a réalisé d'innombrables rencontres diplomatiques et a déployé toute une structure (subétatique) pour cette sphère d'activité – ministère des Relations internationales (avec un plan stratégique, des principes, des orientations, des programmes), représentations diverses à l'étranger (délégations générales, délégations, bureaux, antennes), discours, etc.

En ce sens, certains chercheurs dans le domaine des relations internationales du Québec soutiennent que cette nation a élaboré une politique étrangère. C'est l'idée que défend entre autres, avec aplomb, Daniel Latouche qui énonce: « Assurément, le simple fait qu'il y ait une politique étrangère québécoise suscite encore un état d'émerveillement autant chez les participants que chez les observateurs. On acquiert l'impression que l'étude de la politique étrangère québécoise est en elle-même et pour elle-même un élément important de cette politique étrangère¹⁹. » Pour sa part, Nelson Michaud affirme, de façon mesurée et avec discernement, « [...] que le Québec passe présentement d'une dynamique de relations internationales simples à une dynamique qui s'apparente de plus en plus à la conduite

16. La politique étrangère constitue un noyau axiomatique dur et central dans le champ des relations internationales, soit dans ce vaste ensemble de « relations qui se déroulent au-delà de l'espace contrôlé par les États pris individuellement, quel que soit l'acteur – étatique ou non – concerné par ces relations, et quelle que soit la nature – politique ou autre – de ces relations », dans Dario Battistella, *Théorie des relations internationales*, 2^e éd. revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 26. Autrement dit, elle représente (la politique étrangère) les matériaux primaires de cette architecture qui englobe tous les flux transfrontaliers.

17. Marcel Merle, *La politique étrangère*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 7.

18. Diane Éthier, *Introduction aux relations internationales*, 3^e éd., Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 133-134.

19. Daniel Latouche, « State building and foreign policy at the subnational level », dans I.D. Duchacek, D. Latouche et G. Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 33.

d'une politique étrangère». Il ajoute que certaines actions effectives ont matérialisé la doctrine Gérin-Lajoie comme assise de la politique étrangère du Québec²⁰. Or, ce que Michaud estime être une politique étrangère – soit «[...] l'incorporation d'un état dans son environnement international [...]», le «cadre général» qui guidera «son action à long terme» et sa «capacité de réagir aux événements conjoncturels»²¹ – et plus particulièrement ce que Latouche considère comme telle – soit le comportement d'un État sur la scène internationale²² – sont en fait, selon nous, ce que nous caractérisons, et plus particulièrement dans le cas de Latouche – chez Michaud la distinction est plus subtile –, comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, comme étant une «pratique internationale» qui désigne le comportement, les orientations, les ressources et les ambitions d'un acteur politique, ici le Québec, dans la gestion de ses relations internationales²³. Nous avons défini dans l'introduction du présent ouvrage les relations internationales comme «un ensemble de flux transfrontaliers». Mais nous pourrions également formuler la définition suivante: un ensemble de liens, de rapports et de contacts qui s'établissent entre les diverses entités et les divers types d'acteurs dans l'environnement international ou encore, comme l'exprime le politologue Dario Battistella, «[...] l'ensemble des relations qui se déroulent au-delà de l'espace contrôlé par les États pris individuellement, quel que soit l'acteur – étatique ou non – concerné par ces relations, et quelle que soit la nature – politique ou autre – de ces relations²⁴». Ces

-
20. Nelson Michaud, «La doctrine Gérin-Lajoie: évolution d'un cadre de référence», dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 92. Également, dans le texte «Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?», Nelson Michaud et Isabelle Ramet concluent, après un détour théorique intéressant et une opérationnalisation défendable, en une politique étrangère québécoise. Voir Nelson Michaud et Isabelle Ramet, «Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?», *International Journal*, vol. 59, printemps, 2004, p. 303-324.
21. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, «Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?», *op. cit.*, p. 304. Pour affirmer que le Québec a une politique étrangère, Michaud et Ramet ont soumis celui-ci à trois critères de validité qu'ils jugent «propres» à la facture de «la» politique étrangère, soit «l'existence d'une véritable doctrine internationale», «l'attribution de ressources» et «la volonté d'influencer le contexte international». C'est après une validation rigoureuse de chacune de ces caractéristiques qu'ils ont pu conclure à une politique étrangère québécoise. Pour notre part, c'est à d'autres éléments de validité que nous soumettons l'activité internationale du Québec et nous concluons ainsi à une autre teneur et à une autre nature qu'à une politique étrangère québécoise.
22. Louis Bélanger, Guy Gosselin et Gérard Hervouet, «Les relations internationales du Québec. Efforts de définition d'un nouvel objet d'étude», *Revue québécoise de science politique*, n° 23, 1993.
23. Pour une bonne synthèse de cette pratique internationale, consultez le *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, nouvelle édition revue et augmentée, Québec, Ministère des relations internationales, 2009.
24. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 26.

relations sont, en fait, un champ de coopération et de confrontation transfrontalières²⁵. Le simple fait de pratiquer des relations internationales oblige les acteurs de ces dernières à adopter un comportement dans l'articulation de leurs relations internationales, et ce, peu importe la nature de ces acteurs (firmes multinationales, organisations non gouvernementales [ONG], États, États subétatiques, etc.). Mais le concept de politique étrangère doit avoir une définition beaucoup plus précise, sans quoi : 1) il perdra tout son sens sémantique et sa puissance théorique 2) il s'avèrerait impuissant à rejoindre son objet, incapable de le cerner, de le comprendre et de l'expliquer réellement et 3) dans les circonstances conceptuelles, il s'appliquerait à n'importe quel « figurant » sur la scène internationale – « figurant » qui élaborerait une politique étrangère et en bénéficierait, dénaturant ainsi épistémologiquement le phénomène.

Conséquemment, nous pourrions nous demander ce qui « adviendrait » (scientifiquement) de cette dite « politique étrangère québécoise » si nous resserrions davantage sur le plan épistémologique cette notion de « politique étrangère ». Pourrions-nous toujours affirmer, à l'instar de Michaud et Latouche, que le Québec en a une ? Il nous apparaît essentiel de mettre en relief deux niveaux de réalité concernant la notion de politique étrangère. D'une part, de manière constitutive, l'idée de politique étrangère, ne l'oublions pas, repose sur l'ontogenèse (production phénoménale de « la » chose en soit), de la part d'un acteur, d'un **système axiomatique quintessentiel** – c'est-à-dire les fondements et postulats *sui generis* et inhérents – **devant guider la mise en œuvre pratique d'un certain nombre de principes d'action**. Ce système axiomatique est élaboré selon la définition que le gouvernement donne de l'intérêt national. Par exemple, si votre système axiomatique *quintessentiel* repose sur l'idée de « dissuasion », il en découlera, sur le plan de votre politique étrangère officielle, une série d'initiatives et d'entreprises directement induites des principes d'action enchâssés dans ce noyau axiomatique : développement du niveau d'armement approprié, localisation des sites stratégiques, diffusion des informations conséquentes, schème d'intervention, etc. C'est ce qui explique que fondamentalement la facture de la politique étrangère française ne sera pas la même que celle de la Belgique ou des États-Unis : les intérêts nationaux de ces pays étant substantiellement différents, leur système axiomatique s'édifiera, notamment, sur la base de ce critère primordial. D'autre part, de façon plus pragmatique, une politique étrangère doit : guider l'orientation internationale d'un État, établir ses objectifs et élaborer ses stratégies ; harmoniser la conduite qu'emprunte cet acteur étatique dans l'organisation et l'articulation de ses relations internationales ; formuler

25. Philippe Braillard et Mohammed-Reza Djalili, *Les relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2002, p. 3-9.

des politiques, du processus décisionnel à l'implantation de dispositifs conséquents, jusqu'à leur mise en œuvre²⁶, leur évaluation²⁷ et leur optimisation; et ce, dans un cadre formel et dans un contexte de légitimité et **s'affirmant avec toute la puissance de la souveraineté**. Cet acteur serait donc libre de prendre seul ses propres décisions, sans solliciter l'approbation d'une autre entité politique et sans en dépendre, peu importe que ce soit en matière de politique étrangère ou d'affaires intérieures²⁸.

Ainsi, une véritable politique étrangère pleinement fondée devient l'instrument ou l'outil à l'aide duquel un État essaie de «façonner son environnement politique international²⁹» selon ses intérêts nationaux. En d'autres termes, la politique étrangère s'avère être le moyen «par lequel il (l'État) tente [de] préserver les situations qui lui sont favorables et [de] modifier les situations qui lui sont défavorables³⁰». À cette fin, cette «mécanique», à la source, exige une intégrale souveraineté et légitimité pour déployer pleinement ce processus. On comprend pourquoi ces notions (souveraineté et légitimité) sont aussi essentielles et fondamentales à la notion de politique étrangère, pourquoi elles sont au cœur même de toute cette problématique en matière de relations internationales³¹. À cet effet, Adam Watson soulignait à juste titre l'importance que revêt la souveraineté des États dans le dialogue qu'ils entretiennent entre eux³².

Au terme de ces précisions épistémologiques, on ne saurait être étonné du questionnement que soulevait Brian Hocking, dans un article publié en 1994, qui s'interrogeait sur la validité d'employer «le terme

-
26. Louis Bélanger, Guy Gosselin et Gérard Hervouet, «Les relations internationales du Québec. Efforts de définition d'un nouvel objet d'étude», *op. cit.*, p. 144 (voir la note de bas de page).
 27. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, p. 9 (voir la note de bas de page).
 28. Philippe Boudreau et Claude Perron, *350 mots clés de science politique*, Montréal, Chenelière-McGraw-Hill, 1998, p. 123.
 29. Frédéric Charillon, «Introduction», dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 13. James Rosenau donne de la politique étrangère une définition très similaire à celle de Charillon dans «Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research», dans Austin Ranney (dir.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968, p. 197-236. Souligné dans Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e éd. revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 323.
 30. Dario Battistella, *Théorie des relations internationales*, *op. cit.*, 2006, p. 323. Concernant cette idée sur la politique étrangère, consulter l'essai de Glenn Palmer et T. Clifton, *A Theory of Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2006. Comme le souligne Dario Battistella, cette hypothèse est au cœur de ce livre.
 31. Voir à ce sujet Stéphane Paquin, «Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire», dans Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales: le Québec en comparaison. Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, n^o 1, 2001.
 32. Adam Watson, *The Evolution of International Society*, Londres, Routledge, 1992, p. 14.

“politique étrangère”, avec toutes les connotations», comme celles que nous avons mises en lumière, que cette notion véhicule pour décrire les «activités internationales des gouvernements régionaux³³».

Vous avez dit «politique étrangère québécoise» ?

En définitive, on doit affirmer, en tenant compte de la définition que nous venons de soumettre, que le Québec n’a pas de politique étrangère à proprement parler. D’où vient alors cette idée de politique étrangère québécoise ? La confusion naît, à notre avis, essentiellement de deux sources. Premièrement, elle découle, en grande partie, de la célèbre doctrine Gérin-Lajoie – doctrine sur laquelle, depuis son élaboration en 1965, comme nous l’avons déjà mentionné, tous les gouvernements québécois se sont appuyés pour fonder et déployer l’«action» internationale du Québec. Deuxièmement, elle vient de l’institutionnalisation que le Québec a effectuée de ses relations internationales, c’est-à-dire de la polarisation de cette sphère d’activité autour d’un ministère (aujourd’hui le ministère des Relations internationales [MRI]). Ce sont ces deux composantes, ou la conjugaison de ces deux composantes, que l’on interprète habituellement comme ce qui autorise cette nation à organiser ses relations avec des partenaires internationaux, à formuler des politiques, à prendre des décisions et à les mettre en œuvre. Il semble, de prime abord, que le Québec réponde pour l’essentiel à ces exigences. Partant du point où nous mène notre analyse à ce stade, nous devons donc nécessairement retrouver à un second niveau la rupture épistémologique anticipée. Il ne peut y avoir de politique étrangère que si les processus que nous venons de décrire s’élaborent dans un cadre formel et dans un contexte de souveraineté et de légitimité tels que nous les avons précédemment posés. C’est ici que le problème de la politique étrangère pour le Québec prend force de réalité. Il se présente sur deux plans. Premièrement, cette nation ne jouit pas complètement d’une position de légitimité et de souveraineté – le Québec est légalement une province canadienne. En ce sens, la «difficulté qui se pose à l’égard du Québec tient à sa nature non souveraine qui l’éloigne de la mise en œuvre d’une véritable politique étrangère³⁴». C’est précisément cette nature non souveraine du Québec en matière de relations internationales qui amènera

33. Brian Hocking, «Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l’interne et de l’externe?», *op. cit.*, p. 412.

34. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, «Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité?», *op. cit.*, p. 305.

le MRI à souligner, dans un document sur les stratégies du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis, que «[I]e gouvernement du Québec compte mettre en œuvre cette nouvelle stratégie à l'égard des États-Unis dans le respect de la politique étrangère canadienne [...]»³⁵. Or, une politique étrangère, en principe, s'articule selon son propre intérêt national et son propre système axiomatique *quintessentiel* et non en fonction de celui, *a priori*, d'une autre nation. Deuxièmement, si le système international était foncièrement un espace réservé aux États souverains, le contexte mondial, notamment insufflé par la mondialisation et les intégrations régionales internationales, exigerait de plus en plus des acteurs, ici les États subétatiques, qu'ils puissent agir rapidement, efficacement et librement sur la scène internationale pour défendre adéquatement et pleinement leurs intérêts.

C'est pourquoi la question de la politique étrangère du Québec, dans une telle dialectique et dans une telle fragmentation des espaces politiques³⁶, fait l'objet d'un intérêt renouvelé – elle représente un riche laboratoire pour analyser les relations internationales au niveau subétatique, le Québec étant l'un des États fédérés mondiaux ayant développé le plus de relations avec des entités politiques extérieures. Or, le questionnement s'énonce de la manière suivante: à quelles conditions le Québec peut-il avoir une politique étrangère? Loin d'être hypothétique, une telle question soulève les enjeux suivants: 1) sur le plan théorique, elle pose la question de la souveraineté et de la légitimité; si elle la pose dans le contexte du fédéralisme, elle déborde largement ce même contexte; 2) sur le plan politique, l'action du Québec sur la scène internationale soulève également la question de l'unité de la fédération canadienne. Si certains affirment que le déploiement des relations internationales du Québec menace cette unité fédérative, il semble tout de même que, dans le contexte politique canadien actuel, sa marge de manœuvre apparaît, pour plusieurs, insuffisante; 3) sur le plan épistémologique, la souveraineté et la légitimité touchent à des aspects fondamentaux de la science politique. En général, la souveraineté des États s'achève dans ses fondements lorsqu'en plus de monopoliser la violence au sens wébérien du terme, ce même État s'assure d'une légitimité par l'adhésion spontanée des consciences. (Il n'existe pas

35. Gouvernement du Québec, *Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, Québec, ministère des Relations internationales, 2010, p. 11.

36. À ce sujet, Éric Philippart affirme que «le système est devenu plus lourd à manœuvrer, car il suppose de multiples mobilisations verticales et horizontales. Il est aussi plus diffus, privé de leadership et de centre de gravité». Dans «Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures: le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge», *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3, 1998, p. 640.

de souveraineté sans légitimité³⁷.) Le cas des relations internationales du Québec ne fait pas exception à cette règle. Jusqu'où les États subétatiques, comme le Québec, peuvent-ils aspirer à une souveraineté que nous qualifierons, dans le cadre de cette étude, de « subordonnée » (nous reviendrons sur ce concept de « souveraineté subordonnée ») – souveraineté subordonnée qui, en la matière, leur permet d'agir et de réagir pleinement sur la scène internationale, tout en demeurant dans la structure politique de leur entité souveraine, par exemple le Québec comme État fédéré? La réponse n'est pas simple, surtout pour une entité comme le Québec.

C'est l'intérêt et l'apport de cette étude de montrer la portée d'un tel questionnement pour cette nation. Ce postulat de souveraineté relativement à ce qui a trait à la notion de politique étrangère, comme nous l'avons déjà mentionné, s'avère donc primordial. La raison en est simple : la souveraineté des gouvernements nationaux telle qu'elle est régie par les principes de paix de Westphalie – principes fondateurs et substantiels du système international contemporain – demeure encore et toujours un axiome fondamental des relations internationales³⁸. Tout le monde aura compris à quel point cette idée (la souveraineté) est particulièrement importante dans ce cas-ci et qu'elle est sous-jacente à l'ensemble de l'analyse de cette étude. Elle révèle toute la complexité du cas québécois et canadien. Selon ces principes westphaliens, le Canada possède seul (dans cette fédération) une souveraineté pleine, entière et achevée, c'est-à-dire que dans les faits et en droit il est libre de prendre ses propres décisions, sans avoir besoin de l'approbation d'une autre entité politique, autrement dit « sans l'intervention ou l'influence de forces extérieures³⁹ ».

Toutefois, le cas canadien est plus complexe qu'il n'y paraît : la souveraineté canadienne est entièrement achevée et reconnue, et pourtant il y a à sa souche une double genèse fondatrice qui ouvre la voie à l'idée d'une « souveraineté » en puissance, parallèle mais intégrée. En effet, la souveraineté canadienne est constituée, en partie, par deux sensibilités d'*ethos*, par deux composantes linguistiques, par deux textures identitaires et par deux factures politiques de la fédération : la communauté anglophone

37. Consulter à ce sujet le livre de Norbert Campagna, *La souveraineté – De ses limites et de ses juges*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008, p. 234.

38. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, p. 3.

39. Thierry Lapointe, « Souveraineté », dans Alex Macleod, Evelyne Dufault, F. Guillaume Dufour (dir.), *Relations internationales – Théories et concepts*, 2^e éd., Montréal, Athéna, 2004, p. 231. Voir également George Sorensen, « Sovereignty: Change and continuity in fundamental institution », *Political Studies*, vol. 47, n^o 3, 1999, p. 590-604.

et la communauté francophone⁴⁰. Le cas du Canada est original – bien que loin d'être une anomalie –, les francophones ayant contribué, par leur allégeance, à la constitution, à la consolidation et à l'affirmation de la souveraineté canadienne. Mais, en même temps, s'est constituée au cours de l'histoire, à la suite de nombreuses revendications de cette communauté francophone, notamment en matière de relations internationales avec, entre autres, l'émergence de la doctrine Gérin-Lajoie, une « souveraineté subordonnée ». Apportons une précision conceptuelle essentielle à la compréhension de ce concept et, par le fait même, de cet essai. En somme, ce que nous pourrions appeler « l'entité conscience francophone unifiée » a activement contribué à construire deux souverainetés de nature et de tessiture différentes : une souveraineté, d'un côté, dense, achevée, reconnue au sens classique du droit constitutif et politique. Et, de l'autre, une souveraineté subordonnée mais vivante et en gestation, non achevée, non reconnue et non fondée institutionnellement. Il est évident, dans un premier temps, que de parler de souveraineté subordonnée constitue un paradoxe dans les termes mêmes. Une souveraineté est ou n'est pas ; si elle est subordonnée, c'est qu'elle n'est pas souveraine. Si elle est réellement souveraine, on ne peut plus, en substance, lui attribuer le qualificatif de subordonnée. Toutefois, dans un deuxième temps, l'évolution historique des sociétés occidentales a modifié la donne. Vu l'élargissement continu des acquis démocratiques auquel nous avons assisté depuis les révolutions étasunienne et française, l'idée brute de souveraineté (Bodin, Rousseau, Hobbes, etc.) à laquelle nous étions habitués s'est peu à peu transformée en logique démocratique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Pensons à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo qui fut reconnue, à l'été 2010, par la Cour internationale de Justice et qui illustre bien cette logique⁴¹. En conséquence, parmi tous les peuples plus ou moins minoritaires ou plus ou moins placés en position de domination politique au sein de leur État souverain respectif, certains ont eu comme réaction historique de rendre explicite et d'affirmer politiquement ce que contenait leur propre en-soi identitaire (pensons au Québec, à la région flamande, à la Catalogne, à l'Écosse, etc.) – souveraineté en puissance cherchant à se frayer un chemin dans les interstices de la souveraineté dominante déjà

40. On ne saurait assimiler complètement la communauté francophone canadienne à la seule population du Québec. Le Nouveau-Brunswick comporte une importante communauté francophone, les Acadiens, qui, depuis de nombreuses années, ont développé une activité internationale notable. Il apparaît ici important de le souligner.

41. En effet, la Cour internationale de Justice conclut que « l'adoption de la déclaration d'indépendance [du Kosovo] du 17 février 2008 n'a violé ni le droit international général, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ni le cadre constitutionnel. En conséquence, l'adoption de ladite déclaration n'a violé aucune règle applicable du droit international. » Voir Cour internationale de Justice, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, 22 juillet 2010. Voir « Conclusion générale », p. 43, alinéa 122.

en place. C'est dans le creuset de l'approfondissement des acquis démocratiques que se sont forgées peu à peu les souverainetés subordonnées – phénomène enchâssé comme un droit inaliénable reconnu par les Nations unies. C'est en ce sens que nous utilisons, dans cette étude, le concept de «souveraineté subordonnée⁴²».

Par conséquent, sur le plan international, le problème se présente sous la forme suivante: comment peut s'exprimer et s'opérer cette double souveraineté, c'est-à-dire d'une part une souveraineté «dominante» ou «achevée» – celle du Canada – et d'autre part une souveraineté «subordonnée» – celle du Québec. C'est précisément en cette frontière ontologique qu'apparaît et que prend tout son sens et force de réalité la *paradiplomatie identitaire*.

Refonder la *paradiplomatie identitaire*

Dans le champ des relations internationales, Ivo D. Duchacek serait l'un des premiers à avoir employé puis à avoir formalisé le terme «paradiplomatie»⁴³ pour désigner «l'activité internationale des gouvernements non souverains, ou sous-nationaux, qui atteint le niveau des relations intergouvernementales⁴⁴». Panayotis Soldatos, autre théoricien pionnier du phénomène, définira la paradiplomatie comme étant la poursuite directe

42. Voir à ce sujet Gérard Boulet et Jean-François Payette, *Le nationalisme repensé – Essai d'ontologie critique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 92; voir également Jean-François Payette, *Les relations internationales du Québec et l'élaboration d'une paradiplomatie identitaire*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Thèse, 2006, p. 7.

43. Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics. Within, among and across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 246-248; Ivo D. Duchacek, «The international dimension of subnational self-government», dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, n° 4, 1984, p. 5-31. Toutefois, quelques années auparavant, Ivo D. Duchacek utilisait le terme «microdiplomatie» pour parler de ce type de relations subétatiques. Voir «Transborder regionalism and microdiplomacy: A comparative study», communication au *Seminar on Canada-United States Relations*, Harvard University, 1983. Rappelons toutefois, comme le souligne Brian Hocking, que déjà au début des années 1930 Harold W. Stoke s'était attardé à la question de la politique étrangère des États fédérés: *The Foreign Relations of the Federal State*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1931. Quelques années plus tard, c'était au tour de Kenneth Clinton Wheare de consacrer un chapitre dans l'une de ses études sur le fédéralisme, à la politique étrangère et aux gouvernements fédérés: *Federal Government*, 2^e éd., Londres, Oxford University Press, 1951.

44. Louis Bélanger, «Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie», *Politique et Sociétés*, vol. 16, n° 1, 1997, p. 40 (voir la note de bas de page).

et à différents degrés des activités internationales des États fédérés⁴⁵. Dans la poursuite d'une compréhension dynamique et d'une conceptualisation redéfinie du phénomène, d'autres auteurs, comme les professeurs Stéphane Paquin et Louis Balthazar, ont fini par conjuguer le terme paradiplomatie et celui d'identitaire. Cette conjugaison terminologique refonde ainsi les paramètres de recherche à partir d'une variable plus spécifique, précise et essentielle à l'explication de plusieurs cas de relations internationales subétatiques (et non pas tous), soit à partir des fondations identitaires de certaines entités fédérées⁴⁶.

Une question centrale demeure : la *paradiplomatie identitaire* constitue-t-elle en soi une politique étrangère au niveau subétatique ? Il semble qu'il soit de plus en plus admis dans le champ disciplinaire que ce concept, tout comme pour la seule paradiplomatie, ne désigne plus simplement l'action internationale des États fédérés, mais qu'elle signifie en soi une politique étrangère au niveau subétatique⁴⁷. Si la *paradiplomatie identitaire* est une politique étrangère, il est évident qu'elle en possède les principales caractéristiques, c'est-à-dire qu'elle participe du même noyau notionnel mais qui est de moins fort ampérage, sans quoi nous n'accolerions pas l'étiquette « subétatique » à la notion de politique étrangère ou celui de « para » au concept de diplomatie. Ces taxations sémantiques impliquent nécessairement des distinctions épistémologiques marquées entre ces deux types de politique étrangère. Or, ces distinctions entre ces notions

45. Panayotis Soldatos, « An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors », dans H.J. Michelmann et Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, op. cit., p. 34.

46. Voir au sujet de la question identitaire relativement aux relations internationales subétatiques l'article de Jacques Palard, « Avant-propos », dans Jacques Palard (dir.), *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, 1999, p. 653-656. Dans ce texte, sans employer le terme « *paradiplomatie identitaire* » (il utilise séparément les termes « paradiplomatie » et « identité »), l'auteur souligne et fixe l'importance de l'identité dans la construction et le déploiement des relations internationales subétatiques. C'est d'un constat avoisinant celui de Palard que des chercheurs comme Louis Balthazar et Stéphane Paquin ont déployé ce raisonnement. S'en tenant au strict cas québécois, dans son article « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », Louis Bélanger souligne également l'importance de l'identité dans le déploiement des relations internationales du Québec. Il faut également souligner le caractère « culturel » qui est généralement vu comme un élément incontournable de cette sphère d'activités pour certaines entités fédérées. Voir Louis Bélanger, « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, vol. 25, n° 3, 1994, p. 421-452; Michel Lacroix, « Introduction. Les Québécois et les relations internationales », *Globe : revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, n° 1, 2010, p. 13-23.

47. En effet, Stéphane Paquin a écrit à ce sujet : « une *paradiplomatie identitaire*, c'est-à-dire une paradiplomatie ou une politique étrangère sur le plan subétatique », dans « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, nos 2-3, 2004, p. 203.

coextensives mais explicites sont rarement faites de façon formelle dans la littérature, alors qu'elles rendent compte de deux réalités partiellement différentes – les politiques de deux groupes d'acteurs distincts.

Soulignons tout d'abord que la diplomatie (élément d'une notion plus large et englobante, soit la politique étrangère), par définition, a une facture moins affirmative que peut l'être celle de la politique étrangère prise dans son entièreté conceptuelle. Étant axée davantage sur la négociation, sans complètement exclure la confrontation et le caractère conflictuel que peut receler le système international, la diplomatie est une forme de jeu politique basé, notamment, sur des ambitions/concessions. Ainsi, on comprendra que la *paradiplomatie*... identitaire, elle-même dérivée de la diplomatie, est de moins fort ampérage que « la » politique étrangère. Mais le problème de l'activité internationale des États subétatiques n'est pas pour autant résolu, et la *paradiplomatie identitaire* est encore loin d'être épistémologiquement fondée.

Or, pour résoudre cette difficulté théorique, soit celle de l'authenticité de l'activité internationale des nations minoritaires, et pour fonder de ce fait cette *paradiplomatie identitaire*, il faut comprendre d'emblée **le double lien ontologique vivant et substantiel qui relie les consciences de ces identités/cultures minoritaires à leur propre noyau institutionnel consolidé**. En effet, l'opacité métaphysique d'une politique étrangère subétatique, par définition, est à plus faible densité de production de réel que peut l'être la politique étrangère d'un État souverain, car elle est précisément l'expression de cette contradiction qui s'exprime par ce double rapport fondamental (ontologique) consolidé. Dans le cas Québec/Canada, par exemple, on trouve : un double identitaire (québécois/canadien), un doublement des instruments politiques (deux ministères responsables sensiblement de la sphère d'activité internationale...), une fission des énergies spirituelles de la société québécoise (nationalisme québécois/nationalisme canadien), ajoutée à la bipartition des réceptacles de la puissance de souveraineté (État québécois/État canadien), etc. Ainsi, il faut prendre en considération, d'une part, la capacité institutionnelle d'un État subétatique à capter et noyauter ses consciences et, d'autre part, la partition des consciences de ce même État qui seront attirées puis enchâssées par le concentré institutionnel de « leur » État-nation respectif. Par exemple, dans le rapport Québec/Canada, d'un côté nous avons la capacité du Québec – avec son gouvernement, ses organes managériaux, son ministère des Relations internationales, etc. – à pénétrer les consciences québécoises, puis à les faire adhérer à sa matrice métaphysique de déploiement de ses relations internationales, ce qui lui donnera sa puissance de souveraineté (en la matière). De l'autre côté, nous avons la capacité (organisationnelle et symbolique supérieure) du Canada – avec son gouvernement central, ses

organes managériaux fédéraux, son ministère des Affaires étrangères, etc., qui possède déjà une adhésion acquise du fait de la reconnaissance de sa souveraineté – à aspirer les consciences québécoises dans sa matrice métaphysique, ce qui lui donnera, par la force des choses, toute sa puissance, entre autre, dans les relations internationales qui touchent le Québec, dont une importante base est déjà fondée et cristallisée dans cette matrice. En ce sens, il paraît tout à fait normal pour le gouvernement canadien de parler au nom du Québec, le Canada étant l'État souverain établi et reconnu au sens westphalien. Cette dynamique s'exprime au Québec par le lien qui subsiste entre les consciences québécoises, le *logos*⁴⁸... de souche canadienne et nécessairement *canadianisante*, et par une « frileuse » québécoïté. Et cet état particulier de « légitimité », dans lequel le sujet québécois se retrouve, provoque une sorte de syndrome du double psycho-politique : Qui nous représente sur la scène internationale ? Si la réponse pour les consciences d'une culture (majoritaire) d'un État souverain apparaît évidente et univoque, elle est d'autant plus complexe et obscure pour celles (minoritaires) intégrées dans un État subétatique comme au Québec. Car malgré le fait que le Québec soit une nation construite comme un artéfact, sur le plan politique c'est la force d'agrégation que détiendra le pouvoir fédéral canadien qui la créera.

C'est cette cinétique complexe, importante mais à faible diffusion d'éclairage émanant de l'objet (difficilement perceptible), qui donnera, à la source, l'ampérage de la souveraineté subordonnée d'une nation et sa capacité, en matière de relations internationales, à se doter d'une *paradiplomatie identitaire*. Ainsi, nous avons souligné que la souveraineté de l'État, et le raisonnement est aussi valable pour les États subétatiques, est parvenu à maturité lorsqu'il s'assure d'une légitimité par l'adhésion des consciences de sa société. **Il ne faudrait toutefois pas croire que la *paradiplomatie identitaire* cherche à attaquer de front la souveraineté dominante. Le jeu est beaucoup plus subtil. Elle s'affaire, plutôt, sans cesse à s'assimiler des fragments d'une souveraineté qui ne lui était pas impartie à la source.**

Ce processus est toutefois difficilement quantifiable. Disons simplement qu'il s'observe et se mesure, principalement, en trois lieux : par l'adhésion spontanée et la mobilisation des consciences d'une société à ces fins internationalistes, c'est-à-dire une forme de consolidation socio-politique des ressources spirituelles d'une identité concernant ces questions (pensons à l'adhésion, assez générale, à la doctrine Gérin-Lajoie et aux

48. Par *logos* nous entendons une rationalité supérieure, construite comme gouverne du monde.

actions qu'elle autorisa sur le plan international⁴⁹); par la capacité d'action internationale autonome de cette nation minoritaire – une *paradiplomatie identitaire*, dans sa pleine affirmation, exige à la source une prise en charge intégrale des relations de cette culture minoritaire avec l'extérieur – et, nécessairement, la portée, l'écho de sa voix en cette scène; et par l'institutionnalisation puis le déploiement et la mise en œuvre de dispositifs politiques conséquents et construits comme tels. Ainsi, l'affirmation d'une *paradiplomatie identitaire* peut s'observer, notamment en cet espace...

Ces premières précisions théoriques nous ont aidés, croyons-nous, à mettre en lumière certaines postures épistémologiques de la *paradiplomatie identitaire*, tout en nous permettant de mieux cerner l'importance et la place qu'occupent ces concepts de souveraineté et de légitimité dans la notion de politique étrangère... même au niveau subétatique. Ces concepts de souveraineté et, du fait même, de légitimité sont au cœur de notre problématique, car dans le cas Québec/Canada, elles remettent en cause la souveraineté canadienne sur le territoire québécois, puisque l'élaboration d'une politique étrangère au niveau subétatique, soit une *paradiplomatie identitaire* telle que nous la concevons, reconnaît et permet une forme de légitimité et de souveraineté aux États fédérés. C'est précisément ce que la doctrine Gérin-Lajoie ne peut procurer à l'État québécois, car elle se limite essentiellement à la pratique des champs de compétence du Québec dans l'espace international tout en s'arrimant à l'allégeance de la souveraineté canadienne. Les facteurs « sous-jacent ».

La clef de voûte de ce modèle et du coup de cette étude, on l'aura compris, est le concept de la *paradiplomatie identitaire*, qui est en fait – comme nous l'avons présentée précédemment et comme nous la reconceptualisons dans cet essai – la mise en œuvre d'une politique étrangère d'un gouvernement subétatique comme le Québec dont le but premier est le renforcement ou l'édification de la nation « minoritaire », dans ce cas-ci la nation québécoise, dans le cadre d'un pays multinational⁵⁰ ou d'un État multiculturel (le Canada). « La *paradiplomatie identitaire* diffère de [ce que James Der Derian⁵¹ a nommé] la protodiplomatie en ce sens que l'objectif

49. Presque tous les groupes et les partis politiques québécois qui participent d'une façon ou d'une autre aux relations internationales se revendiquent, de nos jours, de la doctrine Gérin-Lajoie.

50. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 12.

51. À ce sujet, voir son ouvrage James Der Derian, *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford et Cambridge (Mass.), Basil Blackwell, 1987. Souligné dans l'article de Louis Bélanger, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *op. cit.*, p. 40 (voir note de bas de page).

[primaire] n'est pas la réalisation de l'indépendance⁵². » À cet égard, Louis Bélanger soulignait précisément que la protodiplomatie désigne plus particulièrement cet espace d'activité internationale subétatique orientée vers un second objectif: celui d'obtenir des appuis à l'étranger dans la poursuite d'une reconnaissance internationale d'un éventuel État souverain⁵³. On comprendra que la protodiplomatie correspond au moment où s'exprime au niveau international la volonté d'indépendance jusqu'à la reconnaissance de celle-ci par d'autres États souverains.

Toutefois, nous ne saurions faire abstraction de l'élément suivant: quand bien même ce ne serait pas son objectif fondamental, la mise en œuvre par une nation minoritaire d'une *paradiplomatie identitaire* risque, à un second niveau de réalité, de poser tôt ou tard la question de son indépendance. En effet, lorsque l'on s'attarde à certaines études sur le nationalisme, plusieurs auteurs, comme le politologue Walker Connor, ont avancé l'idée que le nationalisme jaillit d'un éveil culturel qui émane de groupes minoritaires et que, prenant conscience de leurs sensibilités *d'ethos* sur celles des autres, ils s'apercevraient de ce qui les distingue des sociétés tierces. Partant de ce point, la distinction « nous/eux », ressentie par ces identités ainsi que la charge émotionnelle canalisée et diffusée par cette altérité produiraient ici ce matériel « nationalisme » qui se dirigerait tendanciellement vers la souveraineté des peuples. En ce sens, nous pourrions avancer la thèse que l'amélioration quantitative et qualitative des relations internationales subétatiques, et de surcroît la mise en œuvre de *paradiplomatie identitaire*, jumelée aux effets généraux insufflés par la mondialisation, augmenterait nécessairement l'éveil culturel des minorités non pas à leur existence (sans quoi il ne serait pas question, ici, de *paradiplomatie identitaire*), mais plutôt à ce qui les distingue foncièrement des autres identités collectives (« *tend also to increase the cultural awareness of the minorities by making their members more aware of the distinctions between themselves and others*⁵⁴ »), ce qui aurait pour effet historique de les interpeller, davantage, sur la question de leur souveraineté. C'est par ricochet donc que la *paradiplomatie identitaire* saisit la question des indépendances. Ainsi, plus elle se déploiera, plus elle s'élargira vers la pleine souveraineté.

Rappelons tout de même que le premier « objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne » – symboliques, technologiques, institutionnels, stratégiques...,

52. Stéphane Paquin, « La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n^{os} 2-3, 2004, p. 203.

53. Louis Bélanger, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *op. cit.*, p. 40.

54. Walker Connor, « Nation-building or Nation-destroying ? », *World Politics*, vol. 24, n^o 3, avril 1972, p. 329.

de maximiser leur capacité d'action – «en plus de chercher à faire reconnaître comme nation au niveau international, le processus essentiel de toute tentative de construction de la nation⁵⁵». (On comprendra d'autant mieux en quoi la *paradiplomatie identitaire*, en effet, telle que nous venons de la décrire, ne cherche pas à attaquer de front la souveraineté dominante, et en quoi elle s'affaire sans cesse à s'assimiler des fragments d'une souveraineté qui ne lui était pas attribuée à la source.)

Partant de cette idée, nous pourrions affirmer que la *paradiplomatie identitaire* renvoie à la conception d'une structure formelle d'une superposition diplomatique fondée sur le principe de l'identité distincte d'une société intégrée et contenue dans un pays regroupant de ce fait plusieurs identités historiques, c'est-à-dire un État souverain ayant en son sein plusieurs crypto-nations qui tendent à développer, sur la base de leur identité collective qualitative, des relations internationales autonomes et parallèles à celles de la nation dominante⁵⁶. De plus, la paradiplomatie met principalement l'accent sur les questions de *low politics* (qui s'intéressent par définition à l'économie, au commerce, au social, aux droits de la personne, à l'environnement, etc.) et se désintéresse généralement, à la base, des questions de *high politics* (comme les questions de sécurité, de culture stratégique, d'entente de «coopération» militaire, etc.⁵⁷), mais pas complètement. De plus en plus, avec les conditions qu'impose la mondialisation, plusieurs États subétatiques vont démontrer un certain intérêt – bien que de moins grande importance que pour ceux que présente le *low politics*

55. Voir également à ce sujet l'article de Stéphane Paquin, «La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales», *Politique et Sociétés*, *op. cit.*, p. 203.

56. Au sens étymologique du terme, trois éléments sont à prendre en considération concernant la *paradiplomatie identitaire*. Tout d'abord, le préfixe *para* renvoie à «l'extension de» ou «en dehors de» et «pendant que» ou «en même temps que». Ici, il fait référence à la *diplomatie*. Cette «extension simultanée» *diplomatique* pose ses fondements constitutifs ou revendicatifs sur le principe d'une *identité* collective distincte, mais intégrée dans un ensemble politique constitué – un État souverain intégrant au moins deux nations dont l'une est généralement dominante –, d'où le qualificatif *identitaire* imputé au concept de *paradiplomatie*. Par conséquent, le terme *paradiplomatie identitaire* renvoie à la conception d'une structure formelle d'une superposition *diplomatique* fondée sur le principe de l'*identité* distincte d'une société intégrée et contenue dans un pays regroupant par le fait même plusieurs identités historiques. C'est-à-dire un État souverain ayant en son sein plusieurs nations qui tendent à développer, sur la base de leurs *identités* collectives qualitatives, des relations internationales autonomes et parallèles à celles de la nation dominante. Nous aurions pu également utiliser, dans cet essai, le terme «*paradiplomatie nationalitaire*» puisque ce sont les nations non reconnues souveraines qui tendent ou cherchent à déployer et à exercer ces paradiplomaties. En définitive, il faut entrevoir le concept de la *paradiplomatie identitaire* comme une entité sémantique organique nouvelle et supérieure, dont l'ensemble des composantes est porteur de tout un champ de possibles non encore déterminés.

57. Voir à ce sujet, concernant le cas québécois, l'excellent texte de Stéphane Roussel, «Une culture stratégique en évolution», dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 278-297.

à l'égard de ces nations minoritaires – pour les questions que posent, par exemple, celles de la sécurité-défense. En effet, dans le document *Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis* publié en 2010 par le ministère des Relations internationales du Québec (MRI), une section entière intitulée « Contribuer à la sécurité du continent nord-américain⁵⁸ » est précisément consacré à certains problèmes appartenant au *high politics*. À ce titre, il est fait mention dans cette section de l'intérêt que porte le Québec aux questions de sécurité nord-américaine, de certaines ententes Québec/États-Unis sur la coopération en matière de sécurité et d'échange d'informations, ainsi que d'un plan d'action en la matière pour 2010-2013. Ces éléments plutôt nouveaux concernant les relations internationales subétatiques, elles-mêmes passablement récentes, nous montrent à quel point le phénomène en lui-même est en évolution dynamique et comment il s'adapte continuellement à la réalité du système international.

La paradiplomatie identitaire: deux écoles de pensée

Pour plusieurs initiés au phénomène, ces formes d'activités internationales comporteraient un certain nombre de risques pouvant engendrer tumultes, désordres, polémiques, frictions et conflits entre les divers paliers de gouvernement. Comme le soulignent Brian Hocking et Stéphane Paquin, il existe un danger qu'à l'intérieur des pays le développement d'une paradiplomatie crée certaines tensions entre, d'une part, le gouvernement central qui cherche à conserver ses prérogatives internationales en luttant énergiquement contre les forces centrifuges et, d'autre part, les mouvements nationalistes subétatiques qui s'efforceraient de faire émerger leur identité comme acteurs internationaux distincts, échappant en partie au contrôle des États territoriaux⁵⁹. En somme, « [...] les conséquences d'un relâchement du contrôle centralisé de la politique étrangère nuisent à la fois à l'"intérêt national" et au fonctionnement du système international⁶⁰ ».

58. Gouvernement du Québec, *Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, Québec, ministère des Relations internationales, 2010, p. 27-30.

59. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, op. cit., p. 12.

60. Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe? », *Études internationales*, op. cit., p. 409.

Malgré ces risques, d'autres auteurs sur le sujet soutiennent que non seulement l'élaboration d'une politique étrangère d'un État périphérique (subétatique) est possible, mais qu'elle serait également bénéfique pour les relations entre le centre et la périphérie dans un pays, procurant à ces derniers des gains absolus: «[...] les deux paliers de gouvernement ont intérêt à entretenir des liens de coopération⁶¹.»

Il existe donc, comme on peut le constater et comme le souligne Stéphane Paquin⁶², deux écoles de pensée dans la littérature concernant l'élaboration de la paradiplomatie. La première école soutient que la structuration d'une *paradiplomatie identitaire* peut améliorer la politique étrangère des États-nations. C'est l'idée que défend Panayotis Soldatos, autrefois professeur à l'Université de Montréal: «Hence, decentralization could enhance unity efficiency in external relations and become a remedy for the crisis of the nation-state in foreign policy. In an era of specialization, of need for cost efficiency, of limited public resources, and of international interdependence, the combined effort of the two levels of government could constitute, under certain conditions, an improvement of a nation's foreign policy⁶³.» En somme, ce que Soldatos explique, c'est que la décentralisation dans un pays peut augmenter l'unité et l'efficacité de ce dernier dans ses relations extérieures et peut, en plus, devenir une forme de remède pour les crises de l'État-nation en matière de politique étrangère. Soldatos ajoute que dans cette ère de spécialisation, de besoin de rapport coût/rendement, où les ressources publiques sont limitées et où l'interdépendance internationale est présente, l'effort combiné de deux paliers de gouvernement pourrait constituer pour certaines situations une amélioration de la politique étrangère de la nation. Bref, la paradiplomatie pourrait donc opérer comme régulateur de la politique étrangère d'un pays en limitant les effets néfastes des conflits⁶⁴.

Pour sa part, Éric Philippart, maître de conférences à l'Université Libre de Bruxelles, endosse à peu près la même position quand il écrit dans *Le Comité des régions de l'Union européenne* en 1997: «Les relations extérieures régionales s'achèment en Europe vers la généralisation rapide [...] accompagnée d'une pacification des relations entre les niveaux nationaux et régionaux⁶⁵.» Jacques Palard renchérit sur ce sujet en soulignant que l'élaboration d'une paradiplomatie est «[...] un jeu à somme positive,

61. *Ibid.*, p. 419.

62. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, *op. cit.*, p. 13.

63. Panayotis Soldatos et Hans Michelmann Jr., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Londres, Oxford Press, 1990, p. 45. Cité dans Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, *op. cit.*, p. 13.

64. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, *op. cit.*, p. 14.

65. Éric Philippart, «Le Comité des régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne», dans Jacques Borrinet (dir.), *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 23.

dans la mesure où l'érosion du niveau étatique et la perte de centralité qu'il subit sont au total moins importantes que les gains en termes de position désormais acquise sur la scène internationale et de capacité de participation au processus de décision dont bénéficient les acteurs régionaux⁶⁶». Somme toute, pour ces auteurs, la mise en place d'une paradiplomatie permettrait à divers acteurs internationaux et transnationaux de coexister en maximisant les intérêts de chacun, tout en rendant plus efficace la politique étrangère de l'État-nation⁶⁷, engendrant ainsi des gains absolus. « L'idée est qu'une action concertée de tous les ordres de gouvernement favorise la coopération entre le centre et ses périphéries et diminue donc les tensions, car tout le monde y trouverait son compte. De plus, le fait d'agir sur la scène internationale régulerait le nationalisme des mouvements nationalistes subétatiques, car ils auraient par ce moyen réalisé un objet précieux: la représentation de la nation à l'international⁶⁸. » Comme le dit Louis Balthazar, en relations internationales tout se joue dans le regard et la reconnaissance des autres.

Toutefois, les tenants de la seconde école soutiennent que le développement des relations internationales, et plus particulièrement d'une politique étrangère au niveau infraétatique, peut être synonyme de tension et de lutte de pouvoir⁶⁹, ces relations pouvant être « [...] considérées aujourd'hui [...] comme des conflits de compétence⁷⁰ », ainsi que le montre, par exemple, l'évolution historico-politique du Québec et du Canada. Les mouvements nationalistes, tel le Parti québécois, à défaut de pouvoir guider les politiques du gouvernement central, sont tentés d'établir des relations internationales qui échappent partiellement au contrôle de l'État territorial⁷¹. Cette conjoncture peut, par conséquent, exporter les conflits intérieurs à l'étranger – c'est ce que Hocking appelle « [...] l'internationalisation des problèmes de politique intérieure⁷² » –, ce qui peut accentuer les conséquences perverses ou néfastes sur l'unité nationale et la crise ou le déchirement de l'État-nation⁷³. « De plus, sur le plan domestique, une lutte de pouvoir s'installe entre un gouvernement central qui cherche à conserver son monopole de la représentation extérieure et les mouvements nationalistes subétatiques qui cherchent à se libérer, du moins partiellement,

66. Jacques Palard (dir.), « Les relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 668.

67. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, op. cit., p. 14.

68. *Idem*.

69. *Ibid.*, p. 15.

70. Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe? », *loc. cit.*, p. 419.

71. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, op. cit., p. 15.

72. Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe? », *loc. cit.*, p. 419.

73. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, op. cit., p. 15.

de la tutelle de l'État⁷⁴. » C'est ce qui se passe, plus souvent qu'autrement, dans les relations entre Québec et Ottawa lorsque les rapports politiques du Québec sont entretenus à l'étranger. Les conflits s'intensifient, les positions se durcissent, puis un dialogue de sourds et un bras de fer s'installent entre les deux paliers de gouvernement.

C'est précisément sur cette seconde vision de la *paradiplomatie identitaire* que nous assoirons notre étude, car elle rend plus fidèlement compte du contexte politico-historique dans lequel sont plongés le Québec et le Canada quand il s'agit de relations internationales.

Apportons ici une précision. Il faut évidemment envisager que les deux dimensions que traduisent ces écoles peuvent être, et c'est même généralement le cas, vivantes et présentes simultanément dans le réel sociopolitique des sociétés qui doivent faire face à ce phénomène. En effet, tout est une question de conjoncture historicopolitique dans laquelle une nation minoritaire tente de mettre en œuvre une *paradiplomatie identitaire*, en faisant appel aux acteurs en place et aux forces en présence. La conjonction de ces trois éléments influencera, pour une période donnée, la dynamique globale en la matière. Mais le chevauchement de ces éléments sociopolitiques que subissent nécessairement les sociétés et dont il faut impérativement tenir compte nous font conclure, en tous lieux confrontés à la *paradiplomatie identitaire*, à des continuités et à des discontinuités historiques concernant les deux dimensions – jeu à somme positive/sources « de tensions gains (gains absolus/gains relatifs) » – que nous venons de présenter. Il est tout de même possible en s'arrêtant, comme le fait cette étude, sur un cas de figure particulier de remarquer des tendances fortes vers l'une ou l'autre de ces écoles. Il est toutefois plus rare que le phénomène se livre et se présente de façon entièrement polarisée.

La position épistémologique de la *paradiplomatie identitaire*

La paradiplomatie identitaire s'identifie plutôt, du point de vue épistémologique, à une certaine conception du positivisme. Il faut l'entendre comme suit : une science rigoureuse doit avoir une valeur explicative, c'est-à-dire proposer des variables et établir entre elles, comme le souligne le politologue Lawrence Olivier, des relations nécessaires qui permettent de rendre compte de la réalité. En fait, une telle science repose sur un

74. *Ibid.*, p. 15 et 16.

principe d'intelligibilité: le déterminisme. Ce terme, depuis son introduction en sociologie au XIX^e siècle, postule que l'état futur d'un système est contenu dans son état présent. En ce sens, il est possible, connaissant l'état d'un système à un moment t , de prévoir son état à des moments ultérieurs $t + 1$, $t + 2^75$... Ainsi, on pourrait résumer très succinctement le déterminisme, dans le cas de figure qui nous intéresse, de la façon suivante: les décideurs politiques d'une société n'agissent pas par hasard ni sans objectifs. Ici, les relations internationales d'un État, souverain ou non, sont déterminées par le comportement qu'il adopte sur la scène internationale, soit par sa pratique internationale, soit – bien que ce ne soit pas le propos de cet essai – par la perception et la reconnaissance qu'on lui attribue sur la scène internationale. Cette pratique internationale ainsi que la perception et la reconnaissance d'un acteur sont elles-mêmes déterminées par la politique étrangère de cet État mais, jusqu'à présent, seulement quand ce dernier (l'État) est souverain. Par conséquent, la *paradiplomatie identitaire* une fois opérationnalisée permettrait, d'une part, de lever l'hypothèque de la doctrine Gérin-Lajoie et, d'autre part, d'influencer par son application la pratique internationale et les relations internationales de l'État québécois et ainsi de faire passer ses activités internationales à un stade supérieur, c'est-à-dire de lui permettre de mettre en œuvre une vraie politique étrangère subétatique.

Dans cet essai, nous soutiendrons l'hypothèse que, premièrement, la doctrine Gérin-Lajoie empêche le Québec de se doter d'une politique étrangère (même subétatique), soit une *paradiplomatie identitaire*, parce qu'elle maintient la double allégeance canadienne et québécoise. Deuxièmement, la *paradiplomatie identitaire*, au contraire, source de conflits et de remises en question de l'allégeance canadienne, permettrait au Québec d'adopter le comportement d'un acteur étatique et gouvernemental particulier sur la scène internationale, d'organiser librement et de manière plus souveraine, sans ingérence du gouvernement fédéral, ses relations internationales et ainsi formuler et déployer une véritable politique étrangère. Une *paradiplomatie identitaire* québécoise pleinement fondée commande de penser substantiellement, dans les conditions qui sont celles du Québec, l'action internationale de cette nation, et de parvenir à réfléchir et à s'assimiler une politique étrangère québécoise comme cadre initial au sein duquel cette société est en elle-même et pour elle-même possible à l'international.

75. Raymond Boudon et François Bourricaud, « Déterminisme », dans *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 160-161. Voir également Étienne Balibar et Pierre Macherey, « Déterminisme », dans *Dictionnaire de la philosophie*, Paris, Encyclopaedia Universalis et Albin Michel, 2000, p. 374-390.



Cette étude propose de confronter les réalités pragmatiques des relations internationales du Québec (les réalisations du Québec dans ses relations internationales) aux idéologies théoriques de cet État (l'élaboration d'une politique étrangère). C'est sur un contact prolongé avec la littérature recensée sur cette pratique et les actions posées par le Québec sur ce sujet que reposera la méthodologie de notre enquête.

Nous élaborerons ce travail en deux temps ; une première partie consistera en la description phénoménologique, puis une seconde partie traitera de la confrontation des abstractions théoriques qui définissent les modèles retenus, à savoir la doctrine Gérin-Lajoie et la *paradiplomatie identitaire*.

Les relations internationales du Québec avant 1960

Avant la Révolution tranquille, s'il y eut des efforts du gouvernement du Québec en politique étrangère, il faut constater qu'ils furent des plus modestes.

Louise BEAUDOIN

Dans ce troisième chapitre, nous présenterons, dans un premier temps, les sources ontologiques de l'Être-québécois, les fondations métaphysico-nationales de cette société, et la relation originelle canado-québécoise imposée à même sa matrice culturelle (celle du Québec). Également et en complémentarité, nous brosserons un tableau de la dynamique *historico-politique* canadienne – dynamique nécessaire à une compréhension globale de la dynamique québécoise. Ces précisions nous permettront d'autant mieux – pour une intellection plurilatérale du phénomène – de saisir, dans un deuxième temps, la conjoncture historique que représentent les relations internationales du Québec, du début du XIX^e siècle jusqu'au début des années 1960. La description de ces relations qui furent peu développées durant cette période nous permettra de constater et de comprendre les effets de l'application des principes de la « doctrine Gérin-Lajoie », qui émergea en plein cœur de la Révolution tranquille. Il faut souligner que les faits retenus dans ce chapitre sont ceux qui sont généralement relatés

dans la littérature. Ces relations se résument à peu de chose, comme l'illustre le tableau 1 (voir p. 84). Mais délimiter l'espace, même restreint, que représente l'ensemble de ces activités durant cette large fourchette de temps (un siècle et demi) nous aidera à porter un regard plus éclairé sur l'état actuel des lieux ainsi que sur nos perspectives d'avenir.

Mise en contexte historique : retour aux sources¹

Pour bien comprendre la dynamique canadienne, il est important de tenir compte d'un certain nombre de considérations sociohistoriques. Tout d'abord, il faut se rappeler que ce sont les aïeux des Québécois d'aujourd'hui qui se sont considérés les premiers, en ces terres, comme étant Canadiens, et ce, dès le XVII^e siècle². Les autochtones de ce territoire, les Amérindiens, commencent à peine maintenant à se désigner comme Canadiens, alors que ce processus identitaire de « canadianisation » ne préoccupe les Canadiens anglais que depuis la fin du XIX^e siècle³.

Apportons ici une longue mais importante précision. Pendant plus de 150 ans, « [...] les Canadiens d'origine française vivent seuls dans un État séparé. [...] sans chercher à devenir une minorité dans un grand tout dominé par une nation étrangère. [...] Aussi longtemps que le Canada français [...] [vit sous un mode plutôt autarcique], aussi longtemps que la cause de sa naissance et de son épanouissement comme peuple [...] » est présente et centrale dans cette jeune société, elle se développe, se consolide et évolue vers l'édification d'une nation moderne et pleinement constituée⁴. En ce sens, cette nation française d'Amérique du Nord aurait eu l'attribution et le privilège de s'approprier sa souveraineté, c'est-à-dire l'autonomie et la responsabilité interne et externe de sa société et « [...] d'être présente par elle-même au monde⁵ ». Mais l'histoire en décida autrement ; l'aventure qui devait historiquement mener à un État-nation français en Amérique

-
1. La première section de ce troisième chapitre s'inspire, en partie, du texte de Christian Dufour, professeur à l'École d'administration publique, « Les relations intergouvernementales du Québec », tant dans le fond que dans la forme.
 2. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public – expérience canadienne*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 338.
 3. *Idem*.
 4. Maurice Seguin, *L'idée d'indépendance au Québec – Genèse et historique*, Trois-Rivières, Boréal express, coll. « 1760 », 1968, p. 10-11.
 5. *Ibid.*, p. 12.

s'estompa tragiquement avec la Conquête de 1759-1760 – la nation s'étant constituée, mais l'État souverain ne s'étant jamais réalisé. (Ce qui n'est pas sans rappeler la belle mais triste formule de l'historien québécois Roger Payette, «Ce peuple qui ne fut jamais souverain».) Dès ce moment, les Canadiens de langue et de culture françaises ne seront plus seuls sur le territoire – non plus que dans leur *conscience collective* –, car un second Canada verra le jour, une deuxième colonie de langue et de culture anglaises cette fois s'édifiera et s'imposera par la force, puis par sa suprématie politique et économique, sur ce vaste territoire pour finalement voir cette prédominance se consolider par le nombre en devenant majoritaire⁶ au milieu du XIX^e siècle. En 1840, avec l'Acte d'Union, se confirmera cet état de domination, politique et économique, d'une colonisation française en évolution, mais avortée dans son déploiement depuis ces événements.

Le drame amorcé par 1760 [...] est finalement parachévé par ce verrou qu'est l'Acte d'Union [...] en unissant le Haut-Canada et le Bas-Canada au sein d'un Canada-Uni, on se donne les moyens de mettre progressivement en minorité les francophones. L'immigration accélérera ensuite ce basculement démographique. Dès lors, le régime parlementaire fonctionnera à l'avantage de la nouvelle majorité anglophone.

[...]

[...] encastrés dans un système que l'on verrouille [...] et qu'ils (les francophones) ne pourront plus jamais modifier sans le consentement du groupe majoritaire⁷.

Le destin de ce peuple français d'Amérique basculera subséquemment, et se verra à jamais obliqué. Et la langue anglaise deviendra alors « la langue de la résignation⁸ » pour les francophones.

Longtemps canadien, ce peuple, dans une forme de transmutation identitaire forcée, doit se redéfinir et se trouver une seconde identité, car «l'autre», cette nouvelle collectivité imposée à la source, s'appropriera la sienne par une sournoise infiltration ontologique. Les Canadiens fondateurs devront donc, afin de se reconnaître collectivement à nouveau et de se différencier de «l'autre conquérant», s'investir d'une singularité identitaire... se reconnaissant alors comme Canadiens français. Mais le malaise

6. *Ibid.*, p. 12-13.

7. Joseph Facal, *Quelque chose comme un grand peuple*, Montréal, Boréal, 2010, p. 45-46. À cet état de fait, rappelle Facal, il faut ajouter, comble de l'arrogance, que l'on épongea « les dettes » qu'avait contractées le « Haut-Canada avec les surplus du Bas-Canada ».

8. Lise Paradis, *Lettre à sa sœur, Nicole Pépin*, 24 juin 2009.

est plus profond. Pour oublier son «histoire humiliée⁹» et douloureuse, pour échapper à cette âme collective tourmentée et troublée, pour fuir son indicible malaise d'aliénation¹⁰ et d'asservissement, il lui faut à nouveau, dans les années 1960, par une deuxième transmutation, se trouver et s'approprier une identité qui sache redonner espoir à ses rêves enfouis et qui soit en mesure de dissiper la confusion qui règne sur le territoire de la «belle province»: Sommes-nous toujours Canadiens même si «l'autre» (le Canadien anglais), cette doublure ontologique, a usurpé notre identité? Portons-nous en nous-mêmes collectivement ces deux identités: canadienne et française? Si oui, sommes-nous «Canadiens d'abord, français ensuite¹¹»? Puisque, à l'origine de ce partage docile de cette identité et du qualificatif de «français» depuis imputé, il nous en est renvoyé une image de vaincus: les Canadiens *français*, ceux-là mêmes qui ont perdu. Il sera donc proposé d'être Québécois, pour ne plus porter en nous-mêmes et dans notre nomination le symbole de l'échec, et ce, sans se renier. Mais le spleen persiste. Car cette nation fut dépossédée de son Être collectif et elle est – jusqu'à ce qu'elle corrige cette déviation de l'histoire – impuissante, condamnée à une *errance identitaire*¹², n'ayant jamais pu, contrairement aux autres nations modernes, se cristalliser, se fonder et s'épanouir pleinement et librement sans qu'apparaissent, de façon récurrente, des formations psychopathologiques profondes (latentes)..., génératrices de contre-transferts critiques d'une perpétuelle remise en question: «Qui sommes-nous?» Aujourd'hui, se nommer Québécois, sans fondamentalement s'affirmer tels, sans pleinement déployer sa québécoité non plus, c'est se renvoyer l'image de nos insuccès et, pire encore, de notre propre abandon d'être, en soi et pour soi, au monde. Nous existons, mais... sans jamais poursuivre l'affirmation. Singulier! Singulier! Nous avons perdu nos repères fondamentaux et, par conséquent, nous ne savons plus pourquoi nous devons nous battre, ni même pour qui. Bien évidemment, il y aura toujours quelqu'un pour s'opposer à la lecture de cet état de fait... nous ne pouvons rien y changer. (Ce détour de précision théorico-identitaire

9. Trop souvent, l'idée circule dans les consciences québécoises que «Notre histoire politique ressemble à une grande bibliothèque vide», et que nous n'avons jamais connu d'odyssée glorieuse – une sociogenèse dépourvue de grands penseurs, de conquérants et de héros. Ces regards ombrés sur notre passé ont fini par assombrir et amoindrir la perception des générations suivantes à l'égard de l'histoire du Québec. Voir, au sujet des penseurs québécois, Marc Chevrier, «Le provincialisme, ou l'indolence politique», *Liberté 240*, vol. 40, n° 6, décembre 1998.

10. Jean Bouthillette, *Le Canadien français et son double*, Montréal, Éditions de l'Hexagone, 1972, p. 13-21.

11. *Ibid.*, p. 18.

12. L'idée d'une *errance identitaire* fera l'objet d'un ouvrage ultérieur sur le nationalisme québécois. Disons simplement que l'exil ontologique de l'Être québécois s'est amorcé il y a plus de deux siècles et demi, et que c'est comme une longue dérive de son âme collective dont il est victime: les amarres ont été larguées, le courant l'a emporté et son port d'attache fut oublié dans les limbes de son «subconscient» communautaire.

n'était pas inutile même pour traiter des relations internationales du Québec, car il nous permet, croyons-nous, d'une part, de faire ressortir le manque de ressources et de puissance substantielle/métaphysique de cette société à s'imposer au monde – n'ayant jamais pu fonder sur un socle métaphysique dense les essences québécoises. Et, d'autre part, il nous permet de mieux comprendre, dans ses fondements, l'ensemble de la dynamique Québec/Canada et, par ricochet, une part non négligeable de l'objet d'étude ici investi.)

Par ailleurs, et de manière constitutive, il est important de rappeler que le Québec est l'une des provinces fondatrices du Canada, avec l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Ce nouveau pays (le Canada) fut doté d'une constitution quasi fédérale en 1867 – une forme de consolidation de l'Union de 1840 –, avec un système politique monarchique parlementaire à la britannique¹³. L'appellation « confédération¹⁴ » rend toutefois bien compte de l'ambivalence qui caractérise, depuis le début, ce régime¹⁵. Du côté canadien-français (québécois), on le caractérisa principalement comme une entente entre les Canadiens français et les Canadiens anglais, alors que du côté canadien-anglais on le perçut généralement comme un commun accord entre les quatre provinces fondatrices entériné par une loi britannique, malgré le fait que ces derniers auraient préféré un régime unitaire¹⁶.

Soit. Sur le plan pragmatique, dès 1919, le Canada évoluera vers sa souveraineté politique internationale en signant le traité de Versailles et en « [...] devenant membre à plein droit, en 1920, de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail¹⁷ ». En 1921, à la Conférence impériale, le Canada affirmera sa souveraineté internationale¹⁸. Cependant, ce n'est qu'en 1931, avec le Statut de Westminster, qu'il acquerra essentiellement son indépendance juridique. De la Constitution de 1867 jusqu'au Statut de Westminster de 1931, c'est le gouvernement impérial britannique qui, essentiellement, assumera les affaires étrangères du Canada, conservant ainsi la main haute sur les relations extérieures canadiennes¹⁹.

13. *Ibid.*, p. 338-339.

14. Précisons qu'une confédération est une « association d'États indépendants ayant délégué par traité l'existence de certaines compétences à des organes communs » et où chaque membre ou confédéré conserve sa souveraineté et a le droit de retrait. Voir Philippe Boudreau *et al.*, *350 mots clés de science politique*, Montréal, Chenelière McGraw-Hill, 1998, p. 80.

15. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », *op. cit.*, p. 339.

16. *Idem.*

17. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire, 1994, p. 8.

18. *Idem.*

19. Paul-André Linteau, René Durocher et Jean-Claude Robert, *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise*, Ville Saint-Laurent, Boréal Express, 1979, p. 254.

Si le rôle du gouvernement canadien fut relativement timide en matière internationale durant la majeure partie de cette période, le rôle du gouvernement du Québec fut, pour sa part, extrêmement limité jusqu'au début de la Révolution tranquille²⁰. En effet, ce sont les relations intergouvernementales canadiennes du Québec qui furent au départ les plus importantes. Pourtant, cette catégorie de relations fut, elle aussi, restreinte pour le Québec, et ce, pour plusieurs raisons: «Tout d'abord, dans les débuts de la Confédération, les divers gouvernements occupaient dans la société une place beaucoup moins importante que ce n'est le cas aujourd'hui. Par ailleurs, les compétences originelles du fédéral et des provinces, telles que fixées par la Constitution de 1867, étaient relativement étanches et séparées²¹.» Il faut également tenir compte du fait que cette constitution de type fédéral exprime un fédéralisme extrêmement centralisateur²² à la base, faisant ainsi du gouvernement du Québec une fonction publique provinciale plutôt mineure.

De plus, contrairement au modèle fédéral étasunien, qui est une fédération relativement décentralisée où les pouvoirs résiduels²³ non mentionnés par la Constitution reviennent aux États fédérés – il en est de même de la fédération suisse qui est une fédération considérablement décentralisée et où, aussi, les compétences résiduelles reviennent aux cantons²⁴ –, au Canada, les pouvoirs résiduels sont attribués au gouvernement fédéral. À cela, nous pouvons ajouter que la plupart des pouvoirs importants de l'époque, notamment sur le plan économique et en matière de taxation, sont réservés au gouvernement fédéral. Ainsi, ce gouvernement exerce la même prédominance sur le plan financier. Alors que les provinces ont des pouvoirs très circonscrits, puisqu'elles n'ont droit qu'aux contributions directes de la province en vue de prélever des revenus à des fins provinciales, qu'elles se verront retirer durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement canadien a le droit d'effectuer «le prélèvement des deniers par tous modes ou systèmes de taxation²⁵». Il faut également noter qu'à cette époque le gouvernement fédéral avait un droit, plutôt exceptionnel, de désaveu sur toute législation provinciale, et ce droit, en 1867, ne connaît

20. Christian Dufour, «Les relations intergouvernementales du Québec», *op. cit.*, p. 339.

21. *Idem.*

22. Paul-André Linteau *et al.*, *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise*, *op. cit.*, p. 254.

23. «La caractéristique principale de la répartition des pouvoirs réside dans le fait que la Constitution (étasunienne) énumère les matières de compétence fédérale.» Voir Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002, p. 24.

24. *Ibid.*, p. 24-25.

25. Paul-André Linteau *et al.*, *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise*, *op. cit.*, p. 255.

pour ainsi dire aucune limite²⁶. Il faut également souligner que le chef de l'État québécois, le lieutenant-gouverneur, est nommé par le gouvernement central, alors que c'est ce dernier qui doit sanctionner toutes les lois provinciales, notamment celles du Québec. Ce dernier pouvoir est toutefois tombé en désuétude avec les années, devenant au fil du temps une forme de pouvoir symbolique. Enfin, « les sénateurs qui, en principe du moins, dans un régime fédéral, doivent être les défenseurs des provinces, sont nommés par le gouvernement fédéral²⁷ ».

Somme toute, le fédéralisme canadien, « [...] qui était sur papier à peine fédéral en 1867 [...] », se transforma pour devenir, dans les années 1930, l'une des fédérations les plus décentralisées au monde, notamment à cause d'une série de décisions juridiques prises par le Conseil privé de Londres qui favorisait nettement les provinces²⁸.

Créée à cause de la grande crise et du marasme économique dans lequel le Canada était embourbé, la commission fédérale d'enquête Rowell-Sirois fit en 1940 un certain nombre de recommandations, dont la centralisation du système fédéral canadien²⁹. Cette centralisation se concrétisa grâce aux pouvoirs exceptionnels réservés à cet effet en vertu de la Constitution. À la suite de la Seconde Guerre mondiale :

[...] dans la foulée des grandes « conférences de la reconstruction », Ottawa entreprit de mettre sur pied un État providence « à la canadienne », sans qu'on ait à modifier formellement la constitution, et ce, malgré que la plupart des gestes et activités requis aient été de la compétence des provinces, responsables, par exemple, de l'éducation, de la santé et des affaires municipales.

On mit plutôt à profit l'esprit de coopération fédéral-provincial qui avait prévalu durant la guerre pour amener les provinces à consentir à toute une série de programmes à frais partagés dans leurs secteurs de compétence. Ottawa défrayait 50% des coûts de ces programmes en vertu de son pouvoir de dépense et en fixant les paramètres généraux et particuliers. Ce « fédéralisme coopératif » se poursuivit jusqu'au début des années 1960, avec l'appui du reste du Canada.

Durant cette période, le Québec fit le plus souvent bande à part, refusant de participer à des programmes fédéraux qui ne respectaient pas, à son avis, les champs de compétence que lui réservait la constitution. Durant l'après-guerre et jusqu'en 1960, les relations intergouvernementales

26. *Idem.*

27. *Idem.*

28. Christian Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », *op. cit.*, p. 339.

29. *Ibid.*, p. 339-340.

canadiennes au pays se firent sous la ferme direction du gouvernement fédéral, le secteur le plus touché était celui de la taxation et de la fiscalité³⁰.

C'est donc dans cette dynamique canadienne de centralisation que l'ensemble des relations intergouvernementales du Québec évolua. Jusqu'au début de la Révolution tranquille, les relations intergouvernementales canadiennes au pays se sont exercées sous la tutelle du gouvernement fédéral. Les relations internationales du Québec ne pouvaient, dans cette conjoncture, s'édifier et se pratiquer convenablement.

Les relations internationales du Québec: du XIX^e siècle à la Révolution tranquille

Les relations internationales du Québec ne datent pas d'hier. Les premières tentatives de développement en la matière remontent aussi loin qu'au début du XIX^e siècle. À Londres – «[...] suivant l'exemple des autres colonies britanniques de l'Amérique du Nord [...]»³¹ –, une agence du Bas-Canada est créée en 1816³². Son mandat était de veiller aux intérêts du Bas-Canada dans la capitale de l'Empire. En 1833, cette agence bas-canadienne sera abolie, alors que l'administration britannique supprimera, à l'intérieur de ses frontières, ces formes de représentations coloniales au profit d'un «[...] département des agents de la Couronne», dont la fonction était d'être le truchement, l'intermédiaire pour la plupart des colonies britanniques dans la grande métropole anglaise (Londres)³³. En 1871 – dans la foulée de la constitution, sur le territoire anglais, d'agences provinciales autonomes –, le Québec rétablira cette représentation dans le but de recruter des immigrants entre autres en Grande-Bretagne et en Europe continentale³⁴.

Durant ce siècle, les provinces canadiennes jouiront de certains contacts, formels et informels, avec les États américains, notamment dans les domaines de la santé publique, du travail, de l'agriculture et des finances³⁵. Certains accords seront même signés avec les États-Unis dans des domaines relativement mineurs comme le transport, les autoroutes,

30. *Ibid.*, p. 340.

31. André Patry, *Le Québec dans le monde*, Québec, Leméac, 1980, p. 47.

32. Louis Balthazar, Louis Bélanger et Gordon Mace (dir.), *Trente ans de politique extérieure du Québec*, Québec, CQRI-Septentrion, 1993, p. 13.

33. André Patry, *Le Québec dans le monde*, *op. cit.*, p. 47.

34. Paul Gérin-Lajoie, *Combats d'un révolutionnaire tranquille*, Montréal, CEC, 1989, p. 103.

35. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, *op. cit.*, p. 43.

les ponts internationaux, les eaux territoriales, les interactions entre réseaux électriques, la défense civile, les loisirs, le tourisme, etc.³⁶. « Dès les premières années de la Confédération canadienne [...] le Québec envoie des agents d'immigration temporaires dans divers pays³⁷. » La France établit en 1859 un consulat général à Québec.

En 1881, dans le but notamment d'y effectuer des emprunts pour l'État québécois, le premier ministre du Québec, Adolphe Chapleau, se rend en France où il séjournera pendant près de six mois. À l'occasion de ce voyage, il sera reçu partout et se verra même décoré par le gouvernement français. Il revient en sol québécois convaincu que les rapports économiques entre la France et le Québec peuvent se cultiver³⁸. L'année suivante (1882), il nomme, avec son gouvernement, le sénateur Hector Fabre, premier agent général du Québec, au poste de représentant à Paris dans les secteurs de l'économie et de l'immigration³⁹. En 1883, à la suite d'une nomination du gouvernement fédéral, Fabre devient également commissaire général du Canada à Paris. « Le mandat de Fabre est vaste et difficile: encourager la venue d'immigrants français, accroître les relations économiques et financières entre les deux pays et ranimer la solidarité culturelle franco-québécoise⁴⁰. » La tâche est ardue et les succès de Fabre sont moyens, particulièrement en matière d'immigration. À cette époque, la France enregistrait, contrairement à son voisin allemand, une décroissance démographique qui inquiétait gravement son gouvernement⁴¹. Pour cette raison, les autorités françaises espéraient que la migration se ferait des « colonies » vers le centre, ici du Canada vers la France. Fabre aura toutefois plus de succès dans le volet économique de sa mission. En effet, il sera, entre autres choses, l'un des instigateurs de la mise en place à Montréal de la Chambre de commerce française, créée en 1886, et de l'implantation à Paris de la Banque nationale du Canada et de la Maison Beaubien⁴². Lorsque l'on s'arrête finalement à la troisième dimension de son mandat, soit le niveau culturel et par conséquent nécessairement politique, les résultats que présente Hector Fabre sont impressionnants. Ainsi, au cours de son long mandat, plusieurs ministres fédéraux et provinciaux francophones iront en France et participeront à divers événements. Le

36. *Idem.*

37. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », dans Alain G. Gagnon (dir.), *Québec État et société*, Tome 2. Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 505-506.

38. Paul Gérin-Lajoie, *Combats d'un révolutionnaire tranquille*, op. cit., p. 106.

39. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », op. cit., p. 505, ainsi que Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 32-33.

40. Paul Gérin-Lajoie, *Combats d'un révolutionnaire tranquille*, op. cit., p. 106.

41. Stéphane Paquin, « Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 17.

42. André Patry, *Le Québec dans le monde*, op. cit., p. 50.

premier ministre du Québec, Honoré Mercier, séjournera en Europe en 1891. «Durant les trois mois et demi de son séjour outre-mer, on lui fait un accueil digne d'un chef d'État.» Il est «[...] reçu à l'Élysée par le président Sadi Carnot et décoré de la Légion d'honneur. Le roi des Belges le fait commandeur de l'ordre de Léopold et Léon XIII en fait un comte palatin⁴³.» En 1893, Adolphe Chapleau, alors devenu lieutenant-gouverneur, revient à Paris où on lui réserve un accueil des plus chaleureux⁴⁴.

Le gouvernement du Québec décide d'ouvrir un bureau, ou plus précisément une agence commerciale, à Londres en 1908, agence qui ne devient réellement fonctionnelle qu'en 1911. La même année, le sénateur albertain Philippe Roy succède à Hector Fabre, décédé à Paris l'année précédente, en la seule qualité de commissaire général du Canada... Le 20 décembre 1912, la double représentation Québec-Canada prend fin⁴⁵. «Désormais, les échanges franco-québécois passent par les mains de la mission canadienne⁴⁶.» Trois ans plus tard, soit en 1915, une agence générale est ouverte à Bruxelles, tandis qu'un agent général est nommé à New York. En 1912, le bureau de Paris a fermé ses portes, puis c'est l'agence de Bruxelles en 1933 et celles de Londres et de New York en 1935. En 1936, l'Union nationale et son chef Maurice Duplessis, alors premier ministre du Québec, auront fermé l'ensemble des agences générales québécoises⁴⁷, promulguant l'abolition de toutes les agences du Québec à l'extérieur par l'adoption d'une loi (1 Édouard VIII, ch. 11)⁴⁸.

Toutefois, en 1939 le gouvernement libéral d'Adélard Godbout reprend le pouvoir à Québec (pouvoir qu'il avait perdu en 1936 aux mains de Maurice Duplessis). En 1940, l'administration Godbout rétablit l'agence de New York (qui s'établira au Rockefeller Center) – agence qui relèvera du ministère des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce⁴⁹ – et confiera à son tout nouveau bureau le mandat de traiter des questions économiques et commerciales, ainsi que celui d'attirer les touristes étatsuniens qui ne pouvaient visiter l'Europe en raison de la guerre⁵⁰. Il faut

43. Stéphane Paquin, «Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille», *op. cit.*, p. 17. Voir également Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, 1996, p. 33.

44. André Patry, *Le Québec dans le monde*, *op. cit.*, p. 50.

45. *Idem.*

46. *Idem.*

47. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, *op. cit.*, p. 43.

48. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/histoire_ministere/representations/new_york/chronologie.asp>; Paul Gérin-Lajoie, *Combats d'un révolutionnaire tranquille*, *op. cit.*, p. 105.

49. André Patry, *Le Québec dans le monde*, *op. cit.*, p. 52.

50. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, p. 33.

mentionner que pour certains cadres du ministère des Affaires étrangères «[...] l'ouverture de la délégation à New York est le véritable début des relations internationales du Québec parce qu'au-delà de l'idéologie, ouvrir la délégation à New York, c'était reconnaître la réalité économique et s'y adapter⁵¹». En 1941, le ministre des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce, Oscar Drouin, nomme Charles Chartier «directeur suppléant ou intérimaire». Deux ans plus tard, ce dernier sera nommé premier «agent général de la province de Québec à New York⁵²». Durant la guerre de 1939-1945, coupé des relations avec l'Europe, le Québec se tournera vers Haïti et l'Amérique latine. En 1943, le gouvernement Godbout envoie une mission économique dans la «perle des Antilles» (Haïti). Cette mission est précédée, la même année, d'une visite officielle du président haïtien, Élie Lescot, reçu dans la capitale nationale du Québec. Il s'agissait du «premier chef d'État étranger à être l'hôte des autorités québécoises⁵³».

En 1944, lorsque Duplessis revient au pouvoir, sans aller jusqu'à refermer le bureau de New York, il ne démontre pour ainsi dire aucun intérêt pour les relations internationales du Québec... et «[...] l'isolement de l'État se confirme[ra]. D'importantes personnalités étrangères viennent à Québec» parmi lesquelles on compte le président français Vincent Auriol, le président haïtien Magloire, les premiers ministres de France Pierre Mendès-France et Guy Mollet, le secrétaire d'État aux Relations avec le Commonwealth, lord Swinton, etc., mais «[...] ces visites ne donnent lieu à aucun accord avec les autorités québécoises⁵⁴». Cette désaffection pour l'international, Duplessis la conservera jusqu'à la fin de son long règne en 1959. Cette attitude du chef unioniste expliquera, en grande partie, la stagnation que connaîtront les relations internationales du Québec durant cette période, c'est-à-dire de 1944 à 1959.

51. *Ibid.*, p. 32 (voir la note de bas de page).

52. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/histoire_ministere/representations/new_york/chronologie.asp>.

53. Stéphane Paquin, «Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille», *op. cit.*, p. 20.

54. André Patry, *Le Québec dans le monde, op. cit.*, p. 52.

*Tableau 1***Organisation spatiotemporelle des relations internationales du Québec de 1816 à 1960****En Grande-Bretagne**

- 1816: Ouverture d'une agence du Bas-Canada à Londres.
- 1833: Fermeture de l'agence par décision des autorités britanniques.
- 1871: Rétablissement de cette représentation dans le but de recruter des immigrants en Grande-Bretagne.
- 1911: Ouverture d'une agence commerciale à Londres.
- 1935: Fermeture de l'agence commerciale de Londres.

En France

- 1859: Ouverture d'un consulat général de France à Québec.
- 1882: Nomination du sénateur Hector Fabre comme agent général du Québec à Paris.
- 1882: Fabre devient également commissaire général du Canada.
- 1891: Le premier ministre du Québec, Honoré Mercier, est reçu à l'Élysée.
- 1911: Philippe Roy succède à Hector Fabre en la seule qualité de représentant du Canada (commissaire général du Canada) ; la double représentation canado-québécoise prend ainsi fin. Les échanges franco-québécois passeront donc désormais par la mission canadienne.
- 1912: Fermeture du bureau à Paris.

En Belgique

- 1915: Ouverture d'une agence générale à Bruxelles (la législature du Québec autorise la création d'une représentation québécoise en Belgique).
- 1933: Fermeture de l'agence de Bruxelles.

Aux États-Unis

- 1915 Ouverture d'une agence générale à New York.
- 1935 Fermeture de l'agence de New York.
- 1936 Le gouvernement de Maurice Duplessis promulgue l'abolition de toutes les agences du Québec à l'extérieur.
- 1940 Réouverture de l'agence de New York par le nouveau gouvernement d'Adélard Godbout.



Ce détour historique nous permet de conclure que les « débuts des relations internationales du Québec sont [...] loin de s'inscrire dans une politique bien planifiée⁵⁵ ». Les timides relations internationales québécoises durant cette période peuvent s'expliquer, entre autres, par l'absence totale de souveraineté en la matière. Si l'on regarde les affaires étrangères du Canada, de l'élaboration de la Constitution de 1867 jusqu'au Statut de Westminster en 1931, on constate que c'est essentiellement le gouvernement britannique qui exerça, pour le Canada, ses relations internationales, vu la quasi-absence de légitimité canadienne dans ce domaine. Ce cas de figure nous démontre bien et nous fait d'autant mieux comprendre en quoi ces concepts de souveraineté et de légitimité sont aussi essentiels dans l'élaboration et la pratique d'une politique étrangère ou même simplement dans l'articulation des relations internationales. Si les relations internationales du Canada furent aussi limitées durant cette période (de 1867 à 1931), il va de soi que durant cette même période une simple province comme le Québec ne pouvait pour ainsi dire pas développer convenablement ses relations internationales. Il lui fallait, entre autres, être un allié d'Ottawa dans la bataille que menait le gouvernement central pour ses propres relations internationales. De la période allant du Statut de Westminster au début de la Révolution tranquille, c'est principalement la centralisation de la fédération canadienne qui a conduit le Québec vers son ouverture sur le monde, empêchant par le fait même sa légitimation dans ses relations internationales. Le Québec devait mener un combat dans ses relations intergouvernementales canadiennes avec Ottawa. Enfin, il faut tenir compte de la désaffection et de l'attitude négligente du gouvernement de Maurice Duplessis à l'égard des relations internationales du Québec.

55. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », *International Journal*, vol. 59, printemps, 2004, p. 308.

Les relations internationales du Québec depuis la Révolution tranquille : édification et limites

La présence et le rayonnement international des Québécois [se sont] ainsi étendu[s] au monde entier [...] Ce réseau complexe de liens très diversifiés, imbriquant indistinctement des personnes, des institutions, des sociétés commerciales, encore plus que des gouvernements, a tissé des relations qui constitueront lors de la Révolution tranquille la base de l'établissement d'une présence internationale bien articulée du Québec.

Paul GÉRIN-LAJOIE

Dans ce quatrième chapitre, nous présenterons les grands moments des relations internationales du Québec, du début des années 1960 à nos jours. Nous aborderons une période marquée par une diversification et une multiplication des liens internationaux québécois ainsi que par la présence du Québec dans le monde. Cette multiplication n'est toutefois pas la garantie d'une avancée en termes de souveraineté. Cela dit, cette multiplication, à la fois qualitative et quantitative, n'exclut pas d'emblée l'intensification de la souveraineté telle que définie précédemment, plus spécifiquement dans l'introduction et le chapitre premier. Il est donc possible, ici, de se poser la question suivante : est-ce une avancée de la souveraineté

québécoise en matière de politique étrangère ou non? Pour répondre à cette question, nous utiliserons la doctrine Gérin-Lajoie qui traduit d'abord l'émergence de cette thèse durant une période où l'idéologie souverainiste est plutôt faible mais où elle progresse, entre 1960 et 1965. Et nous examinerons une deuxième phase, à partir de 1965, l'année où la doctrine s'est articulée, devenant la trame *eidétique*¹ sur laquelle reposera la légitimité des relations internationales du Québec jusqu'à aujourd'hui. Cette période est considérée comme étant une grande phase, évoluant de façon non linéaire, mais plutôt ondulatoire, où l'on peut observer des moments de souveraineté un peu plus forts. Par conséquent, derrière la même doctrine, les politiques vont acquérir une puissance de fond qu'elles ne possédaient pas durant la première période et surtout avant la Révolution tranquille.

Refusant de sombrer dans un éclectisme résigné, nous sélectionnerons un certain nombre d'exemples pertinents qui nous permettront d'appliquer le modèle de la doctrine Gérin-Lajoie selon l'équation indirecte de quatre périodes (de 1960 à 1968, de 1968 à 1985, de 1985 à 1993 et de 1993 à aujourd'hui). Ici, nous ne prendrons pas l'ensemble de toutes les variables phénoménales des relations internationales du Québec depuis 1960. Dans ce chapitre, nous ajusterons la lentille de nos instruments analytiques sur les domaines de l'éducation et de la culture sans pour autant omettre de négliger les autres sphères du champ international québécois qui seront traitées mais de façon plus succincte. Nous diviserons donc ce chapitre en quatre parties. Nous tracerons d'abord l'évolution des grands organes ainsi que des grands principes organisateurs des relations internationales du Québec; puis nous exposerons brièvement, de façon théorique, l'affirmation de la souveraineté québécoise et de la souveraineté canadienne; ensuite, nous appliquerons l'analyse de l'affirmation de ces deux souverainetés à la réalité pragmatique des relations internationales du Québec; enfin, nous modéliserons, en conclusion de ce chapitre, l'ensemble de cette analyse à partir des montées de la souveraineté québécoise et des réactions de la souveraineté fédérale à cet égard.

1. Nous entendons par *eidétique* la matrice d'idées, la formation discursive qui porte un concentré d'idées fortes qui circulent entre les consciences.

Genèse, élaboration et mutations des organes régulateurs des relations internationales du Québec et principes organisateurs

Il nous semble pertinent, à cette étape de la présente étude, de regarder brièvement l'évolution de l'administration des relations internationales de l'État québécois, de même que certains grands principes organisateurs de ce dernier, pour ensuite nous arrêter sur ce qui constitue précisément le cœur de ce chapitre : la doctrine Gérin-Lajoie. Ces principes sont en quelque sorte un héritage de la Révolution tranquille qui démontre une volonté organisationnelle nouvelle du Québec dans ses relations internationales.

Il faut souligner, tout d'abord, comme le fait remarquer le politologue Louis Balthazar, que les relations internationales du Québec n'ont pas relevé d'un ministère propre à cette sphère d'activité avant 1967². Étant donné qu'avant la Révolution tranquille la nature ou la fonction de ces relations étaient principalement d'ordre économique, les divers bureaux ou agences du Québec à l'étranger furent placés sous la responsabilité du ministère de l'Industrie et du Commerce³. Il faut toutefois rappeler, comme nous l'avons vu précédemment, que c'est le ministre de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie, qui en 1965 signa la première entente importante du Québec sur la scène internationale et qui en plus, et surtout, exprima la doctrine sur laquelle reposera, par la suite, la parcelle de légitimation des relations extérieures de l'État du Québec⁴. Néanmoins, en 1961, le gouvernement du Québec créait un mécanisme, qui, à la base, articulera les relations Québec-Ottawa, le ministère des Affaires fédérales-provinciales, et qui coordonnera également entre 1961 et 1967 la majeure partie des relations internationales de cette province, particulièrement à partir de 1965.

Ce ministère deviendra, le 12 avril 1967, le ministère des Affaires intergouvernementales (MAI), créé par le premier ministre du Québec de l'époque, Daniel Johnson père. L'objectif était de donner une plus grande unité et une cohésion à la politique québécoise dans ses relations internationales⁵. La réussite de cette politique reste toutefois partielle « [...] puisque les ministères déjà engagés dans des opérations à l'extérieur n'abandonnent pas leurs responsabilités⁶ ». C'est toutefois ce ministère qui, graduellement, organisera l'ensemble des relations du Québec, aussi bien canadiennes qu'internationales, et ce, jusqu'à la séparation de ces deux ordres de relations

2. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », dans Alain G. Gagnon (dir.), *Québec État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 525.

3. *Idem.*

4. *Idem.*

5. *Idem.*

6. *Idem.*

en 1984, créant ainsi le ministère des Affaires fédérales-provinciales et le ministère des Relations internationales, dont le mandat se verra nécessairement réduit. En 1988, le gouvernement Bourassa décide de réarticuler, une fois de plus, l'administration des relations internationales du Québec en créant un nouveau ministère qui réunit le ministère du Commerce international, créé en 1983, et le ministère de la Politique internationale (ministère des Relations internationales)⁷ – créant ainsi le ministère des Affaires internationales. Aussi étonnant que cela puisse paraître, la fusion des fonctions économiques et culturelles a produit de bons résultats⁸. Comme le souligne Luc Bernier, « [...] il est possible que ces deux efforts de planification stratégique aient en fin de compte été surtout utiles pour l'exercice qu'ils représentaient. En discutant des façons d'arrimer la mission culturelle et la mission commerciale, le MAI en est venu à cimenter sa culture. Dans la première moitié des années 1990, une culture organisationnelle commune semble se développer au MAI, qui commence à réunir éducation, culture et économie⁹. »

En 1994, avec le retour du Parti québécois (PQ) au pouvoir et dans un contexte préréférendaire, ce ministère québécois fait à nouveau l'objet d'un remaniement administratif, et « Bernard Landry revient à la tête du ministère fusionné, auquel on ajoute celui de l'Immigration et des Communautés culturelles¹⁰ » (le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles). En janvier 1996, pour des raisons de ressources humaines, on procède une fois de plus à la séparation entre les fonctions commerciales et les autres, et on recrée un ministère des Relations internationales (MRI)¹¹. Dans une certaine et possible perspective d'avenir, la proposition principale du XVI^e congrès national du Parti québécois suggère qu'un gouvernement souverainiste regroupe « [...] les principaux services reliés à l'action internationale du Québec dans un seul ministère des Affaires étrangères, de la Coopération et du Commerce international¹² »... Quoi qu'il en soit de l'avenir gouvernemental québécois, nous percevons bien à quel point l'organisation des relations internationales aura connu plusieurs changements administratifs, aussi bien dans ses appellations (changement de nom à cinq reprises en quinze ans) que dans ses responsabilités ou dans ses fonctions – désignant du coup des réalités différentes en ce qui a trait à la fois aux mandats ainsi qu'à

7. *Ibid.*, p. 527.

8. *Ibid.*, p. 529.

9. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 127.

10. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », *op. cit.*, p. 529.

11. *Idem.*

12. Parti québécois, *Agir en toute liberté – Proposition principale XVI^e congrès national*, 2010, p. 50.

l'opérationnalisation et au fonctionnement du ministère. Ainsi, la création du MRI parachèvera, en quelque sorte, «l'établissement d'une administration centrale, [en principe] entièrement responsable des relations internationales» du Québec¹³, comme nous pourrions le constater dans la suite de cette section.

Dans un autre ordre d'idées, en 1974, le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, renforce considérablement la loi du ministère des Affaires intergouvernementales (adoptée le 14 avril 1967), l'une des lois les plus avancées en la matière au Canada¹⁴. «[...] au début des années 1970, au moins cinq ministères se faisaient fort de patronner des programmes dirigés : l'Éducation, la Culture, les Affaires sociales, l'Industrie et le Commerce et l'Immigration. Les trois premiers voient leurs programmes internationaux intégrés au MAI dès 1975, à la suite de la loi de 1974. Les deux autres, en 1977, sous le gouvernement Lévesque¹⁵.» Durant ces quelques années, le MAI renforce sa présence au sein de l'appareil gouvernemental québécois. En somme, le MAI devient un rouage central de toutes les activités internationales du Québec¹⁶.

Les principes de cette loi constituent encore les bases des mandats des récents ministères des Relations internationales (MRI). Dans son plan stratégique pour 2001-2004, le MRI rappelle l'importance de cette loi – loi qui fut actualisée et réactualisée à plusieurs reprises depuis 1974, soit en 1984, en 1988, en 1994, en 1996 et en 2002. Cette dernière actualisation stipule que «[...] les engagements internationaux importants du gouvernement doivent préalablement être soumis à l'Assemblée nationale. Cela concerne deux types d'engagements : les ententes importantes du Québec, mais aussi certains accords internationaux du Canada, soit les accords importants requérant pour leur application que le Québec lui-même s'engage et qu'il consente à ce que le Canada ratifie¹⁷» – «[...] édicte que la ministre des Relations internationales a le mandat de planifier, d'organiser et de diriger l'action du gouvernement à l'étranger ainsi que de coordonner les activités, au Québec, de ses ministères et organismes en

13. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, «Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité?», *International Journal*, vol. 59, printemps, 2004, p. 318.

14. Christian Dufour, «Les relations intergouvernementales du Québec», dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public – expérience canadienne*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 341.

15. Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 526.

16. Shiro Noda, *Entre l'indépendance et le fédéralisme. 1970-1980. La décennie marquante des relations internationales du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 207.

17. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, 2005, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>.

matière de relations internationales¹⁸ ». Dans le plan stratégique de 2005-2007, le MRI expose en page huit, en des termes très semblables, exactement la même mission, où deux des trois objectifs se lisent comme suit : « [...] planifier, organiser et diriger l'action du gouvernement à l'étranger ainsi que celle des ministères et des organismes ; coordonner leurs activités au Québec en matière de relations internationales¹⁹. » Ces extraits sont particulièrement révélateurs, pour le Québec, en ce sens que le MRI a une volonté institutionnelle de se doter, en quelque sorte, d'une vocation comme organe social et politique central. En ce sens, on voit que le MRI joue un rôle essentiel dans l'élaboration des relations internationales du Québec, exerçant à leur égard une fonction de sas.

Confrontation de deux souverainetés

Nous analyserons maintenant à partir du « modèle » Gérin-Lajoie les relations internationales du Québec afin de mieux comprendre celles-ci. La doctrine Gérin-Lajoie forme la trame éidétique qui est véhiculée et qui circule entre les acteurs au Québec. Elle repose, pour un état donné dans l'histoire, sur une puissance de souveraineté en action, car il faut tenir compte du fait que la souveraineté est une poussée dynamique en soi et qu'elle n'est, par conséquent, pas statique. Cette grande période que coiffe la doctrine Gérin-Lajoie (près de 45 ans) est marquée justement par un principe dynamique intimement lié à la puissance de souveraineté de fond de l'État québécois qui propulse le système global des relations internationales du Québec. Aux fins d'analyse, nous relèverons certaines périodes plutôt fortes d'affirmation de la souveraineté ainsi que, par opposition, certaines situations d'affirmation faible. Cet exercice nous permettra de dégager certains grands moments qualitatifs d'expression de la souveraineté québécoise en matière de relations internationales, ainsi que de comprendre l'évolution des conjonctures et des politiques effectives de ces relations en plus d'expliquer, en partie, où se trouvent les limites de la doctrine Gérin-Lajoie.

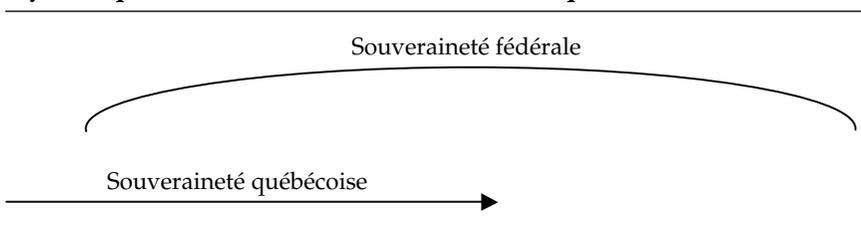
Le modèle fédéral canadien a évolué depuis l'acquisition de sa propre souveraineté pleine et entière en 1931, comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre, jusqu'au début des années 1960 sous une forme de

18. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation*, Québec, ministère des Relations internationales, 2003, p. 1.

19. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2005-2007*, Québec, ministère des Relations internationales, 2005, p. 8.

souveraineté unique en matière internationale. La souveraineté du Québec lui était subordonnée, cette souveraineté ne cherchant pas à s’affirmer réellement sur la scène internationale. Certains liens plutôt mineurs furent tissés durant cette période entre le Québec et quelques pays, dont les États-Unis et le Royaume-Uni. Toutefois, aucune relation de grande importance ne fut créée qui aurait pu donner lieu à des obligations ou à des conséquences majeures, comme c’est le cas avec la signature d’une entente ou d’un traité susceptible de dynamiser, redynamiser, engager ou modeler les rapports internationaux du Québec. Les relations internationales du Québec ont donc, durant cette période, évolué timidement sans jamais remettre en cause, ni dans ses intentions ni dans ses actions ni au plan symbolique, la souveraineté canadienne sur la scène internationale. L’évolution des relations internationales du Québec dans cette dynamique pourrait s’articuler de la façon suivante : les relations internationales du Québec et la faible souveraineté et les faibles affirmations internationales de cet État se sont organisées sous le parapluie de la souveraineté canadienne, cette dernière n’étant jamais sérieusement remise en cause. Nous pourrions organiser cette démonstration schématiquement (figure 1).

Figure 1
Dynamique des souverainetés canadienne et québécoise avant 1960



On remarque que durant cette période la très faible souveraineté du Québec est stable (ligne dynamique continue) et qu’elle évolue sous le parapluie fédéral (courbe), ce qui régularise en quelque sorte les rapports Québec-Ottawa en matière internationale (on parle d’une souveraineté subordonnée ou faiblement affirmée)²⁰. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral ne peut percevoir sa souveraineté comme étant menacée (par la souveraineté québécoise), comme durant la période structurée par la doctrine

20. La souveraineté québécoise subordonnée est représentée ici sous la forme d’une ligne continue, signifiant par là que cette souveraineté évolue horizontalement sans entrer en confrontation avec la souveraineté canadienne. Avec la doctrine Gérin-Lajoie dans les années 1960, une nouvelle dynamique s’instaure.

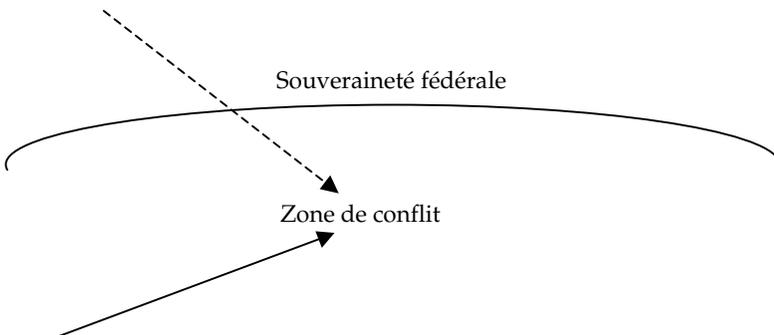
Gérin-Lajoie et caractérisée dans son ensemble par une forme de montée en puissance de la souveraineté québécoise accompagnée d'une affirmation internationale plus marquée.

Cette période, depuis l'émergence de la doctrine Gérin-Lajoie jusqu'à nos jours, pourrait se structurer comme suit: la montée de la souveraineté québécoise va propulser en quelque sorte les relations internationales du Québec sous le parapluie fédéral dans une dialectique où, à chaque montée en puissance de la souveraineté québécoise, le gouvernement fédéral réagit, se sentant menacé dans sa souveraineté légitime par l'affirmation de sa propre souveraineté et par une forme de poussée centralisatrice créant une zone de conflit. Si nous reprenons notre schéma, cette situation ressemblerait à peu près à ceci (figure 2).

Figure 2

Dynamique des souverainetés canadienne et québécoise depuis l'application de la doctrine Gérin-Lajoie

Manifestation de la souveraineté fédérale



Montée en puissance de la souveraineté québécoise

Nous pouvons donc constater que de ces deux souverainetés, avec la montée de la souveraineté québécoise et la manifestation de la souveraineté fédérale, s'entrechoquent lorsque, dans ces phénomènes et épiphénomènes, dans ses actions ou tentatives d'action, le Québec cherche à s'affirmer sur la scène internationale. Cela donne lieu dans les faits à des querelles politiques entre les deux entités antagonistes au sujet des relations internationales d'une province, en l'occurrence le Québec, comme le démontrera de façon plus phénoménologique la partie qui suit.

Les principales actions et tentatives d'actions internationales du Québec depuis 1960: confrontation, coopération et polémique

En 1960, le Parti libéral du Québec prend le pouvoir et déclenche une série de réformes dont il n'était aucunement question dans son programme électoral²¹. À cette époque, le programme politique libéral ne faisait, pour ainsi dire, aucunement mention des relations internationales, si ce n'est d'une modeste ligne sur la nécessité de prendre soin des communautés canadiennes-françaises à l'extérieur du Québec²². Ce n'est qu'une fois ministre de l'Éducation que Paul Gérin-Lajoie conceptualisera la nécessité pour le Québec de coopérer avec la France dans le but de rectifier certains problèmes du nouveau système scolaire québécois, ce qui donnera lieu, entre autres, à la première grande entente signée entre le Québec et une puissance étatique, ainsi qu'à la nouvelle doctrine sur laquelle s'appuiera, par la suite, le Québec pour ses relations internationales.

Toutefois, déjà en octobre 1961, Jean Lesage ainsi que neuf ministres de son gouvernement se rendent à Paris pour inaugurer la Maison du Québec dans la capitale française. En 1964, celle-ci sera élevée au rang de délégation générale du Québec²³. Le délégué général obtiendra des privilèges d'immunité diplomatique, alors que, de son côté, le gouvernement québécois accordera des privilèges fiscaux au consul français établi au Québec²⁴. En 1962, le gouvernement Lesage ouvre une délégation générale à Londres²⁵. La même année, le bureau qui avait été établi à des fins commerciales et touristiques en 1940, à New York, est élevé au niveau de délégation générale. C'est toutefois à partir du 27 février 1965 que les relations internationales du Québec se complexifient et prennent de nouvelles dimensions. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, lorsque Paul Gérin-Lajoie (ministre de l'Éducation du Québec), Claude Morin (sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales du Québec), Christian Fouchet (ministre de l'Éducation nationale pour la France) et Jean Basdevant (directeur général des Affaires culturelles et techniques au ministère des Affaires étrangères de la République), «[...] signent une entente concernant un programme d'échange et de coopération dans le domaine de l'éducation²⁶» et que quelques jours plus tard, soit le 2 mars,

21. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 34.

22. *Idem.*

23. Les différentes définitions des diverses représentations du Québec à l'étranger sont présentées en annexe.

24. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire, p. 43.

25. *Idem.*

26. Jean Hamelin, «Québec et le monde extérieur 1867-1967», dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le Monde*, Québec, Québec dans le monde, 1990, p. 119.

Charles de Gaulle reçoit en audience le vice-premier ministre Gérin-Lajoie, on remarque très clairement une volonté d'affirmation de la souveraineté canadienne par le gouvernement fédéral qui cherchera à matérialiser en quelque sorte cette souveraineté par des déclarations, des interventions à la Chambre des communes, par l'application et l'édification d'accords-cadres, etc. On peut soutenir la thèse que le gouvernement canadien percevait une menace lorsque le Québec cherchait à élargir ses prérogatives en termes de souveraineté, ce qui se traduira du côté fédéral par une expression surannée, dans un contexte de mondialisation, de son pouvoir central. D'ailleurs, ce rapprochement entre la France et le Québec préoccupera certains députés fédéraux qui se hâteront d'interroger à ce sujet le ministre canadien des Affaires extérieures, Paul Martin père²⁷. Ce dernier, interpellé à la Chambre des communes, précise que l'accord signé par le Québec fut ratifié avec l'autorisation du gouvernement fédéral²⁸. Il ajoute que le gouvernement canadien est «[...] disposé à collaborer avec toute province pour faciliter, suivant les circonstances, des négociations semblables dans le domaine de l'éducation et de la culture, entre une ou plusieurs provinces et un gouvernement étranger²⁹». Cette réaction du gouvernement fédéral montre qu'il essaie de récupérer sous l'égide de la souveraineté canadienne l'action internationale que venait de poser le Québec, en affirmant que cette entente fut articulée sous le parapluie fédéral.

Lorsque Paul Gérin-Lajoie exprimera, dans deux discours en avril de la même année, la volonté et la capacité du Québec d'exercer ses champs de compétence sur la scène internationale, le gouvernement fédéral réagira immédiatement «[...] à cette prise de position en déclarant que la prétention québécoise était tout à fait inadmissible, en raison de l'indivisibilité de la souveraineté dont seul l'État canadien était le détenteur³⁰». Cette doctrine fut exposée principalement par la voix de Paul Martin père, comme nous l'avons mentionné antérieurement.

En novembre 1965, une entente culturelle est conclue entre la France et le Québec, mais elle a été précédée par un accord-cadre canado-français qui couvrait toutes les ententes entre la France et les provinces canadiennes en matière d'éducation et de culture³¹. Cette réaction du gouvernement central canadien qui a conclu rapidement un accord avec la France, soit quelques mois après la polémique au sujet de l'entente dans le domaine

27. Jacques Lacoursière *et al.*, *Notre histoire Québec-Canada*. vol. 13, *Une révolution tranquille 1960-1967*, Montréal, Édition Format, 1972, p. 1237.

28. *Idem.*

29. *Idem.*

30. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », *op. cit.*, p. 511.

31. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, *op. cit.*, p. 44.

éducatif signée entre la France et le Québec ainsi qu’après la querelle sur la possibilité pour cette province de ratifier ou non une entente internationale, avait pour but de chapeauter l’ensemble des ententes qu’une province, en l’occurrence le Québec, pourrait signer avec la France au sujet de la culture ou de l’éducation. On peut comprendre que, dans cette zone d’affirmation d’une certaine souveraineté québécoise, la réaction fédérale – la solution qui s’imposait à ce stade du côté du gouvernement canadien – ait été la stratégie de la récupération, pour ramener sous le parapluie fédéral les éventuelles actions de ce genre du Québec ou même d’une autre province.

Cette action, celle de conclure une «*méta-entente*» en matière culturelle et éducative, est le parfait exemple de l’«*insécurité*», en quelque sorte, du gouvernement canadien dans sa souveraineté, d’autant plus qu’à cette époque il n’existait aucun parti politique indépendantiste capable de prendre le pouvoir au Québec. Il y eut, bien sûr, durant cette période le Rassemblement pour l’indépendance nationale (RIN) dont l’objectif premier était la souveraineté du Québec. Toutefois, ce parti politique quelque peu marginal ne comptait que quelques centaines de membres et il n’eut à aucun moment la «*machine politique*» pour constituer une menace sérieuse pour l’unité canadienne. On comprend donc mal pourquoi le gouvernement fédéral a réagi de la sorte, puisqu’aucune menace indépendantiste sérieuse ne planait à cette époque. Ce ne peut être que pour manifester sa souveraineté, en réponse à la poussée de la souveraineté québécoise, que le gouvernement canadien a perçue comme une atteinte à sa propre souveraineté.

Le 24 juillet 1967, Charles de Gaulle débarque solennellement à Québec. Le 27 juillet, c’est après avoir parcouru le chemin du Roy sur la rive nord du Saint-Laurent qu’il lance un message d’émancipation qui fera rapidement le tour du monde. En soirée, du haut du balcon de l’hôtel de ville de Montréal, il lance à une foule survoltée: «*Vive Montréal! Vive le Québec!... Vive le Québec libre*»! Dans cette déclaration, nous disait le premier ministre du Québec de l’époque, Daniel Johnson, «*Il (le général de Gaulle) a salué cette conviction qui est de plus en plus celle du peuple québécois qui est libre de choisir sa destinée et que, comme tous les peuples du monde, il possède le droit incontestable de disposer de lui-même [...]*³²». Le lendemain, «*[...] le Cabinet fédéral se réunit et émet deux communiqués blâmant de Gaulle pour son allocution*³³». Il faut souligner que cet appel du président français n’était possible que dans un contexte où il y avait une affirmation forte de la souveraineté québécoise, notamment sur la

32. André Patry, *Le Québec dans le monde*, Québec, Leméac, 1980, p. 102.

33. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 55.

scène internationale, comme à cette époque. Ce n'est pas pour rien que de Gaulle ne lança pas ces paroles immortelles, révélatrices d'une dynamique de l'expression de la souveraineté québécoise, lors de sa visite au Québec en 1960³⁴. La conjoncture n'y était tout simplement pas propice. «[...] peu de temps après la mémorable visite du général de Gaulle, le Québec, qui désirait participer à la Conférence des ministres de l'Éducation de la France et des pays africains francophones, avait subi un véritable tir de barrage diplomatique d'Ottawa, qui tenta par tous les moyens, mais en vain, de convaincre Paris et les participants africains de ne pas l'inviter à la table de la conférence³⁵.»

Le Québec, l'année suivante (1968), reçut une invitation directe et exclusive du Gabon, à l'initiative et avec l'encouragement de la France, où le gouvernement canadien fut mis à l'écart. Le Gabon invitait le Québec «[...] à participer à une conférence internationale portant sur l'éducation³⁶». Au même moment, «[...] le gouvernement fédéral réagit fermement en rompant ses relations diplomatiques avec l'État qui avait osé traiter le Québec comme un acteur international autonome et en publiant deux brochures qui établissaient la juridiction unique de l'État canadien en matière de conférences internationales, de traités et autres instances diplomatiques³⁷». Dans cette situation, il est clair que le gouvernement fédéral, piqué au vif après avoir subi une confrontation et avoir été nargué dans sa souveraineté par le Québec, mais aussi, et surtout, de la part de deux pays, la France et le Gabon, voulut démontrer la suprématie de sa souveraineté sur celle de toute autre entité canadienne. Il voulut donc manifester fermement sa souveraineté, non pas seulement vis-à-vis du Québec, mais également sur la scène internationale, en rompant ses liens diplomatiques avec le Gabon et en publiant ces deux brochures exposant, en quelque sorte, la thèse du gouvernement fédéral au sujet de ses relations internationales. D'ailleurs, selon le conseiller spécial de Pierre E. Trudeau pour les relations internationales, Ivan Head, l'invitation du Gabon était «[...] une des plus sérieuses menaces à l'intégrité du Canada que le pays ait jamais connues [...] Elle contenait les graines de la destruction du Canada en tant que membre de la communauté internationale³⁸.»

34. Il faut toutefois souligner que Charles de Gaulle avait pressenti, dès sa visite au Québec en 1960, cette effervescence métaphysique garante de grands changements que fut la Révolution tranquille.

35. Louise Beaudoin, «Le Québec à la rencontre de son destin francophone», dans Louise Beaudoin et Stéphane Paquin (dir.), *Pourquoi la francophonie?*, Montréal, VLB éditeur, 2008, p. 34.

36. Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 511.

37. *Idem.*

38. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, p. 63.

En janvier 1969, le Québec et la France signeront une entente sur l'utilisation de satellites français de télécommunication par le Québec. Ottawa, pour dévaloriser l'accord que le Québec venait de ratifier, déclarera cette entente sans valeur³⁹. Cette déclaration du fédéral montre que le simple fait que le Québec s'entende (peu importe la nature de l'entente) avec un pays étranger vient chatouiller dans sa souveraineté le gouvernement canadien, sans quoi ce dernier n'aurait porté aucun jugement ou même n'aurait fait aucune déclaration négative à ce sujet, ce qui ne fut pas le cas.

Les préoccupations culturelles qui marquèrent l'élaboration des relations internationales du Québec au début de la Révolution tranquille laisseront de plus en plus la place aux impératifs économiques. À Chicago, à Boston, à Lafayette, à Los Angeles et à Dallas, le gouvernement du Québec établira des bureaux en 1969. Puis, en 1978, il créera des représentations à Atlanta et à Washington – représentations qui avaient été prévues l'année précédente (adoption de décrets les fondant en 1977). Ces relations de nature économique que le Québec a établies avec les États-Unis, au tournant des années 1970, deviendront rapidement la pierre angulaire des échanges économiques du Québec avec l'étranger et augmenteront de façon générale et significative au cours des années qui suivront. Et les États-Unis deviendront et demeureront le principal acheteur de produits québécois dans le monde. « Les exportations vers les États-Unis représentaient 58% du total en 1970, 60% en 1975 et 76% en 1985 [...] En 1995, les États-Unis demeuraient le principal client du Québec en achetant 81% des exportations⁴⁰. » De 1996 à 2000, les exportations de biens québécois à destination des États-Unis connaîtront une impressionnante croissance, passant de 39,7 à 63,5 milliards de dollars (canadiens)⁴¹. Le Québec est ainsi devenu, en 2000, « le sixième partenaire commercial des États-Unis, avant la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, le Brésil et la Russie⁴² ». L'année suivante (2001), les échanges économiques avec ce voisin du sud atteindront 86% du total du commerce international du Québec⁴³. Cet état de fait n'est pas sans nous rappeler cette réflexion de

39. André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, op. cit., p. 44.

40. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, op. cit., p. 95.

41. Gouvernement du Québec, *Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, Québec, ministère des Relations internationales, 2010, p. 13.

42. Jean-François Lisée, « Comment le Québec est devenu une région-État nord-américaine », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 242.

43. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », op. cit., p. 516.

l'ancien premier ministre du Québec, Jacques Parizeau, qui soulignait qu'il n'existe pas de nation « trop petit[e] pour se développer, à condition [à l'instar du Québec] d'être partie d'un grand marché commercial⁴⁴ ».

De plus, le politologue Louis Balthazar soulignait, à juste titre, que « [...] les États-Unis sont un des rares pays avec lequel nous jouissons d'un solde positif dans nos échanges⁴⁵ ». Par exemple, en 2008, malgré la crise économique mondiale – crise qui sévit particulièrement aux États-Unis –, le Québec exportera pour 51,2 milliards de marchandises vers des États dits « américains » (72,2% de ces exportations internationales totales seront destinées au marché étasunien), alors que les importations de ces régions se chiffraient à 27,2 milliards. Toutefois, la baisse de ces exportations de biens québécois à destination des États-Unis, dans les dernières années, particulièrement depuis 2007⁴⁶, représente une situation préoccupante, puisque celles réalisées sur les autres marchés internationaux n'auront pas su combler ce manque à gagner⁴⁷.

On comprend d'autant mieux alors pourquoi, dans le plan stratégique de 2005-2007, le MRI, exposant ses axes d'intervention dans ses relations bilatérales, a mis l'accent sur les échanges économiques entre le Québec et les États-Unis, ces relations se retrouvant au cœur des enjeux et des orientations du Québec. Ses objectifs (objectifs du MRI) pour 2006 étaient entre autres de « [...] poursuivre le développement des relations avec les États-Unis [...] particulièrement dans les domaines [...] du commerce, de l'investissement, de l'énergie [...] »⁴⁸. Dans le dernier plan stratégique du MRI (2008-2011), on soutient qu'à l'endroit des États-Unis, premier partenaire commercial pour le Québec, le commerce et les investissements financiers demeureront une priorité⁴⁹... En janvier 2010, le ministère des Relations internationales publia même un document entièrement consacré aux stratégies du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis. Dès l'entrée en matière, le ministre Pierre Arcand soulignait dans cette brochure ministérielle : « Nulle part ailleurs les intérêts du Québec ne sont-ils plus

44. Jacques Parizeau, *La souveraineté du Québec – Hier, aujourd'hui et demain*, Montréal, Michel Brûlé, 2009, p. 47.

45. Louis Balthazar, « Québec-États-Unis : une relation primordiale », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 116.

46. Pour le Québec, 2007 est l'année qui afficha le plus bas cumulatif d'exportations vers les États-Unis depuis 1999, avec un total de 52,1 milliards d'exportations de produits québécois sur le marché étasunien.

47. Gouvernement du Québec, *Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, *op. cit.*, p. 13.

48. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2005-2007*, *op. cit.*, p. 10.

49. Gouvernement du Québec, *Plan stratégique 2008-2011*, Québec, ministère des Relations internationales, 2008, p. 10.

importants qu’aux États-Unis⁵⁰. » Ces échanges, dans leur ensemble et depuis le début, prendront diverses formes dont celles de l’hydro-électricité et du bois d’œuvre.

En 1977, une forte montée d’affirmation de la souveraineté québécoise marquée par l’arrivée au pouvoir en 1976, pour la première fois, d’un parti souverainiste québécois, le PQ, avec à sa tête René Lévesque, père spirituel fondateur du parti – parti dont le but avoué était d’obtenir l’indépendance pleine et entière du Québec, c’est-à-dire de devenir un pays de plein droit et reconnu comme tel au concert des nations –, pose un nouveau problème à la communauté internationale. Lévesque fait un discours à l’Economic Club à New York le 25 janvier 1977 «[...] où il expose les thèses de son parti et réaffirme la vocation nord-américaine du Québec⁵¹ ». Ce discours ne donna toutefois pas l’effet escompté, se traduisant par un échec cuisant, car les gens d’affaires new-yorkais lui réservent un accueil glacial⁵². Dès lors, «le ratage de 1977 incita le Québec à tenter d’améliorer sa compréhension des objectifs poursuivis par les États-Unis. Les délégations du Québec cessèrent de ne se consacrer qu’aux affaires commerciales et diversifièrent leurs activités⁵³. » Dans cette foulée, Lévesque démontrera un double intérêt pour les Amériques, à l’endroit des États-Unis, bien sûr, mais également pour l’établissement de liens plus étroits avec l’Amérique latine, notamment avec le Venezuela et le Mexique⁵⁴.

Toutefois, ce rapprochement et cette tentative de rapprochement de nature principalement économique avec les États-Unis ne représenteront qu’une très faible affirmation de la souveraineté québécoise pour la raison fondamentale suivante : à la source, la nature des liens est principalement d’ordre économique et non pas politique comme lors d’une entente ou d’une visée diplomatique. Or, les liens économiques qui peuvent être tissés, aussi opaques soient-ils, ont rarement la même portée que peuvent avoir les relations politiques et diplomatiques, puisque ces liens ne revêtent pas le même caractère fondamental et constitutif ; les entreprises, ne l’oublions pas, ne font qu’interagir entre elles, faisant circuler capitaux, objets et services : aucune de ces transactions ne remet en cause la puissance souveraine de l’État canadien. Il est vrai que plusieurs accords qui intégraient certains aspects politiques furent signés entre le Québec et certains États étasuniens. Toutefois, ces accords, étroitement surveillés, ont généralement été supervisés par le fédéral et acceptés par ce dernier. Il n’est donc pas

50. Gouvernement du Québec, *Stratégie du gouvernement du Québec à l’égard des États-Unis*, Québec, *op. cit.*, p. 5.

51. André Patry, *Le Québec dans le monde*, *op. cit.*, p. 143.

52. Luc Bernier, *De Paris à Washington*, *op. cit.*, p. 106.

53. *Ibid.*, p. 106-107.

54. André Patry, *Le Québec dans le monde*, *op. cit.*, p. 145.

surprenant que le gouvernement canadien laisse au Québec cette marge de manœuvre essentiellement de nature économique, puis que le fédéral, dans ces conditions, ne puisse véritablement voir ces actions comme une authentique montée de la souveraineté québécoise, qui aurait menacé, du fait même, la sienne. En revanche, le fait que le gouvernement fédéral se soit toujours fermement opposé à ce qu'une province soit représentée officiellement à Washington, la capitale étasunienne, « [...] en faisant valoir la nécessaire indivisibilité de la diplomatie canadienne dans l'univers complexe des institutions nationales des États-Unis où se jouent des intérêts majeurs pour l'ensemble du Canada⁵⁵ », démontre que ce dernier perçoit une menace à sa souveraineté lorsqu'il est question de liens ou de rapports diplomatiques entre l'une de ses provinces et un autre pays, principalement si c'est avec son principal allié, les États-Unis. Le mieux que le Québec ait pu faire, c'est d'ouvrir à Washington, en 1978, un bureau de tourisme en apparence dénué de toute visée politique⁵⁶. De surcroît, l'obstination d'un certain Pierre Elliott Trudeau à combattre et à dénigrer le nationalisme québécois chez nos voisins du sud atteindra son apogée en 1977, alors que de passage à Washington, devant les deux chambres du Congrès réunies, il qualifiera l'indépendance du Québec de « *crime against humanity*⁵⁷ ». Rien que cela.

Par ailleurs, le fait demeure que c'est dans des instituts de recherche étasuniens, dans leurs études étrangères, que l'on trouve le plus d'analyses à l'étranger sur le fait québécois et l'évolution de cette nation. En effet, nous avons assisté, en 1985, à la création de l'American Council for Québec Studies sans pour autant qu'il s'agisse là, de la part du Québec, d'une opération teintée d'une quelconque intention politique. De fait, comme les « [...] études québécoises [aux États-Unis] n'avaient aucune espèce de signification politique, le ministère fédéral a accepté de bon gré et subventionne l'American Council for Québec Studies⁵⁸ ». Il faut toutefois toujours garder à l'esprit que cette manœuvre et « [...] l'objectif d'une meilleure connaissance du Québec [aux États-Unis] [ont] conduit à créer des lieux de diffusion des idées favorables au statu quo canadien⁵⁹ ».

55. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », *op. cit.*, p. 518.

56. *Idem.*

57. Stéphane Paquin, « Les relations internationales du Québec et l'unité nationale: le prolongement international des conflits internes? », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales – Le Québec en comparaison. Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, n° 1, 2001, p. 93.

58. Louis Balthazar et Alfred Hero Jr., *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 326.

59. Anne Legaré, *Le Québec otage de ses alliés*, Montréal, VLB éditeur, 2003, p. 213.

À la deuxième conférence de Niamey en avril 1970, l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) a été créée, à l'instigation de la France⁶⁰. L'ACCT fut établie «[...] comme une institution internationale permanente devant stimuler les efforts des pays entièrement ou partiellement francophones pour accroître l'usage de la langue française au moyen d'échanges divers en matière de culture et d'éducation et pour encourager la coopération entre ces pays⁶¹». La création de cette institution « donnera lieu à des affrontements historiques entre le Québec et le gouvernement fédéral canadien » au sujet de la place internationale du Québec dans l'exercice de ses champs de compétence constitutionnelle⁶². Avant de poursuivre la démarche, il nous semble pertinent, à cette étape de l'analyse, de définir le nouveau contexte dans lequel le Québec était plongé en matière internationale en 1970, l'année de la création de l'ACCT. En juin 1968, Pierre E. Trudeau (chef du Parti libéral du Canada) devient premier ministre du Canada. Il affirmera «[...] une nouvelle rigidité de la part du gouvernement central du Canada », cherchant à renforcer le rôle d'Ottawa dans la politique étrangère canadienne⁶³. Trudeau est d'ailleurs «[...] farouchement opposé aux prétentions internationales du Québec, même dans l'espace francophone. Pour lui, le Québec est une province comme les autres; la politique étrangère du Canada doit servir l'intérêt "national" des Canadiens et être au service de l'unité "nationale"⁶⁴». En septembre de la même année, le premier ministre du Québec, Daniel Johnson père (à la tête de l'Union nationale), décède. Ce dernier avait tissé des liens étroits avec la France, et conceptualisait une place plus grande pour le Québec dans le monde. C'est d'ailleurs sous sa gouverne que le MAI a été créé, comme nous l'avons vu précédemment. Le général de Gaulle – allié inconditionnel du Québec, très favorable à l'affirmation de la souveraineté québécoise ainsi qu'à l'édification et à l'exercice des relations internationales de cet État – abandonna ses fonctions de président de la République en mars 1969. Enfin, Robert Bourassa (chef du Parti libéral du Québec) sera confirmé premier ministre du Québec en avril 1970, «[...] avec un mandat qui ne laissait guère de place aux grandes manœuvres internationales. Le triangle politique Pompidou [président de la France à cette époque]-Trudeau-Bourassa était beaucoup moins propice aux percées internationales québécoises que celui de De Gaulle-Pearson [premier ministre du Canada de 1963 à 1968], et Johnson, premier ministre du Québec⁶⁵. »

60. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », *op. cit.*, p. 512.

61. *Idem.*

62. Louise Beaudoin, « Le Québec à la rencontre de son destin francophone », dans Louise Beaudoin et Stéphane Paquin (dir.), *Pourquoi la francophonie?*, Montréal, VLB éditeur, 2008, p. 203.

63. *Idem.*

64. *Idem.*

65. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », *op. cit.*, p. 512.

Devant cette conjoncture, Trudeau croyait pouvoir briser ces montées de la souveraineté québécoise ainsi que les élans internationaux du Québec, en essayant d'imposer une présence uniquement canadienne à l'ACCT⁶⁶. Il fallut donc beaucoup de labeur de la part des fonctionnaires québécois et parisiens pour en venir à un compromis déterminant les modalités d'une présence québécoise, conférant au Québec, «[...] fût-ce à l'intérieur d'une délégation canadienne, un rôle propre et un statut international⁶⁷». Le premier octobre 1971, Québec et Ottawa en vinrent à un accord, par l'entremise de l'adoption de l'article 3, alinéa 3 de la charte de l'ACCT :

Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'État membre⁶⁸.

Cet extrait (qui parle de lui-même) de la charte de l'Agence, qui fut «[...] maintes fois remaniée, amendée et corrigée⁶⁹» à la suite, principalement, de pressions du gouvernement canadien, démontre comment ce dernier essaie de ramener de toutes les façons possibles les montées ou même les appréhensions d'éventuelles poussées de la souveraineté québécoise dans l'ombre du parapluie fédéral. Dans ces conditions, à l'ACCT le «[...] statut international du Québec demeure donc bien encadré par l'État membre canadien et ne peut être vraiment opérationnel sans un minimum de concertation entre les gouvernements d'Ottawa et de Québec⁷⁰».

Le président de la Tunisie, Bourguiba, en 1965, puis le président du Sénégal, Senghor, en 1966, caresseront l'idée d'un sommet des pays francophones. Ce dossier évoluera tranquillement pour recevoir l'appui du premier ministre Trudeau à la fin des années 1960. Ce dernier vit dans ce projet «[...] l'occasion d'une présence canadienne unique dans une organisation d'États souverains dont les objectifs globaux devaient se situer bien au-delà des compétences d'une province. Grâce à la France, [...] une francophonie qui aurait exclu le Québec ne fut pas créée⁷¹.» On constate, là encore, comment le gouvernement central essaie de «couper l'herbe sous le pied» des (possibles) éventuelles poussées de souveraineté québécoise, ainsi que d'endiguer les hypothétiques « futures » relations internationales

66. *Idem.*

67. *Ibid.*, p. 512-513.

68. Claude Morin, *L'art de l'impossible*, Montréal, Boréal, 1987, p. 227.

69. *Idem.*

70. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », *op. cit.*, p. 513.

71. *Idem.*

du Québec, en tentant d'exclure d'emblée cette nation du projet; en essayant, d'une part, de réserver l'accès de ce sommet aux États indépendants et, d'autre part, de mettre en avant, aux rencontres, des sujets à traiter dont les compétences relevaient principalement du gouvernement fédéral.

Il a fallu que le Parti conservateur du Canada, dirigé par Brian Mulroney, arrive au pouvoir en 1984 pour que les relations Québec-Ottawa se décrispent. C'est donc dans une atmosphère de relative conciliation qu'une entente permettant l'éventuelle tenue des sommets des chefs d'État et de gouvernement de la francophonie a été conclue entre Québec et Ottawa le 7 novembre 1985⁷². L'accord s'articulait comme suit:

Sur les questions relatives à la situation politique mondiale, le premier ministre du Québec est présent et se comporte comme un observateur intéressé. Sur les questions relatives à la situation économique mondiale, le premier ministre du Québec pourra, après concertation et avec l'accord ponctuel du premier ministre du Canada, intervenir sur celles qui intéressent le Québec.

[...]

Pendant la deuxième partie, le gouvernement du Québec participe aux débats et aux travaux à part entière, selon les modalités et la pratique suivies à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT).

S'il y a au cours du Sommet un «tour de table» général, le premier ministre du Québec pourra prendre la parole selon les modalités et les conditions définies dans la présente entente⁷³.

Toutefois, «avant de célébrer cette victoire, le gouvernement du Québec avait dû mener, durant plusieurs années, sa plus importante bataille contre le gouvernement canadien, dans le secteur international. Car Pierre Elliott Trudeau refusait toute présence québécoise autonome à ces sommets⁷⁴.» Cette entente entre Québec et Ottawa – qui fut concevable grâce à l'ouverture d'esprit de Brian Mulroney, la volonté de René Lévesque, la compréhension de Lucien Bouchard (à l'époque ambassadeur), mais aussi et surtout, l'acharnement et la ténacité de Louise Beaudoin, d'Yves Martin et de Louis Bernard⁷⁵ – reprenait grosso modo la formule de l'accord sur la charte de l'ACCT de 1971, annexée à des clauses relatives aux questions qui ne relèvent pas des champs de compétences provinciales⁷⁶. Cette entente démontre, de manière moins rigide mais tout aussi fondamentale, la volonté du gouvernement fédéral, bien qu'il ait permis une

72. *Idem.*

73. Claude Morin, *L'art de l'impossible*, *op. cit.*, p. 457.

74. Louise Beaudoin, «La "nouvelle" francophonie», *La Presse*, 3 décembre 2005.

75. Claude Morin, *L'art de l'impossible*, *op. cit.*, p. 456.

76. Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 513.

certaine latitude à l'expression de la souveraineté québécoise dans un cadre précis, de chapeauter les relations du Québec avec la Francophonie puisque c'est avec sa « permission » et sa « supervision » que le Québec exercera son rôle dans la Francophonie, sans oublier que c'est sous l'appellation Canada-Québec qu'il est membre.

Néanmoins, avec le retour au pouvoir du Parti libéral du Canada en 1993, les relations Québec-Ottawa se corseront à nouveau. Tout comme à l'ère Trudeau, les politiques « [...] visant à limiter le plus possible l'action du Québec à l'étranger devaient refaire surface sous la gouverne de Jean Chrétien⁷⁷ ». Cette dynamique valait autant pour des gouvernements fédéralistes (le Parti libéral du Québec – PLQ) que pour les gouvernements indépendantistes (le Parti québécois – PQ)⁷⁸. C'est dans le contexte du référendum de 1995 que le gouvernement canadien a fait paraître le « livre blanc » sur sa politique étrangère. Dans ce livre, le gouvernement central énonce les objectifs de sa politique comme si le Canada était un État unitaire et non pas une fédération⁷⁹. « Nulle part dans ce document il n'est fait mention des prérogatives et compétences des gouvernements provinciaux, notamment en matière d'éducation [qui est une compétence exclusivement provinciale – le gouvernement fédéral ne possédant pas de ministère de l'Éducation], ne fût-ce que dans l'application des ententes internationales conclues par le Canada⁸⁰. » Encore plus désarçonnant et centralisateur, les provinces, dans ce texte, ne sont pas mentionnées comme l'un des deux paliers constitutifs du gouvernement du Canada comme en fait foi la Constitution. Le livre fait allusion aux provinces comme l'une des instances, parmi d'autres, du Canada⁸¹. La dynamique dans laquelle étaient plongés le Québec et le Canada au regard du référendum en 1995 où une montée extrêmement forte de la souveraineté québécoise, dans une tentative pour devenir démocratiquement un pays indépendant parmi le concert des nations, qui aurait remis en cause certains attributs constitutifs du Canada, dont l'unité nationale et l'emboîture de deux nations (canadienne-anglaise et canadienne-française) édifiant ce pays moderne, poussa en quelque sorte le gouvernement fédéral à affirmer sa souveraineté, par une forme de puissance directe très centralisatrice. D'ailleurs, le gouvernement fédéral dans son « livre blanc » ne fera aucunement référence aux divers systèmes d'éducation provinciaux canadiens, qui relèvent des champs de compétences des provinces. Il (le gouvernement canadien) fera allusion à son système d'éducation en employant les termes: « [...] notre

77. *Ibid.*, p. 514.

78. *Idem.*

79. *Idem.*

80. *Idem.*

81. *Idem.*

système d'éducation⁸²», et ce, bien que ce palier gouvernemental ne possédât pas de ministère de l'Éducation. La forte affirmation de la souveraineté québécoise, par la tentative de faire du Québec un État indépendant dans la grande communauté des nations, créant ainsi, avec le gouvernement fédéral, un conflit dynamique touchant les attributs constitutifs de la souveraineté canadienne en déstabilisant ou même en remettant en cause les principes inaliénables du Canada. Cet épisode historique entraînera le principal représentant du gouvernement central, le premier ministre Jean Chrétien, à s'interroger, un peu avant le référendum de 1995, sur la possibilité d'envoyer l'armée au Québec advenant une victoire de l'option du « OUI » – Chrétien et son ministre de la Défense, David Collenette, auraient élaboré le plan d'une intervention militaire pour, notamment, protéger les immeubles fédéraux situés en terrain québécois. De plus, le premier ministre canadien n'aurait jamais eu l'intention ni même n'aurait envisagé la possibilité de reconnaître une victoire du « OUI » à l'option souverainiste⁸³. Cela n'est pas sans nous rappeler le fameux discours de son prédécesseur, Pierre Elliott Trudeau, qui, lors de la campagne référendaire de 1980, répondait à René Lévesque qu'il ne négocierait jamais avec le Québec advenant un vote majoritaire des Québécois en faveur de l'option du « OUI » : fin de la discussion... et du processus démocratique ! Cette affirmation aussi forte de la souveraineté canadienne, par le biais d'une puissante centralisation et d'une possible intervention des forces armées, montre jusqu'où la zone de conflit créée par l'affirmation de ces deux souverainetés peut s'étendre.

Bien que le résultat du référendum se soit révélé un échec (près de 49,5% des votes ont été dirigés en faveur de l'option du « OUI »), par la suite, et ce, jusqu'à aujourd'hui, l'atmosphère tendue entre Québec et Ottawa en matière de relations internationales s'est perpétuée, que soit élu un gouvernement indépendantiste, le PQ de 1994 à 2003, ou un gouvernement fédéraliste, le PLQ d'avril 2003 à aujourd'hui. Quand il s'agit d'un gouvernement du Parti québécois, le ministère des Affaires étrangères du Canada prétend à l'exclusivité de la scène internationale pour faire la promotion de l'unité canadienne, accusant le PQ de faire la promotion de l'indépendance du Québec à l'étranger, c'est-à-dire de mettre en œuvre cette fameuse « protodiplomatie » discutée au chapitre deux, alors qu'il « [...] n'est pas sûr que cette accusation soit fondée, si l'on excepte la courte période préférendaire de 1994-1995, sous la gouverne de Jacques Parizeau. Par la suite, surtout durant les années Bouchard (1996-2001), le gouvernement

82. Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde : énoncé du gouvernement*, Ottawa, Communications Canada, 1995, p. 44.

83. Voir à ce sujet Lawrence Martin, *Iron Man : The Defiant Reign of Jean Chrétien*, Toronto, Viking Canada, 2003.

québécois a cherché plus à rassurer ses partenaires qu'à les gagner à sa cause, comme cela était le cas sous René Lévesque, après le référendum de 1980. Dans le plan stratégique de 2001, à tout le moins, il n'est fait aucune mention de l'option de la souveraineté⁸⁴». Dans un sens assez voisin, Claude Morin écrivait qu'à « aucun moment (et cela, même sous les gouvernements du Parti québécois), les relations du Québec avec l'étranger n'ont été utilisées pour concrétiser une souveraineté⁸⁵»... Et quand il s'agit d'un gouvernement du PLQ, comme c'est le cas depuis le mois d'avril 2003, ce même ministère affirmait en 2005 par la voix de son ministre Pierre Pettigrew, sous le gouvernement libéral fédéral de Paul Martin, qu'à l'ère de la mondialisation le Canada, plus que jamais, doit parler d'une seule voix sur la scène internationale.

Même l'ancienne ministre fédérale de l'Environnement du gouvernement conservateur de Stephen Harper, Rona Ambrose, a repris ce principe le 9 novembre 2006. Elle affirma alors qu'au sommet de Nairobi, au Kenya, qui s'est tenu du 14 au 17 novembre 2006 et qui constituait la deuxième phase du protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre (GES), le Canada ne devait parler que d'une seule voix. En dépit des diverses tentatives du ministre de l'Environnement du Québec du PLQ, le regretté Claude Béchar, le Québec ne put s'exprimer officiellement au sommet de Nairobi, malgré de fougueuses sorties de presse du ministre québécois, comme celle où il déclarait, s'adressant au gouvernement fédéral: «Ce n'est pas vrai que le Canada va parler d'une seule voix si cette voix ne représente pas le Québec, il va falloir qu'il comprenne cela⁸⁶.» À l'occasion de la conférence de Copenhague, en décembre 2009, sur l'après-protocole de Kyoto (qui arrivera à échéance en 2012), la présentation de cette pièce, *Le Canada doit parler d'une seule voix*, a été donnée pour une énième fois; la foule s'est transportée dans d'autres enceintes, certains acteurs ont été remplacés, mais le scénario, lui, est demeuré intact et la scène s'est rejouée avec la même exactitude. Et c'est comme si le Québec avait hérité d'un abonnement dont il ne pouvait plus se départir. Le résumé de la pièce se lit comme suit: Alors que le premier ministre du Québec, Jean Charest, annonçait qu'il accompagnerait sa ministre de l'Environnement, Line Beauchamp, en vue de participer à la 15^e conférence des Nations Unies sur les changements climatiques – conférence qui se déroula du 7 au 18 décembre 2009 au Danemark (Copenhague) –, le premier ministre du Canada, Stephen Harper, rétorqua que monsieur Charest était le bienvenu, mais que le Canada ne parlerait que d'une seule voix à Copenhague....

84. Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 515.

85. Claude Morin, «L'émergence internationale du Québec», dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le monde*, Québec, Québec dans le monde, 1990, p. 5.

86. Radio-Canada, <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2006/11/09/002-Nairobi-unevoix.shtml>>.

En janvier 2004, au moment où le gouvernement Martin semblait caresser l'idée d'accorder une place aux provinces en matière de relations internationales, les choses changent abruptement en cours de route. Le Canada anglais étant résolument contre le projet, le gouvernement Martin révisé sa position et fait volte-face : « [...] le Canada doit parler d'une seule voix sur la scène internationale. Pierre Pettigrew a même déclaré que la doctrine Gérin-Lajoie était dépassée⁸⁷. » En décembre 2005, c'est au tour du Parti conservateur de Stephen Harper d'affirmer vouloir accorder un rôle aux provinces dans les relations internationales canadiennes⁸⁸. Le 19 décembre 2005, au cours de la campagne électorale fédérale, alors qu'il était de passage à Québec, le chef du Parti conservateur du Canada, Stephen Harper, affirmait « [...] vouloir s'inspirer de l'accord sur la participation du Québec aux sommets de la Francophonie afin de permettre au Québec de contribuer aux rencontres de l'UNESCO⁸⁹ ». Étrangement, c'est le même parti politique, alors dans l'opposition officielle, qui rejetait en septembre 2005 « [...] le projet de loi C-260 parrainé par le Bloc québécois et qui aurait rendu obligatoire, entre autres, une consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces avant de conclure un traité dans des domaines qui relèvent des champs de compétence des provinces⁹⁰ ». C'est dans cette forme de comédie politique du fédéralisme canadien à saveur d'opéra-bouffe, où les acteurs s'échangent les costumes et les rôles disponibles, que ce même Parti conservateur, qui rejetait le projet de loi C-260, après avoir pris le pouvoir, concluait une entente le 5 mai 2006 avec le gouvernement du Québec, celui de Jean Charest, sur la participation du Québec aux travaux de l'UNESCO, mais ce, uniquement au sein de la délégation canadienne. Cet accord, que certains qualifiaient d'historique, qui donnerait une plus grande visibilité au Québec dans la diplomatie internationale, n'est en fait qu'une habile stratégie politique concoctée par le gouvernement de cette fédération à l'intention des citoyens québécois. La participation du Québec demeure dépendante et tributaire de celle de la délégation canadienne et donc, en conséquence, c'est la souveraineté québécoise qui se voit habilement et pleinement soumise, voire contenue par les stratégies politiques du fédéral.

De plus, contrairement à ce que le premier ministre Harper promettait durant la campagne électorale fédérale en décembre 2005, cet accord est fondamentalement très différent de l'accord sur la participation du Québec aux sommets de la Francophonie qui accordait au Québec une plus grande

87. Stéphane Paquin, « Le fédéralisme et les relations internationales au Canada », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 26-27.

88. *Ibid.*, p. 27.

89. *Idem.*

90. *Idem.*

latitude. Si dans l'accord sur la participation aux sommets de la Francophonie le Québec a acquis un statut de gouvernement participant, comme nous l'avons mentionné précédemment, cette entente sur la participation du Québec à l'UNESCO passe exclusivement par la représentation canadienne et sa délégation – constituant par le fait même une régression en matière internationale pour le Québec. Nous reviendrons sur ce point au prochain chapitre.

Le Québec est donc confiné, dans cette conjoncture spécifique, à un statut très limité, dépourvu de caractère officiel et parrainé par le gouvernement canadien.

À l'occasion du sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Québec les 17, 18 et 19 octobre 2008, une entente fut conclue (17 octobre) entre le premier ministre du Québec, Jean Charest, et le président de la République française, Nicolas Sarkozy, sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. « Cette Entente [...] vise à faciliter et à accélérer l'acquisition d'un permis pour l'exercice d'un métier ou d'une profession réglementé au Québec ou en France par l'adoption d'une procédure commune de reconnaissance de qualifications professionnelles. D'ici la fin de 2010, une centaine d'autorités professionnelles auront appliqué cette procédure⁹¹. » Or, cette entente, qui revêtirait un caractère « novateur » et qui constituerait une « première » entre l'Europe et l'Amérique – entente qui démontrerait du coup le fédéralisme canadien dit d'ouverture –, ne l'oublions pas, vient en fait appuyer les divers travaux européens-canadiens visant la négociation d'un partenariat économique entre l'Union européenne et le Canada⁹².

Le 12 janvier 2010, un violent séisme frappe Haïti. Le bilan est très lourd : Port-au-Prince est détruit, près de 250 000 personnes ont trouvé la mort et quelque 300 000 autres ont été blessées. Dans un élan de solidarité fraternelle, le Québec, en tous lieux, se mobilise. Rapidement, des personnalités de la communauté haïtienne du Québec (pensons aux professeurs Pierre Toussaint, Samuel Pierre et Daniel Holly) et une vingtaine d'organismes créent un groupe de réflexion et d'action pour la reconstruction de ce pays dévasté (Groupe de réflexion et d'action pour une Haïti nouvelle [GRAHN]). Ce groupe organisera, notamment, deux colloques (le premier au mois de mars 2010 et le second au mois de mai suivant) ayant pour thème « Reconstruire Haïti ». Dans cet élan de coordination d'aide, le 30 avril et 1^{er} mai 2010, le ministre des Relations internationales du Québec à ce moment, Pierre Arcand, dirigea une mission de solidarité économique

91. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, 2010, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/grands_dossiers/qualifications_professionnelles/index.asp>.

92. *Idem*.

en Haïti. De surcroît, le gouvernement du Québec, avec l'implication de l'École d'administration publique, aida à combler l'urgent besoin de fonctionnaires ressenti dans ce pays des Antilles. À cela, s'ajoutent plusieurs groupes d'experts québécois qui iront sur place pour soumettre des projets de reconstruction, et qui viendront s'ajouter aux milliers d'intervenants du Québec qui seront dépêchés sur les lieux (médecins, infirmiers, policiers, bénévoles, etc.). Il faut également rappeler qu'à cet effet le Québec a fourni un important appui financier...

Malgré ces efforts notoires, « où était le Québec à la réunion internationale sur la reconstruction d'Haïti ? » Le 31 mars 2010, plus d'une centaine de représentants de pays (pays donateurs), dont le Canada, se sont rencontrés à New York au siège de Nations Unies afin d'échanger sur les avenues de cette reconstruction haïtienne. Pour l'occasion, c'est l'adjointe parlementaire aux Relations internationales, la députée Maryse Gaudreault, qui représenta le Québec à la rencontre des bailleurs de fonds. Cette représentation s'est toutefois avérée décevante, compte tenu, entre autres, de l'ensemble de l'aide apportée par le Québec et des liens étroits qui unissent ces deux nations, celui-ci (le Québec) ne fut présent à cette réunion qu'au sein de la délégation canadienne... encore une fois. En ce sens, la porte-parole de l'opposition officielle (PQ) en matière internationale et ancienne ministre, la députée Louise Beaudoin, jugea « [...] que le Québec aurait dû être présent à New York au niveau politique, comme le Canada [...] »⁹³.

L'étincelle qui provoqua l'« explosion » des relations internationales québécoises

Au terme du chemin parcouru, six variables⁹⁴ nous sont apparues particulièrement importantes dans l'élaboration des relations internationales québécoises. La première variable est insufflée par l'effervescence métaphysique qu'a connue le Québec durant la Révolution tranquille. La

93. Jocelyne Richer, « Charest n'ira pas à la conférence de New York », *La Presse*, <<http://www.cyberpresse.ca/international/dossiers/seisme-en-haiti/201002/23/01-954552-charest-nira-pas-a-la-conference-de-new-york.php>>. Cette affirmation nous a également été confirmée dans une entrevue réalisée avec Louise Beaudoin, porte-parole de l'opposition officielle en matière de relations internationales et de francophonie, Outremont, Montréal, 26 septembre 2010.

94. Nous empruntons, ici, les variables définies par Stéphane Paquin dans son texte « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 2, 2005, p. 132-134. Dans ce texte, Paquin propose cinq variables générales qui s'appliqueraient aux relations internationales des États subétatiques de façon

consolidation nationaliste qui en naîtra créera un lieu propice pour le déploiement de relations internationales (subétatiques) sur fond nationalitaire. Mais cette conclusion n'est véritablement possible que parce que cette dynamique fut animée par un certain désir politique, une prise en charge *made in* Québec de ces relations avec l'étranger. En ce sens, le sociologue Jacques Beauchemin écrivait que « La marche des identités doit pouvoir se réclamer d'un projet politique [...] »⁹⁵. » (Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.) La deuxième variable va de pair avec la première : il s'agit de la construction d'un État québécois moderne et qui s'ouvrira sur le monde⁹⁶. Ce moteur important pour les relations internationales du Québec verra son influence augmenter avec la création d'un ministère responsable de cette sphère d'activité. La troisième variable est incarnée par la personnalité de certains décideurs politiques qui ont eu l'aspiration, la volonté et l'ingéniosité (organisationnelle et théorique), « d'appeler » à l'international ou de « répondre » de l'international. On l'a vu avec Lesage, Gérin-Lajoie et De Gaulle, cela a été confirmé avec Parizeau, Landry, Beaudoin, à un autre niveau, Sarkozy, etc. La quatrième variable est le type de régime politique dans lequel évolue le Québec. En effet, la Constitution canadienne attribue un certain nombre de champs de compétence à ces États fédérés qui se voient de plus en plus interpellés par l'environnement international. En ce sens, si le Québec n'avait jamais eu de pouvoir à défendre ou à internationaliser, jamais la doctrine Gérin-Lajoie n'aurait été imaginée puis déployée. Les deux dernières variables sont plus générales. La cinquième variable est la transformation du système international en lui-même et les conditions qu'impose la mondialisation à ce dernier. La fragmentation des espaces politiques qui en a résulté a ouvert une brèche où se sont glissés et logés les États fédérés comme le Québec, redynamisant ainsi la cinétique et les conditions des relations internationales. Enfin, la sixième et dernière variable est personnifiée par les processus d'internationalisation insufflés notamment par des ONI, des ONGI et des accords internationaux. Par exemple, la Francophonie s'est avérée une vitrine internationale institutionnelle d'une grande importance au niveau culturel, politique et symbolique pour le Québec. Sur le plan politico-économique, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – accord qui régit

globale. Nous reprenons celles-ci, puis nous les réarticulons et les appliquons au cas québécois. Enfin, nous dégageons une sixième variable. Ces variables sont mentionnées mais non « organisées » dans l'article de Louis Bélanger, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politique et Sociétés*, vol. 16, n° 1, 1997, p. 39-59.

95. Jacques Beauchemin, *La société des identités – Éthique et politique dans le monde contemporain*, 2^e éd., Montréal, Athéna, 2007, p. 221.

96. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », *op. cit.*, p. 307.

le commerce international des marchandises – ainsi que ceux issus des intégrations régionales internationales comme l'ALÉNA (Accord de libre-échange nord-américain) ont régulièrement fait appel à des domaines de compétences exercés par les États fédérés comme le Québec, ce qui aura pour effet général, notamment, de déstabiliser certaines structures politiques déjà en place.

Quelles conclusions faut-il tirer de ce tour d'horizon ?

Dans un essai sur la diplomatie québécoise depuis 1960, l'ancien ministre Claude Morin, tentait de démontrer que le Québec, malgré son statut d'État fédéré, aurait su s'internationaliser et conféra ainsi à ce lieu dialectique (diplomatique) l'expression « L'art de l'impossible ». Or, si l'on s'en tient aux prétentions de la doctrine Gérin-Lajoie et aux réalisations substantielles de celle-ci, devrions-nous plutôt conclure, inversement, à l'impossibilité de cet art ? Lorsque l'on observe attentivement l'odyssée des relations internationales du Québec et les péripéties des relations fédérales-provinciales à ce sujet, l'épanouissement du Québec sur la scène internationale se voit fortement limité par l'action du gouvernement fédéral, trop souvent confiné à de la politique internationale de corridor, particulièrement quand il s'agit d'un gouvernement libéral – gouvernement qui découle, depuis la première ère Trudeau, d'une tradition politique plus centralisatrice au Canada, et démontre que le Québec n'a pas su s'autoriser une véritable politique étrangère, dans sa situation historique de nation minoritaire, soit une authentique *paradiplomatie identitaire* pleinement fondée et déployée.

Au moment où s'écrivent ces pages, les divers gouvernements du Québec ont conclu plus de 661 ententes internationales (dont 642 depuis 1964) avec les gouvernements nationaux de quelque 80 pays et avec de nombreux États subétatiques dont la Bavière, la communauté française de Belgique, la Catalogne, la Flandre, le district fédéral de Mexico, l'État de New York, l'État du Minas Gerais du Brésil, la province de Hubei en Chine⁹⁷, etc. Les divers gouvernements québécois ont également eu des ententes dites de siège avec plusieurs organismes internationaux qui ont notamment leurs sièges ou bureaux en territoire québécois⁹⁸. « Enfin, depuis 1976, le Québec s'est déclaré lié par diverses conventions multilatérales, en particulier dans les domaines des droits humains et de

97. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, 2010, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>.

98. *Idem.*

l'environnement⁹⁹.» De toutes ces ententes, plus de 393 sont en vigueur aujourd'hui¹⁰⁰. Il faut cependant mentionner que, dans l'ensemble, elles furent chapeautées par le gouvernement fédéral, comme dans le cas de l'entente du 15 septembre 2005, signée entre le Québec et la République socialiste du Viêtnam en matière d'adoption internationale. Elle fut signée par la ministre des Relations internationales du Québec de l'époque, Monique Gagnon-Tremblay, et l'ambassadrice de la République socialiste du Viêtnam, Nguyen Thihoi, à l'Assemblée nationale du Québec, mais seulement après que le gouvernement fédéral ait eu fixé les grands principes séminaux relatifs à celle-ci (l'entente), comme nous le verrons au chapitre cinq. De plus, le gouvernement fédéral soutient que les ententes internationales signées par les provinces, comme les quelque 661 que le Québec a conclues, «[...] ne sont que des arrangements administratifs non contraignants¹⁰¹».

Le Québec possède actuellement plusieurs représentations à l'étranger : 7 délégations générales (Bruxelles, Londres, Mexico, Munich, New York, Paris et Tokyo), 5 délégations (Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles et Rome), 10 bureaux (Barcelone, Beijing, Berlin, Damas [bureau d'immigration], Hong Kong [bureau d'immigration], Mumbai, Sao Paulo, Shanghai, Vienne [bureau d'immigration] et Washington [bureau du tourisme]) et 4 antennes (Milan, Santiago, Séoul, Taipei)¹⁰². Ce vaste réseau international pour un État subétatique comme le Québec place ce dernier au nombre des quelque 350 entités fédérées exerçant une juridiction sur un territoire donné à l'extérieur de l'État dont relève cette entité, parmi les États fédérés ayant l'une des plus belles représentations internationales. Toutefois, bien qu'elles soient impressionnantes en nombre, il faut apporter un bémol à ces représentations à l'étranger et éviter des conclusions hâtives, dans la mesure où ces représentations, aussi encourageantes et décisives puissent-elles paraître de prime abord, ne sont pas synonymes de politique étrangère comme nous l'avons souligné au chapitre premier, et ce, pour deux raisons. D'une part, le gouvernement fédéral intervient quand bon lui semble lorsque le Québec exerce ce type de représentation à l'étranger comme dans le cas où le Québec a tenté d'établir une représentation politique à Washington. D'autre part, ces représentations du Québec n'ont pas la même portée politique que lorsqu'une entente est signée entre deux entités où tout un point de vue légal doit être considéré, ce qui explique en partie pourquoi le Canada laisse, en quelque sorte, ces représentations au Québec.

99. *Idem.*

100. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, 2010, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/index.asp?type_eng=1>.

101. Stéphane Paquin, « Le fédéralisme et les relations internationales au Canada », *op. cit.*, p. 24.

102. Gouvernement du Québec, site Web du ministère des Relations internationales, *op. cit.*

En somme, «[...] toutes les représentations québécoises n'ont été créées qu'avec l'assentiment d'Ottawa. [...] Le Québec a donc dû manœuvrer sur la scène internationale en tenant compte, à tous les instants, de la réaction canadienne à ses prétentions¹⁰³».

En substance...

Il est possible, après cette analyse des relations internationales du Québec depuis 1960, de dresser un certain nombre de constats en la matière. Tout d'abord, il est possible de remarquer une volonté nouvelle du Québec durant la Révolution tranquille de s'affirmer sur la scène internationale. À titre d'exemple, on «peut [...] noter la progression [très significative] du nombre d'ententes signées qui, de 19 en 1964, s'élève¹⁰⁴» à 661 en 2010. La doctrine Gérin-Lajoie, qui est devenue en quelque sorte le symbole de cette montée de la souveraineté québécoise par l'expression de ses relations internationales, est par elle-même l'émanation type du rapport structurel entre la souveraineté dominante canadienne et la souveraineté dominée québécoise largement cristallisée dans sa dynamique durant les années 1960.

Toutefois, l'échec de ce projet national qu'aurait dû être la mise en œuvre d'une véritable politique étrangère québécoise résulte notamment d'une forme d'incapacité à penser les relations internationales dans les conditions (politiques) qui sont celles du Québec. La poursuite de l'activité internationale de cette nation, et plus particulièrement l'établissement de la doctrine Gérin-Lajoie, s'est ainsi polarisée autour de moyens qui avaient servi, particulièrement durant la Révolution tranquille, à réformer le provincialisme québécois¹⁰⁵... même en matière de relations internationales. Or, il faut concevoir collectivement la politique étrangère comme une fin en soi, c'est-à-dire comme une condition à la réalisation de l'Être «international» québécois.

Mais le manque virtuel, évident, de ressources métaphysiques (québécoises) du politique en matière de relations internationales explique, potentiellement, une part des insuccès de la mise en œuvre d'une véritable *paradiplomatie identitaire*. Car aucun pouvoir, aussi puissant soit-il, ne peut

103. Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 512.

104. Nelson Michaud et Isabelle Ramet, «Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?», *op. cit.*, p. 311.

105. Nous empruntons, réarticulons puis appliquons, ici, aux relations internationales du Québec le raisonnement de Daniel D. Jacques dans son excellent essai *La fatigue politique du Québec français*, Montréal, Boréal, 2008, p. 132-133.

arrêter un peuple qui a la foi, un peuple en pleine effervescence spirituelle, un peuple qui prend en main son avenir et qui décide d'établir, en lui-même et pour lui-même, les paramètres politiques qui seront les siens¹⁰⁶.

Ainsi, une *paradiplomatie identitaire* québécoise pleinement fondée implique de devoir penser substantiellement l'activité internationale dans les conditions qui sont celles du Québec, et de parvenir à réfléchir cette nation comme un phénomène politique, et la politique étrangère comme cadre initial au sein duquel cette société est en elle-même possible à l'international¹⁰⁷ – conditions essentielles à l'épanouissement communautaire de cette sphère d'activité. Mais la doctrine Gérin-Lajoie, en ce sens, a endigué le vouloir proprement politique du Québec de, substantiellement, s'internationaliser et elle n'a jamais pu créer les conditions pour atteindre une véritable « plénitude de son être historique¹⁰⁸ » en la matière. Car cette doctrine, malgré le fait que le Québec soit une nation construite comme un artéfact, n'a jamais été en mesure de lui procurer ni même de lui permettre de s'assimiler la force d'agrégation, au niveau de la politique étrangère, que détiendra le pouvoir fédéral canadien...



D'après l'étude que nous venons d'effectuer, il est permis d'établir le constat suivant: selon le degré d'affirmation de la souveraineté faite par le Québec en matière de relations internationales, il est possible de prévoir le mode d'affectation de la souveraineté canadienne, puis de prédire, dans une certaine mesure, la réaction de la souveraineté canadienne et dans quelle zone d'expression de la souveraineté¹⁰⁹ cette réaction se situera. Par conséquent, une affirmation forte de la souveraineté québécoise créerait un conflit dynamique qui toucherait les attributs constitutifs de la souveraineté canadienne, provoquant une réaction de la souveraineté fédérale forte – comme par la répression ou encore la centralisation – située dans la zone d'expression de la souveraineté canadienne la plus forte, soit par la force ou la puissance directe. Une affirmation moyenne de la souveraineté québécoise créerait un conflit dynamique qui toucherait les pouvoirs intermédiaires de la souveraineté canadienne, créant une réaction de la

106. Voir à ce sujet Gérard Boulet et Jean-François Payette, *Le nationalisme repensé – Essai d'ontologie critique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 122-123.

107. Daniel D. Jacques, *La fatigue politique du Québec français*, op. cit., p. 77-78.

108. *Ibid.*, p. 51.

109. Montesquieu fait une forme de constat où il remarque quatre zones où repose la souveraineté des États: la zone de souveraineté divine (qui a perdu son sens avec le temps), la zone de souveraineté fondée sur la force et la puissance directe, la zone de souveraineté fondée sur les lois et la zone de souveraineté fondée sur la légitimité.

souveraineté fédérale plus modérée (parrainage, récupération, ramenant sous le parapluie fédéral, etc.), se situant dans la zone d’expression de la souveraineté canadienne fondée en légalité. Enfin, un degré d’affirmation plus faible de la souveraineté québécoise ne créerait, pour ainsi dire, aucun conflit dynamique puisque ce sont les attributs de la souveraineté canadienne les moins importants qui seraient touchés, créant une réaction de la souveraineté fédérale faible (suggestion/séduction – le gouvernement fédéral resterait en arrière-plan), se produisant dans la zone d’expression de la souveraineté fondée sur la légitimité. Nous pourrions donc modéliser les relations internationales du Québec ainsi que les réactions du gouvernement canadien, à cet effet, selon le processus présenté dans le tableau 2 qui suit.



Fort du modèle théorique que nous avons élaboré et en l’appliquant au cas Québec/Canada, il devient possible: 1) de catégoriser et caractériser les actions ou tentatives d’actions sur la scène internationale du Québec; 2) de prédire¹¹⁰ en quelque sorte la réaction du gouvernement canadien, dans la mesure où ses réactions s’inscrivent dans une fourchette de possibilités beaucoup plus restreintes.

110. Précisons qu’il n’existe, pour ainsi dire, aucun véritable lien de causalité en sciences humaines et qu’il devient, par conséquent, quasi improbable de prédire avec certitude la réaction des acteurs.

Tableau 2

Processus formel de dynamique antithétique de deux souverainetés dans un système (semi-ouvert) hiérarchique: souveraineté dominante/souveraineté subordonnée

Degré d'affirmation de la souveraineté dominée (québécoise)	Mode d'affectation de la souveraineté dominante (canadienne)	Réaction de la souveraineté dominante (canadienne)	Zone d'expression de la souveraineté au niveau global
Degré d'affirmation fort (de la souveraineté subordonnée)	Conflit dynamique qui touche les attributs constitutifs de la souveraineté dominante. Ex.: la monnaie, la défense, la sécurité, les principes inaliénables	Réaction de la souveraineté dominante (canadienne): répression/centralisation	Zone de souveraineté fondée sur la force et la puissance directe
Degré d'affirmation moyen (de la souveraineté subordonnée)	Conflit dynamique qui touche les pouvoirs intermédiaires. Ex.: signatures, ratifications, ententes librement conclues, accords ou traités avec l'étranger. Hiérarchie des sphères: 1) politique, 2) économique, 3) socioculturelle	Réaction de la souveraineté dominante (canadienne): parrainage, paternité, récupération (ramener sous le parapluie fédéral avec une affirmation ferme de la souveraineté dominante)	Zone de souveraineté fondée sur la légalité
Degré d'affirmation faible (de la souveraineté subordonnée)	Conflit dynamique (quasi inexistant) qui touche les attributs de la souveraineté dominante les moins importants (liens: expression/visibilité; comme dans le cas des délégations générales, des délégations, des bureaux, des antennes, etc., des affirmations comme le cas d'artistes allant à l'étranger ou des échanges économiques avec d'autres pays)	Réaction de la souveraineté dominante; suggestion/sédution (exercice de la part de la souveraineté canadienne d'un pouvoir tendanciellement plus permissif. Ex.: rester en coulisses)	Zone de souveraineté fondée sur la légitimité

Si nous avons limité, jusqu'à présent dans cette étude, l'ensemble des phénomènes regroupés sous l'appellation de la doctrine Gérin-Lajoie, c'était stratégiquement pour faire valoir que cette doctrine est depuis longtemps considérée comme un point de référence dans les relations internationales du Québec. Celle-ci se situe au point de rencontre d'une affirmation faible et moyenne de la souveraineté québécoise, tout en chevauchant les points de jonction entre la zone de souveraineté faible, fondée sur la légitimité, et la zone de souveraineté moyenne, fondée sur la légalité.

Nous pourrions faire l'hypothèse que la *paradiplomatie identitaire*, dans ses conséquences les plus affirmées, permettrait au Québec de franchir un seuil qualitatif nouveau – celui d'un degré d'affirmation moyen/fort et qui correspondrait à la capacité diplomatique de se doter d'une politique étrangère propre. Toutefois, nous ne sous-estimons pas les obstacles politiques et juridiques que pose l'application d'un tel modèle. C'est cependant le propre d'un modèle que de permettre certaines prédictions sur les comportements des acteurs. C'est ce que nous verrons au chapitre suivant.

Pour sortir de la politique internationale de corridor

Une *paradiplomatie identitaire* québécoise

[...] le Québec montre des aspirations légitimes à participer à la vie internationale [...] et qui sont cruciales pour le développement et l'épanouissement de la société québécoise. [...] Gardant cela à l'esprit, [il faut travailler] à la recherche de solutions afin que le Québec participe de manière constructive aux relations internationales.

Benoît PELLETIER

Nous avons traité dans les chapitres qui précèdent, notamment dans les chapitres trois et quatre, de l'évolution des relations internationales du Québec, mais également de la difficulté pour cet État d'articuler librement ses relations internationales, coincé entre sa volonté d'affirmer sa souveraineté sur la scène internationale et la prédominance de la souveraineté fédérale. Dans ce chapitre, nous nous attarderons à l'apport possible, pour le Québec, dans la conjoncture internationale actuelle, de se doter d'une politique étrangère propre, donc une *paradiplomatie identitaire*, ainsi qu'à la portée de l'application d'une telle paradiplomatie pour cet État.

Mise en contexte du besoin d'une *paradiplomatie identitaire* pour le Québec

Comme nous l'avons mentionné précédemment dans les chapitres un et deux, les relations internationales du Québec et, dans une certaine mesure, les tentatives d'élaboration d'une politique étrangère propre à cet État (une *paradiplomatie identitaire*) sont sources de conflits et de tensions entre ces deux entités antagonistes, Québec et Ottawa. Les polémiques qui en résultent sont généralement virulentes et intenses, donnant lieu à des luttes idéologiques très tranchées sur la question. Toutefois, une nouvelle réalité internationale – soit par la mondialisation, l'intégration régionale internationale ou simplement à cause des changements dans le système international – impose aux États, subétatiques et souverains une nouvelle dynamique internationale. Les premiers, les États subétatiques, cherchent à renforcer leur nation, dite minoritaire, ainsi que leur souveraineté subordonnée en allant chercher sur la scène internationale les ressources qui leur font défaut à l'interne en plus d'essayer de faire reconnaître symboliquement et officiellement leur nation par la communauté internationale. Cela ne se fait pas comme la pseudo-reconnaissance arrachée le 27 novembre 2006 au Parlement canadien et portant sur la « nation québécoise à l'intérieur d'un Canada uni », mais sans l'enchâssement constitutionnel et les pouvoirs corrélatifs que toute nation devrait posséder. On pense plutôt à la Catalogne qui non seulement se fit reconnaître comme nation par le gouvernement espagnol, mais dont la reconnaissance a été enchâssée dans la Constitution espagnole en 2006. De leur côté, les États souverains cherchent à parler d'une seule voix, dans le but d'avoir la politique étrangère la plus cohérente et forte possible. Cependant, les pays doivent aujourd'hui jongler et prendre en considération de nouveaux acteurs qui façonnent, interagissent, dynamisent, resynthétisent le système international – système international qui n'est plus l'apanage des seuls États souverains. Comme le souligne Hocking, dans cette nouvelle réalité internationale, on ne peut plus limiter les États fédérés aux simples arènes politiques intérieures, puisque la frontière entre « l'intérieur » et « l'international » est de plus en plus floue¹. Il est devenu évident que, dans cette nouvelle réalité, « [...] les relations extérieures ne sont plus du ressort exclusif des gouvernements centraux² », d'autant plus que « [...] les gouvernements régionaux ont souvent des centres d'intérêt différents au sein du système international et établissent des liens différents avec ce

1. Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe? », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 419.

2. *Idem.*

système³». En avril 2005, l'ancien premier ministre du Québec Bernard Landry posait la question suivante, dans un discours qu'il prononçait au Congrès régional de Laval du Parti québécois : Qui est dans la meilleure position pour représenter et défendre les intérêts propres au Québec à l'étranger, Louise Beaudoin, députée du Québec et ancienne ministre des Relations internationales du Québec sous différents gouvernements du PQ, ou Pierre Pettigrew, ministre des Affaires étrangères du Canada (de l'époque) ? La question mérite d'être posée particulièrement lorsque l'on s'attarde au fait que le Québec a une réalité économique tout autre que celle de la Colombie-Britannique, qu'il possède des ressources naturelles très différentes de l'Alberta, qu'il doit compter sur une diversité culturelle et linguistique très distincte de celle du Canada – d'où la nécessité pour le Québec d'élaborer une *paradiplomatie identitaire*. En ce sens, l'ex-ministre Louise Beaudoin soutenait que le devoir qui consiste à « dire au reste du monde qui nous sommes et ce que nous sommes en mesure de faire [...] personne ne peut s'acquitter de cette tâche mieux que nous[-mêmes]⁴ ».

La légitimité des relations internationales du Québec repose depuis plus de 45 ans sur la doctrine Gérin-Lajoie qui s'appuie sur une juridiction mal définie à cet effet, la Constitution canadienne ne faisant aucunement mention, de façon explicite, de la politique étrangère⁵. Par conséquent, depuis 1965, le Québec exerce des pressions pour qu'une décentralisation du système fédéral canadien, entre autres en matière de relations internationales, soit faite, mais il se heurte généralement à la centralisation de ce dernier (le système fédéral canadien) – à l'exception, dans une certaine mesure, des gouvernements de Joe Clark (1979-1980) et de Brian Mulroney (1984-1993).

Pour véritablement s'épanouir en tant qu'État sur la scène internationale, le Québec doit se doter d'une politique étrangère propre, qui, par définition, serait axée sur ses besoins et sa réalité historique. Quand Pierre Pettigrew déclare que « [...] "c'est un mythe de penser qu'il y a seulement le gouvernement du Québec qui reflète les vues des Québécois" car les ministères fédéraux "parlent également au nom des Québécois"⁶ », ce dernier ne mêlerait-il pas les méthodes critiques les plus valables de la

-
3. Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *loc. cit.*, p. 414.
 4. Louise Beaudoin, « L'action internationale du Québec : un regard de l'intérieur », cité dans Nelson Michaud et Isabelle Ramet, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité ? », *International Journal*, vol. 59, printemps, 2004, p. 312.
 5. Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », dans Alain G. Gagnon (dir.), *Québec État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 508.
 6. Antoine Robitaille, « Le Québec doit se donner un plan B, selon des observateurs », *Le Devoir*, 7 octobre 2005.

science politique et un messianisme utopique des plus contestables⁷? Car dans les faits, nous avons plus souvent qu'autrement assisté à une politique étrangère canadienne qui s'élaborait sans «le» Québec, et un Québec qui a dû prendre en considération, en tout temps, les réactions d'un Canada traditionnellement «jaloux» de cette sphère d'activité. Si l'on observe l'évolution historico-politique des relations internationales du Québec et du Canada, on remarque que généralement les ministères canadiens portent ombrage à l'épanouissement du Québec, – ce qui a pu faire dire à un sénateur étasunien que la moitié de la diplomatie canadienne consistait à limiter et endiguer celle du Québec⁸. On peut soutenir, en ce sens, à propos du traité de Kyoto, par exemple, que le Québec écoperait pour d'autres provinces canadiennes comme l'Alberta ou la Saskatchewan, grands producteurs de pétrole et de gaz à effet de serre (GES) à la suite des positions défendues, en deçà des cibles fixées par le Québec, par le gouvernement fédéral. Cela illustre la nécessité pour le Québec de devenir le maître d'œuvre de sa politique étrangère. Pour cela, il doit élaborer une politique étrangère qui lui soit propre – reposant sur un système axiomatique quintessentiel devant guider la mise en œuvre pratique d'un certain nombre de principes d'action selon l'intérêt national québécois, et ce, sans la contrainte du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec doit ainsi pouvoir: 1) adopter et guider l'orientation et le comportement international du Québec comme acteur autonome, unique et unitaire, tout en établissant ses objectifs et en élaborant ses stratégies selon ses intérêts et ses valeurs; 2) *québécoiser*, harmoniser et articuler de façon autoréférentielle la conduite qu'emprunte l'État québécois dans l'organisation et l'articulation de ses relations internationales; 3) formuler des politiques québécoises, procéder à leurs décisions et à l'implantation de dispositifs conséquent(s) de type québécois, tout en les mettant en œuvre, en les évaluant et en prenant soin de les optimiser; 4), cela, dans un cadre formel et dans un contexte de légitimité et s'affirmant avec toute la puissance de souveraineté en gestation de cette nation, sans la tutelle et le parrainage de la souveraineté canadienne, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, dans un éventail relativement vaste de possibilités. Une paradiplomatie permettrait au Québec de s'asseoir aux tables de négociation, de faire valoir son point de vue pour défendre ses intérêts en matière internationale et en faire la promotion, ce que la doctrine Gérin-Lajoie n'a pas permis jusqu'à présent.

7. Albert Camus, dans un film de Jean Daniel et Joel Calmettes, *Albert Camus 1913-1960 une tragédie du bonheur*, produit par CKF Productions, Max Armanet et Philippe Cazer. Souligné dans Jean-François Payette, «Camus: un homme de lucidité», dans Jean-François Payette et Lawrence Olivier (dir.), *Camus – Nouveaux regards sur sa vie et son œuvre*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 9-15.

8. Entrevue réalisée avec Bernard Landry, ancien premier ministre du Québec, Montréal, 27 septembre 2010.

Les portées d'une application de la *paradiplomatie identitaire* pour le Québec

Dans le quatrième chapitre, nous avons mis l'accent sur les relations internationales du Québec de 1960 à aujourd'hui, tout en insistant sur la doctrine Gérin-Lajoie pour montrer qu'elle était, en elle-même, un produit dynamique entre les souverainetés fédérale et québécoise, et qu'elle a permis au Québec de se doter, dans ses relations internationales, d'une certaine légitimité. Toutefois, depuis plus d'une décennie en Europe, le concept de *paradiplomatie identitaire*, essentiellement assimilé à la doctrine Gérin-Lajoie du Québec, s'est développé de manière plus englobante, donnant lieu à des réalisations intéressantes dans la sphère des relations internationales. Toutefois, cette *paradiplomatie identitaire*, telle que nous l'avons redéfinie dans les chapitres précédents, permettrait au Québec, comme nous l'avons exprimé, d'une part, de faire certaines avancées en matière de relations internationales en réalisant les objectifs de la doctrine Gérin-Lajoie qui n'ont pu être menés à terme et, d'autre part, de s'appropriier plus de souveraineté en matière de relations internationales.

Si nous reprenons l'entente en matière d'adoption internationale signée le 15 septembre 2005 entre le Québec et le Viêtnam, on remarque qu'au cours des négociations devant mener à cette entente le Québec s'est plié aux exigences du gouvernement fédéral qui, encore une fois, est intervenu dans les négociations. Daniel Turp, ancien député de Mercier et ancien porte-parole de l'opposition officielle en matière de relations internationales, a déploré « [...] le fait que le gouvernement du Québec ait cédé sous les pressions d'Ottawa et ait consenti à subordonner à la volonté fédérale, l'Entente de coopération en matière d'adoption internationale [...] »⁹. Il précise qu'« en acceptant de faire référence à l'Accord en matière d'adoption internationale entre le Viêtnam et le Canada du 27 juin 2005, le gouvernement du Québec s'est plié aux exigences d'Ottawa et a ainsi dilué la portée de la doctrine Gérin-Lajoie¹⁰ ». De plus, il souligne le fait qu'« au lendemain du dévoilement des timides revendications du Québec sur la question de sa place dans les forums internationaux, le gouvernement du Québec est en porte-à-faux avec la doctrine Gérin-Lajoie et se place dans une situation d'extrême vulnérabilité à la veille des négociations sur cette question¹¹ », ayant plié aux exigences et aux pressions du gouvernement fédéral dans cette entente internationale. L'ancien député de Mercier conclut ainsi : « Contrairement à ce que prétend la ministre des

9. Gouvernement du Québec, *Portail Québec. Votre porte d'entrée au gouvernement du Québec*, 2005, <<http://www.communiqes.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqes>>.

10. *Idem.*

11. *Idem.*

Relations internationales [...] l'insertion d'une référence à l'accord entre le Canada et le Viêtnam dans l'entente internationale québécoise démontre que la capacité d'agir du Québec sur la scène internationale est encadrée par le gouvernement du Canada et que celui-ci ne reconnaît pas véritablement l'autonomie internationale du Québec dans le champ de ses compétences¹². »

Le 5 mai 2006, le scénario se répète à la suite des demandes insistantes du gouvernement du Québec au gouvernement d'Ottawa concernant la place qu'il devrait occuper dans les forums internationaux¹³; une entente « [...] sur la participation du Québec au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO¹⁴ » est conclue entre le gouvernement canadien et le gouvernement du Québec. Toutefois, une lecture attentive de l'accord Canada-Québec sur l'UNESCO se traduit, comme l'a soutenu l'opposition officielle (PQ), « [...] par une participation minoritaire et diluée au sein de la délégation canadienne » – étant entendu que le Québec n'obtient pas une place à l'UNESCO, mais bien « une place au sein de la délégation canadienne présente à l'UNESCO¹⁵ ». Il faut comprendre que, malgré cette entente, le Québec n'est pas présent directement à l'UNESCO, car ce qu'il a obtenu n'est que la présence d'un fonctionnaire québécois à l'intérieur de la délégation canadienne permanente de l'UNESCO, comme le stipulent les articles 1.1 et 1.2 qui se lisent comme suit: 1.1 « Un représentant permanent du Québec sera accueilli au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO à Paris¹⁶ »; 1.2. « Le représentant permanent du Québec sera considéré comme un membre de la délégation permanente du Canada et aura la désignation diplomatique de Conseiller. Il pourra se présenter comme Représentant du gouvernement du Québec, Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO¹⁷. » De plus, en portant une attention particulière aux parties 1 (« Présence du Québec au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO ») et 2 (« Participation aux travaux, réunions et conférences de l'UNESCO ») de l'accord

12. *Idem.*

13. Notamment, le 14 septembre 2005 le gouvernement du Québec rend public un document intitulé « Le Québec dans les forums internationaux. L'exercice des compétences du Québec à l'égard des organisations et des conférences internationales » qui a pour but de préciser les demandes du Québec vis-à-vis d'Ottawa sur la place du Québec dans les forums internationaux.

14. Stéphane Paquin, « Le fédéralisme et les relations internationales au Canada », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 27.

15. Daniel Turp, « L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO – Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec », *Le Devoir*, 9 mai 2006.

16. Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*, 2006, article 1.1.

17. *Ibid.*, article 1.2.

du 5 mai 2006, on remarque que le représentant permanent du Québec ne bénéficie même pas d'une véritable autonomie au sein de la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO, délégation dont il est par ailleurs un « membre » officiel¹⁸. Même si « [l]e représentant permanent du Québec se rapportera au ministère des Relations internationales du Québec¹⁹ », l'accord prévoit qu'« il travaillera en étroite collaboration avec les agents de la Délégation permanente, étant entendu que l'Ambassadeur et délégué permanent du Canada auprès de l'UNESCO assure la direction générale de l'ensemble de la mission canadienne²⁰ ». Comme le souligne Daniel Turp, « [...] pour bien faire comprendre que le représentant du gouvernement du Québec ne jouit pas d'une véritable autonomie au sein de la délégation et de la mission canadienne, l'article 2.1 de l'accord relatif à l'UNESCO prévoit ceci : "Lors de ces travaux, réunions et conférences, tout représentant du gouvernement du Québec travaillera sous la direction générale du Chef de la délégation canadienne"²¹. » Ainsi, non seulement le Québec ne jouit pas d'une place significative à l'UNESCO, mais en plus cette place, toute symbolique au sein de la délégation canadienne auprès de l'UNESCO, est dépourvue de la moindre autonomie politique et donc, par le fait même, de quelque parcelle de souveraineté que ce soit – la présence du Québec à l'UNESCO n'étant pas réfléchie comme une double représentativité mais demeurant strictement subordonnée aux impératifs de la délégation canadienne.

Dans le même ordre d'idées, ainsi que nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent – du 14 au 17 novembre 2006 au sommet sur Kyoto à Nairobi au Kenya tout comme à la conférence de Copenhague sur l'après-protocole de Kyoto qui eut lieu du 7 au 18 décembre 2009, le Québec n'a pu s'exprimer à aucune de ces rencontres internationales, et ce, malgré le fait que : 1) le Québec soit un leader en matière environnementale, favorisant notamment ses ressources énergétiques propres (éolienne et hydro-électrique) par rapport à des ressources fossiles non renouvelables (pétrole, uranium, gaz, etc.) – ressources priorisées dans l'Ouest canadien. En effet, le Québec propose de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20% sous le niveau de 1990, alors qu'à la fin de l'année 2007 le Canada « affichait un bilan d'émission supérieur de 26% à l'année de référence du traité [de Kyoto], notamment en raison de l'exploitation des sables bitumineux. De

18. Daniel Turp, « L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO – Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec », *Le Devoir*, 9 mai 2006.

19. Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*, 2006, article 1.4.

20. *Idem*.

21. Daniel Turp, « L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO – Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec », *loc. cit.*

plus, pour la période de 2012 à 2020, le gouvernement de Stephen Harper s'est doté d'un objectif de réduction de seulement 3% sous les niveaux de 1990, sans même présenter de plan pour l'atteindre²². » Et 2) le gouvernement du Québec possède un ministère pleinement concerné par les objectifs du sommet de Nairobi et de la conférence de Copenhague – le Québec possédant un ministère de l'Environnement, autonome et responsable, pleinement engagé dans des politiques publiques, des objectifs et des plans d'action, etc. – politiques publiques nécessairement touchées par les décisions qui peuvent être notamment prises lors de ce type de rencontres (sommet de Nairobi et conférence de Copenhague) sur les objectifs de Kyoto par le gouvernement fédéral.

Comble de l'ironie, au sommet de 2006 Rona Ambrose, alors ministre de l'Environnement du gouvernement Harper, invita le ministre de l'Environnement du Québec, Claude Béchar, à l'accompagner au sommet de Nairobi, mais sans que ce dernier puisse présenter officiellement la position du Québec. Le ministre québécois fut alors obligé de présenter la position du Québec dans les coulisses du sommet. C'est finalement la France qui, au cours du sommet, fit en vain pression sur la ministre fédérale pour que le Québec puisse faire officiellement son « plaidoyer » sur la question, mais sans résultat concluant. L'histoire s'est répétée à l'occasion de la conférence de 2009, où le Québec à Copenhague « n'a pas eu sa place autour des grandes négociations avec les autres nations souveraines²³ ». Et sa voix, confiait le porte-parole de l'opposition officielle en matière de développement durable et d'environnement, le député Scott McKay, a été étouffée. Pourtant, en juillet 2009, le premier ministre français, François Fillon, avait souligné que la voix du Québec devait être entendue à Copenhague. Cette nation, confiait le premier ministre de la république, « doit pouvoir se faire entendre dans le cadre de la négociation » lors de la conférence²⁴, mais son intervention fut sans succès. Ce qui ajoutera l'injure à l'insulte, c'est que les conséquences économiques qu'entraînerait la position du gouvernement Harper concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre – position non concertée au sein de la fédération – pourrait avoir des répercussions importantes sur l'économie du Québec. En effet, Jean Charest rappelait que les « sanctions commerciales à l'égard des pays qui refuseront de mettre en place des objectifs contraignants » pourraient rendre vulnérable le Québec, puisque son économie, « qui mise

22. Presse canadienne, « Sommet de Copenhague – Québec est inquiet des positions d'Ottawa. Le faible engagement de Harper risque de coûter cher au Québec, croit Jean Charest », *Le Devoir*, 14 décembre 2009.

23. Presse canadienne, « Le PQ est déçu de Harper et de Charest à Copenhague », *cyberpresse*, 20 décembre 2009, <<http://www.cyberpresse.ca/environnement/200912/20/01-932760-le-pq-est-decu-de-harper-et-charest-a-copenhague.php>>.

24. Christian Rioux, « Québec a sa place à Copenhague, dit Paris », *Le Devoir*, 2 juillet 2009.

sur ses exportations, sera[it] la première touchée si les pays de l'Union européenne mettent à exécution leur menace d'imposer une "taxe du carbone" sur les produits en provenance de pays fautifs²⁵ » comme le Canada. En ce sens, le Québec, qui aurait fait plus que sa part en matière de réduction de GES, écoperait pour les positions et les objectifs insuffisants du gouvernement canadien.

Le chapitre « Le Québec au sein du Canada » fut réédité à l'occasion de la rencontre des bailleurs de fonds, en mars 2010, au siège des Nations Unies à New York, sur la reconstruction d'Haïti. Le Québec qui avait investi rapidement d'importantes ressources humaines et financières, et qui avait déployé et mobilisé beaucoup d'énergie de partout dans la société pour aider ce pays des Antilles dévasté, qui accueille de surcroît près de 95% de l'immigration haïtienne « canadienne », s'est vu exclu, comme acteur à part entière, de cette conférence – le gouvernement canadien n'autorisa qu'un « fonctionnaire du MRI » à assister à la rencontre internationale, incapable ainsi d'être présent politiquement comme entité distincte. Au lieu de jouer un rôle actif sur le plan politique, il en joua un plutôt administratif; sa participation se résuma à envoyer, au sein de la délégation canadienne, non pas le ministre responsable des Relations internationales comme les autres participants, mais plutôt l'adjointe parlementaire aux Relations internationales, limitant du coup sa place en tous lieux... Ainsi, « Québec » ne put participer activement aux décisions sur les processus de reconstruction de la perle des Antilles. Alors que, selon Louise Beaudoin, le Québec avait toutes les justifications pour être présent au plus haut niveau de participation et d'être en soi à la table²⁶...

Discussion théorique

Nous avons établi dans cette étude l'endroit où, dans le champ politique Québec/Canada, se situait la doctrine Gérin-Lajoie et le corridor de possibilités qui lui était imparti. En reprenant la modélisation théorique que nous avons élaborée, nous constatons que la doctrine Gérin-Lajoie trouve son efficacité et ne peut fonctionner que dans la zone synthétique de souveraineté faible/moyenne – légitimité/légalité. Les virtualités inscrites dans cette doctrine condamnent donc le Québec à ne pouvoir se forger qu'une

25. Presse canadienne, « Sommet de Copenhague – Québec est inquiet des positions d'Ottawa. Le faible engagement de Harper risque de coûter cher au Québec, croit Jean Charest », *op. cit.*

26. Entrevue réalisée avec Louise Beaudoin, porte-parole de l'opposition officielle en matière de relations internationales et de Francophonie, Outremont, Montréal, 26 septembre 2010.

politique étrangère de très faible amplitude, car celle-ci doit s'accorder en politique étrangère avec la puissance fédérale et ne jamais heurter de front la force intégrale de la souveraineté dominante canadienne.

Dans la perspective d'un élargissement ou accroissement des pouvoirs du Québec en matière d'autonomie de sa politique étrangère et sans nouvelles conquêtes manifestes en termes de souveraineté absolue, sans fervent mouvement populaire indépendantiste, comme il y en a eu à certains moments en Irlande, la façon la plus déterminante pour le Québec de progresser en matière d'autonomie politique serait, croyons-nous, de faire valoir et de défendre à tous les niveaux de gouvernance la doctrine de la *paradiplomatie identitaire*. Ce nouveau composé diplomatique, parce qu'il met l'accent sur l'appropriation par le Québec d'un certain nombre d'attributions juridiques, judiciaires et nécessairement politiques tout en requérant du pouvoir central un certain nombre de modifications à l'égard du Québec, à savoir, réciprocité, assouplissement de certaines normes et de certaines contraintes, ajustement dans les programmes et les mécanismes, négociations quant aux procédures légales, etc., pourrait, malgré une intensification inévitable des tensions émergentes entre la souveraineté dominante et la souveraineté dominée, pourvoir graduellement le Québec d'une puissance *métaphysico-politique*²⁷ correspondant à un accroissement réel de souveraineté politique – entre autres en matière de relations internationales. Toutefois, un tel processus n'est pas sans obstacle.

L'application de la *paradiplomatie identitaire* à quelques cas de figure

Réussir à faire des gains, en matière de légitimité symbolique, représente à n'en pas douter quelque chose qu'il ne faut jamais sous-estimer : or, c'est dans cette zone de prédilection que la doctrine Gérin-Lajoie puise l'essentiel de son efficacité. Mais pour accaparer une part supplémentaire de souveraineté politique, le Québec doit s'approprier des pouvoirs qualitatifs plus déterminants et plus sensibles, comme ceux relevant d'une capacité juridique à conclure et à ratifier des ententes avec l'étranger, tout en possédant la puissance politique de fond pour modifier à son gré les contenus inhérents à ces mêmes ententes. C'est dans cette frange de la souveraineté

27. Ce pouvoir d'une puissance métaphysico-politique pourrait se définir, pour le Québec, comme une capacité accrue de s'assimiler la substance nouménale (la notion d'essence chez Kant – voir *Critique de la raison pure*) de la souveraineté dominante, dans ce cas-ci canadienne. L'idée de puissance métaphysico-politique nous force à aller au-delà des apparences et des actions concrètes pour accéder à l'essence immatérielle du phénomène de la souveraineté.

politique canadienne que s'avérerait performante pour le Québec, si elle était pleinement mise en œuvre, une *paradiplomatie identitaire*. Puisqu'une zone de souveraineté demeure toujours tributaire de la zone qui lui est supérieure en termes de souveraineté, il faut réellement situer la *paradiplomatie identitaire* au carrefour des zones de la légalité et de la force (voir le tableau 3).

La *paradiplomatie identitaire* ne conférerait pas au Québec la force et la puissance directe qui demeurent toujours l'apanage de la souveraineté dominante, celle du fédéral. Mais la propension d'une telle doctrine à faire valoir l'idéal de souveraineté en gestation virtuellement déposée dans la nation en puissance, zone de souveraineté supérieure, dans ce cas-ci la nation québécoise lui permettrait en quelque sorte de canaliser et de redistribuer vers la zone directement inférieure (zone de légalité) des faisceaux de souveraineté sur lesquels le pouvoir politique québécois pourrait asseoir sa politique étrangère. Et c'est forte de cette microsouveraineté²⁸ empruntée à la souveraineté dominante que la *paradiplomatie identitaire* pourrait se battre d'autant plus efficacement sur le terrain du judiciaire et du légal.

Si le Québec avait possédé une *paradiplomatie identitaire* au moment de signer la dernière entente avec le Viêtnam en matière d'adoption internationale, non seulement il aurait pu déterminer lui-même l'essentiel des contenus qui, en substance, ont formé la matière de cette entente, mais il aurait pu également revendiquer le pouvoir de conférer seul à l'entente sa valeur légale intrinsèque – valeur intrinsèque qu'il n'a justement pas été en mesure de fonder en droit dans le cadre de la doctrine Gérin-Lajoie. En somme, la *paradiplomatie identitaire* a pour prétention de doter le Québec d'une puissance de souveraineté telle qu'il puisse décider du contenu non seulement des accords éventuels sur le fond, mais également des mécanismes et des procédures de négociation qui seront décidés et suivis. Elle lui permettrait également de conférer une pleine valeur légale aux traités qu'il aurait librement ratifiés – et cette valeur légale serait authentiquement reconnue et respectée par la souveraineté dominante.

Dans l'accord signé avec le Viêtnam, le Québec a dû, dans un premier temps, se plier aux exigences du gouvernement fédéral; dans un deuxième temps, inscrire à l'intérieur du cadre établi par le gouvernement fédéral les dispositions de son entente et, dans un troisième temps, obtenir, en quelque sorte, l'approbation du fédéral pour être certain que soit reconnue la valeur légale de ce qu'il avait signé avec le Viêtnam.

28. Par microsouveraineté, nous entendons l'idée de parcelles ou de fragments de souveraineté conquis à la souveraineté dominante et qui viendraient graduellement densifier la puissance de souveraineté du Québec.

Tableau 3
Processus formel de dynamique antithétique de deux souverainetés dans un système (semi-ouvert) hiérarchique: souveraineté dominante/souveraineté subordonnée

Degré d'affirmation de la souveraineté dominée (québécoise)	Mode d'affectation de la souveraineté dominante (canadienne)	Réaction de la souveraineté dominante (canadienne)	Zone d'expression de la souveraineté au niveau global
Degré d'affirmation fort (de la souveraineté subordonnée)	Conflit dynamique qui touche les attributs constitutifs de la souveraineté dominante. Ex.: la monnaie, la défense, la sécurité, les principes inaliénables	Réaction de la souveraineté dominante (canadienne): répression/centralisation	Zone de souveraineté fondée sur la force et la puissance directe
Degré d'affirmation moyen (de la souveraineté subordonnée)	Conflit dynamique qui touche les pouvoirs intermédiaires. Ex.: signatures, ratifications, ententes librement conclues, accords ou traités avec l'étranger. Hiérarchie des sphères: 1) politique, 2) économique, 3) socioculturelle	Réaction de la souveraineté dominante (canadienne): parrainage, paternité, récupération (ramener sous le parapluie fédéral avec une affirmation ferme de la souveraineté dominante)	Zone de souveraineté fondée sur la légalité
Degré d'affirmation faible (de la souveraineté subordonnée)	Conflit dynamique (quasi inexistant), qui touche les attributs de la souveraineté dominante les moins importants (liens: expression/visibilité; comme dans le cas des délégations générales, des délégations, des bureaux, des antennes, etc., des affirmations comme le cas d'artistes allant à l'étranger ou des échanges économiques avec d'autres pays)	Réaction de la souveraineté dominante: suggestion/séduction (exercice de la part de la souveraineté canadienne d'un pouvoir tendanciellement plus permissif. Ex.: rester en coulisses)	Zone de souveraineté fondée sur la légitimité

Pleine souveraineté

Paradiplomatie identitaire

Doctrines Gériin-Lajoie

À titre d'exemple, il importe de signaler que le Québec a dû, s'il voulait que soit reconnu l'accord qu'il a signé avec le Viêtnam, faire référence à l'entente en matière d'adoption internationale du 27 juin 2005 entre le Canada et le Viêtnam. Et au fait que, par conséquent, ladite entente entre le Canada et le Viêtnam est nécessairement prise en considération dans l'application du récent accord entre le Québec et le Viêtnam. D'ailleurs, c'est à la suite d'une recommandation faite par le gouvernement fédéral à l'endroit des provinces en août 2001 que ces dernières avaient suspendu leurs pratiques en matière d'adoption internationale. Par la suite, une fois ratifié l'accord Canada/Viêtnam de juin 2005, les provinces furent invitées à composer avec le Viêtnam leur propre accord en fonction de leurs spécificités et modalités propres mais toujours pensées en fonction des grands principes enchâssés dans l'accord Canada/Viêtnam²⁹.

En ce qui a trait à la présence du Québec à l'UNESCO, au sommet de Nairobi sur l'entente de Kyoto, à la conférence de Copenhague sur l'après-protocole de Kyoto ainsi qu'à la rencontre internationale sur la reconstruction d'Haïti, bien qu'il s'agisse d'organes, de sommets, de conférences ou de rencontres qui soient indépendants de la seule volonté du Québec et du Canada, le Québec aurait pu, avec une *paradiplomatie identitaire* assimilée par les consciences québécoises et pleinement affirmée, articulée, déployée et institutionnalisée, d'une part, obtenir un statut particulier mais distinct aux travaux de l'UNESCO par exemple sous l'appellation d'« État observateur et participant » à la suite des pressions concertées, ciblées, coordonnées et cohérentes – pressions internes venant du Québec et dirigées simultanément vers le gouvernement fédéral et l'UNESCO ; pressions externes venant de différentes unités politiques « appuyant » le Québec dans ses revendications – par exemple avec un regroupement d'autres États subétatiques comme la Catalogne, la région flamande, l'Écosse, ou encore avec des États souverains sympathiques aux revendications internationales de cet acteur subétatique, comme la France, ou encore des institutions internationales comme la Francophonie, etc., – et dirigées vers l'UNESCO et le gouvernement fédéral. D'autre part, le Québec aurait pu, avec la mise en œuvre d'une *paradiplomatie identitaire* entière, non seulement parler en son propre nom, présenter officiellement sa position, au sommet de Nairobi sur l'entente de Kyoto et à la conférence de Copenhague sur l'après-protocole de Kyoto, mais en plus il aurait pu faire valoir sa politique en matière environnementale, exposer ses plans d'action et éventuellement engager diverses formes de coopération avec des États souverains ou subétatiques sur des objets précis. En ce sens, il apparaît évident que le Québec, avec une véritable *paradiplomatie identitaire*, aurait

29. Gouvernement du Canada, ministère des Affaires étrangères – Pierre Pettigrew, 2005, <<http://www.wol.international.qc.ca/minpud.asp?publication>>.

fait entendre sa voix à la conférence internationale sur la reconstruction d'Haïti, aurait pu jouer un rôle actif sur le plan politique, tout en participant activement aux décisions sur les processus de reconstruction.

L'ensemble des pressions politiques auxquelles le Québec doit participer afin d'accroître sa puissance de souveraineté à tous les niveaux devrait trouver son point d'aboutissement (sur le plan métaphysique) par l'adhésion spontanée des consciences québécoises à ce projet politique, et sur le plan pratique, entre autres, dans un pouvoir accru de contracter des accords légaux et légalement reconnus avec des États subétatiques, dans un premier temps, et avec des États souverains, dans un deuxième temps, et ce, sans que le gouvernement fédéral s'immisce dans ces accords et ces négociations.

Dans ses fondements métaphysico-politiques, un État qui jouirait d'une *paradiplomatie identitaire* aurait le pouvoir effectif de filtrer les diverses formes d'ingérence que la souveraineté dominante tenterait d'opposer à son action politique positive. Si un État bénéficie réellement des effets d'une pleine *paradiplomatie identitaire*, il devient apte à élaborer et à déterminer librement le noyau central de ce que serait sa politique étrangère –, et ce, dans une dialectique d'ajustement et d'articulation continue avec la souveraineté dominante. L'État qui posséderait une *paradiplomatie identitaire*, telle que définie dans cette étude, pourrait effectuer de manière quasi autoréférentielle la majorité de ses choix politiques en matière de relations internationales – forçant de ce fait la souveraineté dominante à composer, avec la souveraineté dominée, les principes qui régissent sa propre politique étrangère. Dans la doctrine Gérin-Lajoie, les deux entités antagonistes (le gouvernement canadien et le gouvernement québécois) élaboraient leurs propres politiques, le Québec devant par la suite s'inscrire, tout en s'y soumettant, dans le cadre défini par le fédéral. Dans la *paradiplomatie identitaire*, le Québec accède à un degré supplémentaire de souveraineté dans la mesure où c'est à la source même de l'élaboration de la politique étrangère fédérale que, d'un côté, la conception du pouvoir central tient compte des éléments constitutifs de la souveraineté dominée et, de l'autre côté, se résigne, voire reconnaît d'emblée, sans volonté de faire obstacle, la nature différentielle de la politique étrangère de la souveraineté dominée.

Dans la pratique, on peut songer à un certain nombre de voies par lesquelles la souveraineté dominée pourra renforcer ses prérogatives en termes de souveraineté:

- Faire une pédagogie pluridimensionnelle du bien-fondé de la mise en œuvre d'une *paradiplomatie identitaire* pour le Québec. L'adhésion et la mobilisation des consciences québécoises ainsi que la consolidation

sociopolitique de cette société à cette doctrine procureront à cette nation, en matière de relations internationales, encore plus de force, de crédibilité et de légitimité dans ses actions.

- Implanter et mettre en œuvre un dispositif sociopolitique de consolidation du fait québécois en matière de relations internationales (pour pleinement déployer la doctrine de la *paradiplomatie identitaire*), soit l'intégration dynamique d'ensembles d'éléments hétérogènes dans des assemblages synthétiques (dispositif) où toutes les composantes engagées (discours, institutions, système de règles, conventions, diplomatie conséquente, mesures administratives, etc.) se voient imbibées de la consistance « politique étrangère » du phénomène québécois.
- Augmenter massivement, à l'instar des ministères des Affaires étrangères des pays, les budgets du MRI ainsi que les diverses représentations du Québec à l'étranger, tout en prenant soin d'expliquer le bien-fondé de telles actions: retombées/bénéfices (financiers, symboliques, diplomatiques...) d'une telle entreprise. Car « toute nation qui n'agirait pas sur plusieurs fronts à l'international » et nous ajoutons avec force et crédibilité « commettrait l'erreur fondamentale suivante: celle de laisser les autres agir à sa place³⁰ ».
- Institutionnaliser davantage les relations internationales du Québec, qui ont trop souvent passé par les individus. À titre d'exemple, chez les souverainistes, les relations internationales, depuis une dizaine d'années, ont été essentiellement soutenues par le dynamisme et le prestige de Louise Beaudoin qui a développé un impressionnant réseau de relations, de contacts et d'entrées à l'international. Or, contrairement aux institutions, les individus n'ont pas la caractéristique de la pérennité. Une plus grande synthèse institutionnelle de ce type de relations garantirait nécessairement une certaine continuité dans les contacts, les entrées, les relations diplomatiques...
- Dépolariser les relations internationales québécoises, par exemple, en ouvrant encore plus ses relations économiques à l'ensemble des Amériques (non pas simplement aux États-Unis); développer davantage les relations diplomatiques et culturelles avec l'ensemble de la francophonie (et pas simplement avec la France); élargir ce type de relations notamment avec de nouveaux partenaires qui partagent potentiellement avec le Québec certaines valeurs sociales, politiques

30. Louise Beaudoin, « Désinventer », « provincialiser » ou « maîtriser le développement du Québec dans le monde: quelles relations internationales pour le Québec? », cité dans Nelson Michaud, « La doctrine Gérin-Lajoie: évolution d'un cadre de référence », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 87.

ou autres (en ce sens, le ministre Pierre Arcand, dans une allocution prononcée le 25 mai 2009 devant le Conseil des relations internationales de Montréal, soulevait la question des relations politico-économiques avec la Russie et il affirma à l'occasion son intention et l'intérêt pour le Québec de resserrer davantage les liens avec ce pays³¹), etc.

- Aller chercher des points de reconnaissance dans les instances et organismes internationaux, par exemple : Organisation des Nations Unies, Organisation mondiale du commerce, Organisation mondiale de la santé, etc.
- Forcer une reconceptualisation par les acteurs internationaux de la place que peut occuper le Québec et du rôle que celui-ci peut jouer en tant qu'entité politique subétatique (exemple : avec un pays comme la Belgique qui pourrait reconnaître au Québec le même statut qu'elle reconnaît d'emblée à ses propres régionalismes, principalement depuis les accords de Saint-Michel, ou encore avec la France qui demeure sensible, avec l'héritage gaulliste, et traditionnellement favorable aux revendications du Québec sur la scène internationale, cela avant l'arrivée au pouvoir du président Sarkozy. Dans cette perspective, la position de la France à l'endroit du Québec en matière de politiques internationales a pris un certain recul au profit du gouvernement canadien. Il s'agit donc d'une relation politique à redéfinir à l'avantage du Québec dans un avenir indéterminé. Car, ne l'oublions pas, la reconnaissance internationale par un pays étranger d'un État subétatique va nécessairement renforcer diplomatiquement celui-ci).
- Orchestrer des forums internationaux d'États subétatiques qui partagent sensiblement les mêmes ambitions que le Québec en matière internationale. Pensons, par exemple, à l'Écosse, à la région flamande de Belgique, à la Catalogne en Espagne... qui pourraient s'avérer des acteurs et des partenaires internationaux intéressants.
- Mobiliser les acteurs clés, dont l'action s'avère largement tournée vers l'extérieur et tributaire de la puissance de souveraineté du Québec, afin qu'ils accaparent au maximum les marges disponibles pour élargir leurs possibilités d'action et, ce faisant, celles du Québec, par exemple : les missions commerciales qui justement en s'associant au pouvoir de l'État québécois et en conjuguant leurs efforts avec

31. Souligné dans Jean-François Payette, « Consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique – Rôles et participation des provinces et territoires dans les questions de sécurité et de politique étrangère », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 19, n° 1, automne 2010, p. 148. À cet effet, le ministre rappela que le Québec « est la province canadienne la plus [présente] en Russie sur le plan économique, avec plus de 25% de la valeur totale des échanges entre les deux pays ».

ceux de l'État québécois deviendront, par leurs actions propres, des agents actifs au processus de construction d'une politique étrangère québécoise et, par définition, de plus en plus souveraine.

- Créer une bourse des valeurs québécoises qui aurait pour objectif le rayonnement du Québec dans le monde, soutenant ainsi, dans d'autres pays, des projets qui s'inscrivent dans les valeurs du Québec...
- Gagner des combats symboliques sur la scène internationale, par exemple en mettant en œuvre, à l'instar de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), un organisme québécois d'aide au développement international (OQADI) afin d'augmenter et d'autant mieux orchestrer, sous la bannière québécoise, le développement et la coopération internationale du Québec ainsi que les ressources qu'il sera en mesure de mobiliser et de consacrer pour venir en aide aux populations plongées dans la pauvreté, victimes de tragédies, etc.
- S'autoriser à créer des équipes sportives nationales québécoises pour participer aux grands rendez-vous sportifs internationaux, à l'instar, par exemple, de l'Écosse.
- Modifier les paramètres de départ lorsqu'il est question de négocier avec quelque acteur que ce soit sur le plan politique, en abordant les questions différemment, en changeant d'attitude fondamentale, en traçant des frontières et des limites inédites, etc.
- Si le Québec voulait réellement mettre en œuvre une politique étrangère digne de ce nom, dans ce cas de figure les faits et gestes de cette nation – tout en prenant acte du potentiel de frictions, de heurts et de conflits, parfois graves –, devraient aller dans le sens suivant: refuser de reconnaître les discussions, les ententes, les accords que le Canada aura négociés sans l'assentiment du Québec ou sans que celui-ci ait participé, à part entière, à l'ensemble du processus comme entité singulière. Se défendre de mettre en œuvre les politiques, les programmes et les dispositifs qui résulteraient des seuls engagements à l'international du Canada, etc.



Certains pourraient objecter, s'agissant de la *paradiplomatie identitaire*, qu'elle représente un concept qui n'ajoute pour ainsi dire rien de nouveau aux potentialités que recèle déjà la doctrine Gérin-Lajoie.

Deux points nous semblent, ici, importants à souligner :

- Dans un premier temps, la *paradiplomatie identitaire*, parce qu'elle attaque la souveraineté dominante en place dans ses fondements métaphysiques et constitutifs – la souveraineté comme puissance immatérielle habilitée à pourvoir les institutions légales de leur légitimité pratique – permettrait au Québec de progresser en termes d'aptitude politique à élaborer sa propre politique étrangère ainsi que ses relations internationales.
- Dans un deuxième temps, la *paradiplomatie identitaire*, en tant que doctrine porteuse d'un ensemble de possibles non encore déterminés, doit être conçue comme un outil génératif d'avancées qui n'existaient pas d'emblée dans le réel politique québécois, mais qui étaient contenues dans le champ des possibles inscrits dans cette matrice et qui correspond donc dans ce cas-ci à un élargissement concret des possibilités d'action du Québec en matière de relations internationales. Une doctrine a toujours un pouvoir performatif et transcendant sur le réel. Une doctrine, ce sont des schèmes d'appréciation, d'appréhension, de perception, de conception et de représentation de la réalité qui forgent et modifient à la source notre vision et notre lecture du monde politique, mais aussi qui orientent nos actions dans ce même champ politique.

En ce sens, la *paradiplomatie identitaire* peut servir d'opérateur de consolidation des acquis existants et même insuffler un mouvement dynamique inédit aux relations internationales du Québec.

Conclusion

S'il est une chance encore de renouveau et d'élargissement du projet d'affirmation politique du Québec, elle réside dans ce foyer d'espoirs d'un monde qui se fabrique sous nos yeux.

Anne LEGARÉ

Les relations internationales du Québec ne datent pas d'hier. L'intérêt que porte cette province aux questions internationales remonte aussi loin qu'au début du XIX^e siècle. Déjà, à cette époque, un certain nombre de liens de diverses natures furent tissés entre le Québec et « le monde extérieur ». Toutefois, ceux-ci furent relativement mineurs avant l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec de Jean Lesage. La stimulation qu'ont connue les relations internationales depuis les années 1960 les redynamise complètement de manière diachronique, à cause de l'atmosphère de changements et de bouleversements qui caractérisait le Québec de la Révolution tranquille; elle a également été propulsée par les transformations du système international où les relations internationales ne sont plus du ressort exclusif des États souverains. Cette stimulation a surtout été engendrée par la doctrine Gérin-Lajoie. C'est cette dernière, par sa revendication centrale du droit pour le Québec de prolonger les champs de compétence

qui lui étaient impartis sur la scène internationale, qui rapidement deviendra la trame eidétique qui circulera entre les acteurs au Québec et qui servira de socle métaphysique sur lequel reposera la légitimité des activités internationales du Québec.

Bien que la doctrine Gérin-Lajoie ait permis certaines avancées pour le Québec en matière de relations internationales, procurant à cet État une explosion de ses relations internationales – lui fournissant un discours, une forme de légitimité, une logique argumentative, etc. –, elle montre un certain nombre de limites. Suivant la modélisation élaborée dans les deux derniers chapitres, la doctrine Gérin-Lajoie est limitée dans ses actions et son efficacité à une affirmation faible de la souveraineté du Québec en matière de relations internationales. Portant à la fois allégeance à la souveraineté canadienne et à la souveraineté québécoise, cette doctrine empêche en quelque sorte le Québec de se doter d'une véritable politique étrangère, soit une *paradiplomatie identitaire*.

C'est à partir de cet état de fait que nous avons cherché à démontrer dans cette étude à quel point le Québec gagnerait à se pourvoir d'une *paradiplomatie identitaire* en matière internationale. Comme nous l'avons constaté tout au long de cet essai, le Québec, en se limitant à essayer d'appliquer la doctrine Gérin-Lajoie, agit et continuera d'agir sous le parapluie de la souveraineté dominante en matière de relations internationales. La question n'est donc pas pour le moment de postuler l'existence d'une politique étrangère entièrement souveraine: celle-ci exigerait la création d'un État du Québec indépendant, donc pleinement souverain et reconnu comme tel. Il s'agit plutôt, avec l'idée de *paradiplomatie identitaire*, d'élargir au maximum, dans le cadre politique actuel, les marges dont pourrait disposer le Québec.

C'est dans cette logique que nous avons tenté de faire valoir la *paradiplomatie identitaire*, instrument efficace s'il en est un et qui pourrait fournir au Québec la doctrine susceptible d'augmenter et de maximiser, le plus massivement que l'on puisse concevoir, sa puissance politique à l'étranger en tant que province.

Suivant le modèle que nous avons élaboré, tout le monde aura compris que l'avènement d'une *paradiplomatie identitaire*, parce qu'elle accroît l'autonomie (et la souveraineté) politique extérieure du Québec, aurait pour conséquence d'intensifier les tensions politiques entre les deux vecteurs de souveraineté, canadienne et québécoise.

Et pourtant... l'indépendance est la seule garantie pour le Québec!

Toutefois, bien qu'une *paradiplomatie identitaire* puisse autoriser, dans le futur, le renforcement de la présence du Québec sur la scène internationale, il n'en demeure pas moins que seule une souveraineté pleine et entière pourrait permettre au Québec de jouir d'une authentique autonomie politique et de s'épanouir pleinement et sans contraintes (intergouvernementales) dans ses relations internationales et de défendre, avec toute la vigueur que seule la liberté peut procurer, ses intérêts et ses valeurs – le système international étant essentiellement le lieu des États souverains. Ainsi, être souverain, c'est mettre un terme à « l'internationalisation du provincialisme » et à l'épuisante mobilisation d'un ensemble de ressources et d'énergie que possède la société québécoise; mobilisation qu'il doit faire dans l'état actuel des choses, simplement pour tenter d'accéder à la scène internationale... mais sans une pleine garantie de sa réussite, ni de la nature des potentialités de cette « réussite ». À l'inverse, un pays du Québec assurerait d'emblée, et par définition, la place qui lui revient dans ce système international et une « interlocution » conséquente avec les autres États-nations, créant ainsi ce que René Lévesque appelait une nouvelle forme d'association et de relation, mais construite d'égal à égal entre des pays...

De surcroît, le philosophe Daniel D. Jacques soulignait que nul sauf nous-mêmes sommes responsables de notre destin et que, même si le monde est aujourd'hui plus vaste et les défis qu'il impose plus nombreux, cela ne nous délivre pas de notre devoir national qui consiste, comme pour tout peuple, à veiller à notre avenir collectif¹ – « Être responsable de soi-même² » a écrit Jacques Parizeau. Car confier sa condition collective à autrui, ne serait-ce qu'en matière de relations internationales, constitue toujours une grave faute morale et une erreur de perspective ontologique.

En définitive, l'indépendance est l'économie de la confrontation et de la revendication, puisqu'elle réalise substantiellement les aspirations et les demandes du Québec en général et en matière de relations internationales en particulier. C'est cette vision politique qui nous a été, à maintes reprises, confirmée, à la fois par plusieurs acteurs politiques expérimentés et par un certain nombre d'analystes percutants. Cependant, une *paradiplomatie identitaire* bien articulée et pleinement fondée permettrait sans aucun doute, au moment opportun, le réaligement nécessaire pour mettre en œuvre une protodiplomatie d'autant plus forte et avec les dispositifs

1. Daniel D. Jacques, *La fatigue politique du Québec français*, Montréal, Boréal, 2008, p. 9.

2. Jacques Parizeau, *La souveraineté du Québec – Hier, aujourd'hui et demain*, Montréal, Michel Brûlé, 2009, p. 27-249.

essentiels – intérim protodiplomatique dont l'ampérage dépendra, de prime abord, de la force et de la synthèse de la *paradiplomatie identitaire* déjà en place – afin de mieux préparer les acteurs internationaux à recevoir le Québec au sein de la communauté, en prévision des suites d'un référendum sur la souveraineté proclamant les objectifs suivants: 1) préparer la communauté internationale à un éventuel référendum sur la souveraineté du Québec; 2) aider le gouvernement du Québec à s'assurer que, lors d'un référendum sur la souveraineté, la communauté internationale pourra exercer une surveillance pour rendre plus probante la démarche du Québec afin de a) garantir la plus grande transparence possible, b) promouvoir la légalité du processus, c) surveiller la légitimité de la consultation populaire, d) préserver le bon déroulement et le fonctionnement du processus démocratique; 3) préparer la reconnaissance internationale d'un Québec souverain advenant un «OUI» lors d'une consultation populaire sur la souveraineté du Québec; 4) préparer la place du Québec dans la communauté internationale afin de 5) accéder au concert des nations à titre de pays souverain.

Quoi qu'il en soit, il est clair que le Québec doit, pour s'épanouir sur la scène internationale, redéfinir un projet politique qui puisse lui donner un second souffle en matière de relations internationales. La doctrine Gérin-Lajoie, malgré ses avancées significatives dans les années 1960, a depuis un certain nombre d'années confiné en quelque sorte le Québec dans une forme de stagnation politique. Accepter cette idée, c'est devoir assumer collectivement de redéfinir, à la source, l'approche et les fondements de l'action internationale québécoise, et consentir à une nécessaire réconciliation d'abord avec nous-mêmes comme société et ensuite avec nos rêves enfouis sous nos insuccès. Pour s'en sortir en matière de relations internationales, il nous faut une entreprise politique affirmative du genre *paradiplomatie identitaire*, avec en toile de fond les bases d'une pleine souveraineté pour le Québec. Se donner les moyens de nos ambitions, se mobiliser pour nos aspirations et s'autoriser encore une fois à rêver. Car il faut toujours garder à l'esprit que les rêves définissent les combats des peuples, et que ces mêmes combats orientent à leur tour leurs rêves. Pour le Québec, cela devra, tôt ou tard, nécessairement passer par la liberté politique. Comme quoi, on y revient toujours, l'indépendance est la première condition à l'épanouissement des nations.

Postface

Cet ouvrage est une première. Il nous fait parcourir l'histoire des relations internationales du Québec selon une perspective théorique. Tout en faisant état de l'impressionnante feuille de route du Québec sur la scène internationale, il ose en dégager une structure et un sens.

Jusqu'à maintenant, la doctrine Gérin-Lajoie était tout au plus considérée comme une Charte des relations internationales du Québec, un ensemble de principes, un modèle. Voici qu'avec Jean-François Payette, cette doctrine acquiert un statut théorique. Mais un statut qu'il juge tout de même insuffisant, dépassé.

Depuis 1965, la nature des relations internationales a été profondément modifiée, cela saute aux yeux. Les souverainetés ne sont plus ce qu'elles étaient, même si elles font preuve d'une remarquable résilience. La mondialisation, qu'on le veuille ou non, impose de nouvelles interdépendances, de nouvelles solidarités. D'autres États non souverains ont fait leur apparition, se manifestent et s'imposent.

Quant au Québec, il demeure toujours une province dans la fédération canadienne et fait face à un gouvernement fédéral qui, pour l'essentiel, n'a rien perdu de l'intransigeance dont il faisait preuve en 1965. On pourrait même dire qu'à la suite de deux référendums négatifs l'idée d'autonomie a perdu de sa force et de sa portée. Le Québec n'en a pas moins poursuivi des percées diplomatiques remarquables, établi des liens nouveaux, notamment avec d'autres États non souverains. Au surplus, le Québec s'est vu reconnaître comme une nation par un parlement fédéral

qui n'ose encore définir le sens de cette reconnaissance. Cela n'empêche cependant pas le Québec d'agir comme si ce statut de nation était évident et de lui donner un sens. Comme s'il s'agissait d'un fait accompli sur lequel on ne reviendra plus.

En conséquence, ne serait-il pas tout à fait vraisemblable pour le Québec de se présenter sur la scène internationale comme une nation? Et, ce qui importe au premier plan, de se faire reconnaître comme tel par un certain nombre de partenaires? Car, en relations internationales, tout se joue dans le regard des autres.

Certes, nous n'en sommes pas là, et le gouvernement fédéral du Canada possède tous les moyens de contrer une telle offensive québécoise. Cela rend la nouvelle théorie qui nous a été présentée dans ce livre encore bien problématique.

Mais un pas a été franchi. Nous sommes désormais confrontés avec une nouvelle théorie de politique étrangère québécoise, la *paradiplomatie identitaire*. Il nous reste à la critiquer, à la repenser et, en définitive, à lui donner des ailes. Ou tout simplement à entretenir des rêves. Ce qui est déjà beaucoup. Car la théorie est bien plus qu'un ensemble de concepts. Elle est un rêve, une utopie. Notre époque en a tellement besoin!

Longue vie à la théorie de la *paradiplomatie identitaire*!

Louis Balthazar
Professeur émérite
de science politique
Université Laval

Co-président de l'Observatoire
sur les États-Unis
Chaire Raoul-Dandurand
Université du Québec à Montréal

Définitions des diverses représentations du Québec à l'étranger

«La délégation générale du Québec est une représentation [...] dirigée par un délégué général du Québec. Ce dernier est nommé par le gouvernement (décret du Conseil des ministres), par commission sous le grand sceau, dans tout pays qu'il désigne, pour représenter, sur le territoire qu'il indique, le Québec dans tous les secteurs d'activité qui sont de la compétence constitutionnelle du Québec¹ [...]» (économie, éducation, culture, immigration, affaires publiques²).

«La délégation du Québec est une représentation [...] dirigée par un délégué du Québec. Ce dernier est nommé par le gouvernement (décret du Conseil des ministres) pour représenter, sur le territoire qu'il désigne, le Québec dans les secteurs qui lui sont attribués³ [...]» (économie, éducation, culture, immigration, affaires publiques⁴).

-
1. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, Québec, ministère des Relations internationales, p. 6. Cité dans Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 505.
 2. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>, 2009.
 3. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, *op. cit.*, p. 6. Cité dans Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», *op. cit.*, p. 505.
 4. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>, 2009.

«Le bureau du Québec est un établissement [...] sous la responsabilité d'un directeur, membre de la fonction publique québécoise, qui est nommé par la ministre des Relations internationales et agit comme représentant de cette dernière⁵.» Il «[...] offre des services dans un nombre limité d'activités⁶».

«L'antenne est mise sur pied dans un pays étranger afin de fournir sur place des services au gouvernement du Québec, dans un ou des champs déterminés. L'administration peut lui demander de rendre certains services à des particuliers ou à des sociétés québécoises. L'antenne est dirigée par un résident du pays et n'emploie pas de fonctionnaires du Québec. Elle n'a pas de fonction de représentation⁷.» Elle «[...] offre des services dans un ou des champs d'activités déterminés⁸».

«Des services spécialisés, dans des domaines comme l'économie, la culture et l'immigration, peuvent se trouver à l'intérieur ou à l'extérieur des délégations⁹.»

5. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, op. cit., p. 6. Cité dans Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», op. cit., p. 505.

6. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>.

7. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, op. cit., p. 6. Cité dans Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», op. cit., p. 505.

8. Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>.

9. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, op. cit., p. 6. Cité dans Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», op. cit., p. 505.

Bibliographie

- ANGERS, Maurice (1992). *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, Anjou, Centre éducatif et culturel inc.
- BADIOU, Alain (1970). *Le concept de modèle*, Paris, Éditions François Maspero.
- BALIBAR, Étienne et Pierre MACHÉREY (2000). «Déterminisme», dans *Dictionnaire de la philosophie*, Paris, Encyclopaedia Universalis et Albin Michel.
- BALTHAZAR, Louis (1984). «Quebec's Policies Toward the United States», dans Alfred O. Hero et Marcel Daneau (dir.), *Problems and Opportunities in U.S.-Quebec Relations*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- BALTHAZAR, Louis (1988). «Quebec's Triangular Situation in North America: A Prototype?», dans Ivo D. Duchacek et al., *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press.
- BALTHAZAR, Louis (1991). «Conscience nationale et contexte international», dans Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada*, Québec, Septentrion.
- BALTHAZAR, Louis (1992). «L'émancipation internationale d'un État fédéré (1960-1990)», dans François Rocher (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB.
- BALTHAZAR, Louis (2003). «Les relations internationales du Québec», dans Alain G. Gagnon (dir.), *Québec État et société, Tome 2*, Montréal, Québec Amérique.
- BALTHAZAR, Louis (2006). «Québec-États-Unis: une relation primordiale», dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- BALTHAZAR, Louis et Alfred HERO JR. (1999). *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique.
- BALTHAZAR, Louis, Louis BÉLANGER et Gordon MACE (dir.) (1993). *Trente ans de politique extérieure du Québec*, Québec, CQRI-Septentrion.
- BARAQUIN, Noëlla et al. (2000). *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Armand Colin.

- BATTISTELLA, Dario (2006). *Théories des relations internationales*, 2^e éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- BEAUCHEMIN, Jacques (2007). *La société des identités – Éthique et politique dans le monde contemporain*, 2^e éd., Montréal, Athéna.
- BEAUDOIN, Louise (1977). « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec », dans Paul Painchaud, *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BEAUDOIN, Louise (2005). « La "nouvelle" francophonie », *La Presse*, 3 décembre.
- BEAUDOIN, Louise (2008). « Le Québec à la rencontre de son destin francophone », dans Louise Beaudoin et Stéphane Paquin (dir.), *Pourquoi la francophonie ?*, Montréal, VLB éditeur.
- BEAUDOIN, Louise (2008). *Plaidoyer pour la diversité linguistique*, Québec, Fides, coll. « Les grandes conférences ».
- BEAUDOIN, Louise (2010). Entrevue, Outremont, Montréal, dimanche 26 septembre.
- BÉLANGER, Louis (1994). « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, vol. 25, n^o 3.
- BÉLANGER, Louis (1997). « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politique et Sociétés*, vol. 16, n^o 1.
- BÉLANGER, Louis, Guy GOSSELIN et Gérard HERVOUET (1993). « Les relations internationales du Québec. Efforts de définition d'un nouvel objet d'étude », *Revue québécoise de science politique*, n^o 23.
- BERNARD, André (1977). *La politique au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- BERNIER, Luc (1996). *De Paris à Washington*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BOUDON, Raymond et François BOURRICAUD (1982). « Déterminisme », dans *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France.
- BOUDREAU, Philippe et Claude PERRON (1998). *350 mots clés de science politique*, Montréal, Chenelière-McGraw-Hill.
- BOULET, Gérard et Jean-François PAYETTE (2007). *Le nationalisme repensé – Essai d'ontologie critique*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BOURDIEU, Pierre (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, Droz.
- BOURGAULT, Pierre (1990). *Maintenant ou jamais*, Montréal, Les Éditions Stanké.
- BOUTHILLETTE, Jean (1972). *Le Canadien français et son double*, Montréal, Éditions de l'Hexagone.
- BRAILLARD, Philippe et Mohammed-Reza DJALILI (2002). *Les relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».
- CAMPAGNA, Norbert (2008). *La souveraineté – De ses limites et de ses juges*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- CAMUS, Albert (1997). *Discours de Suède*, Paris, Gallimard, coll. « Folio ».
- CAMUS, Albert, dans un film de Jean Daniel et Joel Calmettes, *Albert Camus 1913-1960 une tragédie du bonheur*, produit par CKF Productions, Max Armanet et Philippe Cazer.

- CHARILLON, Frédéric (2002). « Introduction », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CHENET, François (2000). « Mondialisation : le capital financier aux commandes », *Temps modernes*, n° 607, janvier-février.
- CHEVRIER, Marc (1998). « Le provincialisme, ou l'indolence politique », *Liberté* 240, vol. 40, n° 6, décembre.
- CONNOR, Walker (1972). « Nation-building or Nation-destroying? », *World Politics*, vol. 24, n° 3, avril.
- CONSEIL INTERNATIONAL DU CANADA (2010). *Un Canada ouvert : stratégie de positionnement mondial à l'ère des réseaux*, Toronto, CIC.
- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE (2010). *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, 22 juillet.
- DONNEUR, André (1971). « Le fédéralisme suisse », dans *Fédéralisme et nations*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- DONNEUR, André (1994). *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire.
- DUCHACEK, Ivo D. (1983). « Transborder Regionalism and Microdiplomacy: A Comparative Study », communication au « Seminar on Canada-United States Relations », Harvard University.
- DUCHACEK, Ivo D. (1984). « The International Dimension of Subnational Self-Government », dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, n° 4.
- DUCHACEK, Ivo D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics. Within, among and across Nations*, Boulder, Westview Press.
- DUCHACEK, Ivo D., Daniel LATOUCHE et Garth STEVENSON (dir.) (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood.
- DUFAULT, Évelyne (2002). « Relations internationales », dans Alex Macleod, Évelyne Dufault, F. Guillaume Dufour, *Relations internationales. Théories et concepts*, Montréal, Athéna Éditions.
- DUFOUR, Christian (1997). « Les relations intergouvernementales du Québec », dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public – expérience canadienne*, Québec, Les Publications du Québec.
- DUTRISAC, Robert (2005). « Le Canada doit parler d'une seule voix », *Le Devoir*, 2 septembre.
- DUTRISAC, Robert (2005). « Québec entend renforcer la doctrine Gérin-Lajoie », *Le Devoir*, 3-4 septembre.
- ÉTHIER, Diane (2006). *Introduction aux relations internationales*, 3^e éd., Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- FACAL, Joseph (2010). *Quelque chose comme un grand peuple*, Montréal, Boréal.
- GAUTHIER, Benoît (dir.) (1990). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- GÉRIN-LAJOIE, Paul (1989). *Combats d'un révolutionnaire tranquille*, Montréal, CEC.
- GÉRIN-LAJOIE, Paul (1990). « La doctrine Gérin-Lajoie », dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le monde*, Québec, Québec dans le monde.
- GOVERNEMENT DU CANADA (1995). *Le Canada dans le monde : énoncé du gouvernement*, Ottawa, Communications Canada.

- GOUVERNEMENT DU CANADA ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2006). *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, Ministère des Affaires étrangères – Pierre Pettigrew (2005), <<http://www.wol.international.qc.ca/minpud.asp?publication>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2003). *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, Québec, ministère des Relations internationales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2005). *Plan stratégique 2005-2007*, Québec, ministère des Relations internationales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2005). *Portail Québec. Votre porte d'entrée au gouvernement du Québec*, <<http://www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2005). Site Web du ministère des Relations internationales, <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2007). *40 ans. Au cœur de l'action internationale du Québec – Chronologie 1967-2007*, Québec, ministère des Relations internationales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2008). *Plan stratégique 2008-2011*, Québec, ministère des Relations internationales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2009). *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Ministère des relations internationales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2010). *Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, Québec, ministère des Relations internationales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, site Web du ministère des Relations internationales (2010), <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/histoire_ministere/representations/new_york/chronologie.asp>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, site Web du ministère des Relations internationales (2009), <<http://www.mri.gouv.qc.ca>>.
- HAMELIN, Jean (1990). «Québec et le monde extérieur 1867-1967», dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le monde*, Québec, Québec dans le monde.
- HOCKING, Brian (1994). «Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe?», *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre.
- HODGE V. La Reine (1883). 9 A.C., 117 – Cité en français dans O'Connor, Rapport du Sénat – 1939.
- JACQUES, Daniel D. (2008). *La fatigue politique du Québec français*, Montréal, Boréal.
- KEATING, Michael (2003). «The Territorial State. Functional Restructuring and Political Change», dans Thomas J. Courchene et Donald J. Savoie (dir.), *The Art of the State: Governance in a World without Frontiers*, Montréal, Institute for Research in Public Policy.
- KRASNER, Stephen (1993). «Westphalia and all that», dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- KUKUCHA, Christopher J. (2008). *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press.

- LACOURSIÈRE, Jacques et Claude BOUCHARD (1972). *Notre histoire Québec-Canada : Une révolution tranquille 1960-1967*, Montréal, Édition Format, vol. 13.
- LACROIX, Michel (2010). « Introduction. Les Québécois et les relations internationales », *Globe : revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, n° 1.
- LANDRY, Bernard (2005). *Discours prononcé lors du congrès régional de Laval du Parti québécois*, Collège Montmorency, Laval, 3 avril.
- LANDRY, Bernard, entrevue (2010). Montréal, 27 septembre.
- LAPOINTE, Thierry (2004). « Souveraineté », dans Alex Macleod, Évelyne Dufault, F. Guillaume Dufour (dir.), *Relations internationales – Théories et concepts*, 2^e éd., Montréal, Athéna.
- LATOUCHE, Daniel (1988). « State Building and Foreign Policy at the subnational level », dans I.D. Duchacek, D. Latouche et G. Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York, Greenwood Press.
- LEGARÉ, Anne (2003). *Le Québec otage de ses alliés*, Montréal, VLB éditeur.
- LINTEAU, Paul-André, René DUROCHER et Jean-Claude ROBERT (1979). *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise*, Ville Saint-Laurent, Boréal Express.
- LISÉE, Jean-François (2006). « Comment le Québec est devenu une région-État nord-américaine », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- MARTIN, Lawrence (2003). *Iron Man: The Defiant Reign of Jean Chrétien*, Toronto, Viking Canada.
- MICHAUD, Nelson (2003). « Des relations internationales à la politique étrangère du Québec », dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fidès.
- MICHAUD, Nelson (2004). « Le Québec et sa politique étrangère : illusion ou réalité? », dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fidès.
- MICHAUD, Nelson (2006). « La doctrine Gérin-Lajoie : évolution d'un cadre de référence », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- MICHAUD, Nelson, et Isabelle RAMET (2004). « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », *International Journal*, vol. 59, printemps.
- MORIN, Claude (1987). *L'art de l'impossible*, Montréal, Boréal.
- MORIN, Claude (1990). « L'émergence internationale du Québec », dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le monde*, Québec, *Québec dans le monde*.
- MORIN, Claude (1991). *Mes premiers ministres*, Montréal, Boréal.
- MOURANI, Maria (2005). « Quand arrêterons-nous d'avoir peur? », dans *Voler de ses propres ailes, Journal le Québécois 2003-2004*, Boisbriand, Éditions du Québécois.
- NODA, Shiro (2001). *Entre l'indépendance et le fédéralisme. 1970-1980. La décennie marquante des relations internationales du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- NOSSAL, Kim Richard, Stéphane ROUSSEL et Stéphane PAQUIN (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

- OLIVIER, Lawrence, Guy BÉDARD et Julie FERRON (2005). *L'élaboration d'une problématique de recherche*, Paris, L'Harmattan.
- ORBAN, Edmond (1984). *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral – processus irréversible*, Montréal, Québec/Canada.
- PAINCHAUD, Paul (1977). « Le rôle international du Québec : possibilités et contraintes », *Études internationales*, vol. VIII, n° 2.
- PAINCHAUD, Paul (1977). « Territorialism and Internationalism : The Case of Québec », *Publius*, vol. 7, n° 4.
- PAINCHAUD, Paul (1977). *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- PALARD, Jacques (1999). « Avant-propos », dans Jacques Palard (dir.), *Études internationales*, vol. XXX, n° 4.
- PALARD, Jacques (dir.) (1999). « Les relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre.
- PALMER, Glenn, et T. CLIFTON (2006). *A Theory of Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- PAQUIN, Stéphane (2001). « Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales – Le Québec en comparaison. Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, n° 1.
- PAQUIN, Stéphane (2001). « Les relations internationales du Québec et l'unité nationale : le prolongement international des conflits internes ? », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales – Le Québec en comparaison. Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, n° 1.
- PAQUIN, Stéphane (2002). « Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Études internationales*, vol. XXXIII, n° 1, mars.
- PAQUIN, Stéphane (2003). *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- PAQUIN, Stéphane (2004). « *La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales* », *Politique et Sociétés*, vol. 23, nos 2-3.
- PAQUIN, Stéphane (2005). « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 2.
- PAQUIN, Stéphane (2006). « Le fédéralisme et les relations internationales au Canada », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- PAQUIN, Stéphane (2006). « Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- PAQUIN, Stéphane (2006). « Les relations internationales du Québec sous Lesage », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- PAQUIN, Stéphane et Annie CHALOUX (2010). « Le Québec sur la scène internationale. Les raisons de son dynamisme », *Globe – Revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, n° 1.
- PARADIS, Lise (2009). *Lettre à sa sœur, Nicole Pépin*, 24 juin.

- PARIZEAU, Jacques (2009). *La souveraineté du Québec – Hier, aujourd’hui et demain*, Montréal, Michel Brûlé.
- PARTI QUÉBÉCOIS (2010). *Agir en toute liberté – Proposition principale XVI^e congrès national*.
- PATRY, André (1980). *Le Québec dans le monde*, Québec, Leméac.
- PAYETTE, Jean-François (2006). *Les relations internationales du Québec et l’élaboration d’une paradiplomatie identitaire*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Thèse.
- PAYETTE, Jean-François (2007). « Camus : un homme de lucidité », dans Jean-François Payette et Lawrence Olivier (dir.), *Camus – Nouveaux regards sur sa vie et son œuvre*, Québec, Presses de l’Université du Québec.
- PAYETTE, Jean-François (2010). « Consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique – Rôles et participation des provinces et territoires dans les questions de sécurité et de politique étrangère », *Bulletin d’histoire politique*, vol. 19, n° 1, automne.
- PELLETIER, Benoît (2006). « Préface », dans Stéphane Paquin et Louise Beaudoin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- PHILIPPART, Éric (1997). « Le Comité des régions confronté à la “paradiplomatie” des régions de l’Union européenne », dans Jacques Borrinet (dir.), *Le Comité des régions de l’Union européenne*, Paris, Economica.
- PHILIPPART, Éric (1998). « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la “paradiplomatie” au sein de l’Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3.
- POPPER, Karl (1973). *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot.
- PRESSE CANADIENNE (2009). « Le PQ est déçu de Harper et de Charest à Copenhague », *cyberpresse*, 20 décembre, <<http://www.cyberpresse.ca/environnement/200912/20/01-932760-le-pq-est-decu-de-harper-et-charess-a-copenhague.php>>.
- PRESSE CANADIENNE (2009). « Sommet de Copenhague – Québec est inquiet des positions d’Ottawa. Le faible engagement de Harper risque de coûter cher au Québec, croit Jean Charest », *Le Devoir*, 14 décembre.
- RADIO-CANADA, <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2006/11/09/002-Nairobi-une-voix.html>>.
- RICHER, Jocelyne, « Charest n’ira pas à la conférence de New York », *La Presse, site web de La Presse* : <<http://www.cyberpresse.ca/international/dossiers/seisme-en-haiti/201002/23/01-954552-charess-nira-pas-a-la-conference-de-new-york.php>>.
- RIOUX, Christian (2009). « Changements climatiques – Charest met Harper en garde – Les provinces doivent pouvoir influencer directement les négociations », *Le Devoir*, 27 juin.
- RIOUX, Christian (2009). « Québec a sa place à Copenhague, dit Paris », *Le Devoir*, 2 juillet.
- ROBITAILLE, Antoine (2005). « Le Québec doit se donner un plan B, selon des observateurs », *Le Devoir*, 7 octobre.
- ROSENAU, James (1968). « Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research » dans Austin Ranney (dir.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.

- ROUSSEL, Stéphane (2006). « Une culture stratégique en évolution », dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- SEGUIN, Maurice (1968). *L'idée d'indépendance au Québec – Genèse et historique*, Trois-Rivières, Les éditions Boréal express, coll. « 1760 ».
- SOLDATOS, Panayotis et Hans MICHELMANN Jr. (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Londres, Oxford Press.
- SORENSEN, Georg (1999). « Sovereignty: Change and continuity in fundamental institution », *Political Studies*, vol. 47, n° 3.
- TURP, Daniel (2006). « L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO – Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec », *Le Devoir*, 9 mai.
- WATSON, Adam (1992). *The Evolution of International Society*, Londres, Routledge.
- WATTS, Ronald L. (2002). *Comparaison des régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales.

Introduction critique aux relations internationales du Québec

UNE NOUVELLE VOIE POUR LES RELATIONS INTERNATIONALES DES NATIONS SANS ÉTAT : LA PARADIPLOMATIE IDENTITAIRE

« [Voici] un traité savant et audacieux, [...] un solide ouvrage théorique qui entend proposer une nouvelle approche en la matière [...] les relations internationales du Québec. »

Louis CORNELIER
Le Devoir

« Ce livre bouleversera par ses propositions théoriques et pratiques. Concernant le champ d'étude des relations internationales, on doit souligner les efforts de théorisation [...] et la définition de plusieurs concepts novateurs [...] Il permet d'approfondir et de relancer les réflexions sur l'évolution du système international, sur l'exercice d'une certaine forme de souveraineté [...] et sur les manières d'élargir l'espace dont pourrait bénéficier le Québec sur la scène internationale. »

Félix GRENIER
Revue canadienne de science politique

« *Introduction critique aux relations internationales du Québec* est une contribution utile et provocante au domaine des relations internationales québécoises. Cet ouvrage examine d'un œil critique les fondements de l'action internationale du Québec et propose que cette action soit évaluée avec une plus grande rigueur théorique, intellectuelle, légale et politique. Payette nous donne un avant-goût d'une possible future politique québécoise en matière de relations internationales. »

David MEREN
Globe – Revue internationale d'études québécoises



JEAN-FRANÇOIS PAYETTE, M. A., doctorant au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, a notamment publié *Argumenter son mémoire ou sa thèse* (2010), « La Francophonie, plus qu'une question de langue » dans *Pourquoi la Francophonie?* (2008), *Le nationalisme repensé* (2007), *Camus – Nouveaux regards sur sa vie et son œuvre* (2007) et *Guide de méthodologie en science politique* (2007).



www.puq.ca

ISBN 978-2-7605-2676-1



9 782760 526761